

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



**De Hoge Raad
voor Binnenlands Bestuur**

Jaarverslag 2002

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

WOORD VOORAF

2002 was voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur het jaar van de bevestiging. Vier adviezen, een werkbezoek, 3 hoorzittingen met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement, de afronding van twee onderzoeken en bijkomend nog drie nieuwe adviesaanvragen voor 2003.

De hoofdtaak van de Hoge Raad blijft het uitbrengen van adviezen over de binnenlandse bestuurlijke organisatie. Op vraag van de Vlaamse regering formuleerde de Hoge Raad zijn opmerkingen over het ontwerp-decreet inzake het Vlaams Stedenfonds, het voorontwerp van gemeentedecreet en de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW. Het laatstvermelde advies was gesteund op het onderzoeksrapport dat werd aangevraagd door de Hoge Raad aan het Instituut voor de Overheid. Het onderzoek werd opgestart begin 2001 en een jaar later afgerond.

Een ander onderzoek - *de kerntaken van de verschillende overheden* - dat eveneens voortvloeide uit een adviesaanvraag van de Vlaamse regering, werd in oktober 2002 beëindigd. Tijdens het voorjaar van 2003 zal de Hoge Raad een advies hierover publiceren.

Daarnaast gaf de Hoge Raad op vraag van het Vlaams Parlement haar mening over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. Om na te gaan hoe de Nederlandse collega's dergelijke herindelingen van gemeenten aanpakken, bracht een delegatie van de Hoge Raad een werkbezoek aan het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en de collega's van de Raad voor Openbaar Bestuur.

Over het "fusie-advies" had met de leden van de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams parlement een gedachtewisseling plaats. Daarnaast werd het advies over het gemeentefonds verduidelijkt en werd het jaarverslag 2001 en de visie van de Hoge Raad over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel uiteen gezet in diezelfde Commissie. Die hervorming zal zeker zijn invloed hebben op de werking en het voortbestaan van de Hoge Raad. In die zin zou 2003 wel eens het laatste jaar kunnen zijn van de Hoge Raad zoals die nu bestaat. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zal alleszins niet nalaten om deze evolutie van nabij op te volgen en ten gepaste tijde haar standpunt hierover uit te brengen.

Tot slot kreeg de Hoge Raad in het laatste kwartaal van 2002 een nieuwe samenstelling. Daarbij werd afscheid genomen van Voorzitter Filip De Rynck. Hij stond mee aan de wieg van de Hoge Raad in 1999 en heeft de voorbije jaren dit adviesorgaan vorm gegeven en op de bestuurlijke kaart gezet. De leden van de Hoge Raad willen hem danken voor het geleverde werk en de energie die hij in de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur geïnvesteerd heeft.

Prof. Dr. Ludo Veny

Voorzitter

Inhoudstafel

Woord vooraf	3
Inhoudstafel	5
1. Algemene informatie over de werking	7
1.1 Vergaderingen	7
1.2 Wijziging samenstelling	8
1.3 Werkbezoek	9
1.4 Secretariaat	9
1.5 Website	10
1.6 Pers	10
2. Adviezen	11
2.1 Advies 1-2002: advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds	11
2.2 Advies 2-2002: advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW	12
2.3 Advies 3-2002: advies over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten	12
2.4 Advies 4-2002: advies over het voorontwerp van gemeentedecreet	13
2.5 Andere adviesaanvragen	14
3. Gedachtewisselingen met het Vlaams Parlement	15
3.1 Het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel	15
3.2 Het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds	15
3.3 Gedachtewisseling over het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten	15
4. Onderzoeksproject <i>Kerntaken van de verschillende overheden</i>	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Stuurgroep	16
4.3 Het onderzoeksrapport	17
5. Agenda voor 2003	18
5.1 Advies voorontwerp van provinciedecreet	18
5.2 Advies kerntaken van de verschillende overheden	18
5.3 Advies voorontwerp van decreet lokaal sociaal beleid	18
5.4 Advies kiessysteem provincieraadsverkiezingen	18
5.5 De toekomst van de Hoge Raad	18
5.6 Onderhoud met Vlaams minister Paul Van Grembergen	19
Bijlagen	21
Bijlage 1 Adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds	23
Bijlage 2 Advies 1-2002 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds	24
Bijlage 3 Advies 2-2002: Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW	31

Bijlage 4	Advies 3-2002 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten	41
Bijlage 5	Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van gemeentedecreet	55
Bijlage 6	Advies 4-2002 over het voorontwerp van gemeentedecreet	56
Bijlage 7	Adviesaanvraag over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen	61
Bijlage 8	Adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid ..	62
Bijlage 9	Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van provinciedecreet	63
Bijlage 10	Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel	64
Bijlage 11	Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds	73
Bijlage 12	Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het advies 3-2002 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten	75
Bijlage 13	Adviesaanvraag Commissie voor Binnnelandse Aangelegenheden - kieskringen Vlaams Parlement	81
Bijlage 14	Adviesaanvraag Vlaams Parlement - kieskringen Vlaams Parlement	82
Bijlage 15	Antwoord Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op adviesaanvraag Vlaams Parlement ...	83

1. Algemene informatie over de werking

1.1. Vergaderingen

Vergadering van 30 januari 2002

- Goedkeuring van de verslagen van de vorige vergadering van 28 november 2001 en van de bijeenkomst van het Dagelijks Bestuur van 9 januari 2002
- Antwoord van de Minister op het standpunt van de Hoge Raad over de opmaak van het gemeente- en provinciedecreet (ronddeling brief)
- Onderzoeksrapport “naar een optimale verhouding gemeente-OCMW”:
 - Toelichting
 - Technische opmerkingen
 - Is het rapport een goede basis voor het advies?
 - Verdere werkwijze

Vergadering van 30 april 2002

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 30 januari 2002 en van het Dagelijks Bestuur van 15 april 2002
- Hervorming van het Vlaams adviesstelsel
- Adviesaanvraag hertekening kieskring(en) voor verkiezing van het Vlaams Parlement
- Bespreking eerste ontwerp van advies over het voorontwerp van decreet ‘Vlaams Stedenfonds’
- Bespreking eerste ontwerp van advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW

Vergadering van 1 juli 2002

- Goedkeuring van de verslagen van de vorige vergadering van 30 april 2002 en van de bijeenkomst van het Dagelijks Bestuur van 27 mei 2002
- Ontslag van de Voorzitter
- Adviesaanvraag kiessysteem provincieraadsverkiezingen
- Bespreking ontwerpadvies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW en goedkeuring
- Toelichting bij het ontwerpadvies over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten

Vergadering van 28 augustus 2001

- Bespreking ontwerpadvies over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten
- Werkwijze voor het advies over het voorontwerp van gemeentedecreet
- Planning van de verdere werkzaamheden

Vergadering van 30 september 2002

- Goedkeuring verslagen van de vergaderingen van 1 juli 2002 en 28 augustus 2002
- Bespreking ontwerpadvies voorontwerp gemeentedecreet

Vergadering van 9 oktober 2002

- Bespreking ontwerpadvies voorontwerp gemeentedecreet

Vergadering van 11 december 2002

- Goedkeuring verslagen van de vergaderingen van 30 september en 9 oktober 2002 en van de bijeenkomst van het Dagelijks Bestuur van 13 november 2002
- Toelichting bij het onderzoek van het Instituut voor de Overheid naar de kerntaken van de verschillende overheden
- Bespreking ontwerpadvies voorontwerp provinciedecreet

Ter voorbereiding van het ontwerpadvies over het voorontwerp van gemeentedecreet werden ook nog 3 vergaderingen gehouden met een beperkte werkgroep op 11, 20 en 23 september 2002. Eveneens ter voorbereiding van het ontwerpadvies over het voorontwerp van provinciedecreet had er een werkgroepvergadering plaats op 5 december 2002.

1.2 Wijziging samenstelling

Op 1 juli 2002 nam professor Filip De Rynck ontslag uit zijn functie als Voorzitter van de Hoge Raad. Hij werd op 29 november 2002 opgevolgd door professor Ludo Veny. Als ondervoorzitter - een functie die reeds vacant was sinds het ontslag van professor Ria Janvier - werd Trui Steen benoemd. Professor Filip De Rynck zetelt voortaan als plaatsvervanger. De huidige samenstelling ziet eruit als volgt:

Voorzitter: Prof. Ludo Veny

Ondervoorzitter: Dr. Trui Steen

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

1. Prof. Filip De Rynck, Hogeschool Gent, Universiteit Antwerpen
2. Prof. Rudolf Maes, Katholieke Universiteit Leuven
3. Dr. Trui Steen, Katholieke Universiteit Leuven

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. Prof. Maria Bouverne-De Bie, Universiteit Gent
2. Prof. Jan Umans, Limburg Universitair Centrum
3. Prof. Filip De Rynck, Hogeschool Gent, Universiteit Antwerpen

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

1. De Heer Sas Van Rouveroj, eerste schepen Gent;
2. De Heer Frans Destoop, eerste schepen Kortrijk;
3. Mevrouw Doris De Neve, schepen Brugge
4. De Heer Leon Pierco, gemeenteraadslid Leuven;
5. Mevrouw Josiane Lowie, burgemeester Staden;
6. De Heer Jos Truyen, burgemeester As;
7. De Heer Ronny Frederickx, gemeentesecretaris Essen;

8. Mevrouw Ruth Stokx, afdelingshoofd maatschappelijk welzijn VVSG

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. Mevrouw Vera Van der Borght, OCMW-voorzitter Aalst;
2. De Heer Jef Gabriels, burgemeester Genk;
3. De Heer Guy Reynebeau, ondervoorzitter OCMW Gent;
4. De Heer Marc Verhaegen, burgemeester Hulshout;
5. Mevrouw Jenny Goossens, schepen Londerzeel;
6. De Heer Walter De Brouwer, schepen Kortenberg;
7. De Heer Dirk De Clerck, OCMW-secretaris Sint-Niklaas;
8. De Heer Mark Suykens, directeur VVSG

Effectieve leden op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies:

1. De Heer Johan Beke, provincieraadslid Oost-Vlaanderen
2. De Heer Jan Durnez, gedeputeerde Oost-Vlaanderen
3. De Heer Toine De Coninck, gedeputeerde Vlaams-Brabant
4. Mevrouw Sonja Claes, gedeputeerde Limburg
5. Mevrouw Greta Thooff, stafmedewerkster VVP

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. Mevrouw Martine De Graef, gedeputeerde Antwerpen
2. De Heer Arie Abbeloos, provincieraadslid Oost-Vlaanderen
3. Mevrouw Lydia De Ridder, provincieraadslid Antwerpen
4. De Heer Marc Vandeput, gedeputeerde Limburg
5. De Heer Raymond Van Loock, directeur VVP

1.3 Werkbezoek

De Hoge Raad bracht op 21 maart 2002 een werkbezoek aan het Nederlandse ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerpen waren het herindelingsbeleid in Nederland en de werking van Raad voor het Openbaar Bestuur. Het werkbezoek kaderde in de adviesaanvraag van het Vlaams Parlement omtrent het nut van fusies in het kader van de versterking van de bestuurskracht van gemeenten (zie advies 3 - 2002). Doel was na te gaan hoe in Nederland omgegaan werd met herindelingen van gemeenten.

Door verschillende medewerkers van het ministerie werd toelichting gegeven bij het vroegere en huidige gemeentelijke herindelingsbeleid en bij de werkzaamheden van de stuurgroep de Zeeuw (Krachtige Gemeenten) die streeksgewijs het functioneren van gemeenten onderzocht. Als praktijkgeval werd de recente herindeling bekeken van de gemeente Pijnacker/Nootdorp. Tot slot verduidelijkte de heer Martin van Haeften, secretaris, de werking van het Nederlandse adviesstelsel en de werking van de Raad voor het Openbaar Bestuur in het bijzonder. Een verslag van dit werkbezoek kan gedownload worden van de website <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>.

Dat dit werkbezoek erg nuttig was, mag blijken uit het feit de Hoge Raad zich voor het advies 3 - 2002 heeft laten inspireren door de werkmethode van de stuurgroep Krachtige Gemeenten.

1.4 Secretariaat

Het secretariaat van de Hoge Raad wordt verzorgd door twee ambtenaren van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat respectievelijk om Bram Opsomer (Licentiaat Bestuurskunde) en Geert Rits (Licentiaat Politieke Wetenschappen). Zij zijn tewerkgesteld als adjunct van de directeur op de afdeling Juridische Aangelegenheden en Verkiezingen.

De taken van het secretariaat zijn veelvuldig. In de eerste plaats kan verwezen worden naar de opdrachten van de Hoge Raad zoals die omschreven zijn in artikel 3 van het decreet.

Meer specifiek gaat het onder meer om: het opvolgen van onderzoeksprojecten, coördineren van de bijhorende stuurgroepen, studieopdrachten, bijwonen van studiedagen, contacten leggen met het werkveld, actualiseren van de website, verslaggeving en de bijbehorende administratieve taken,...

1.5 Website

De website van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is te raadplegen op volgend adres: <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>

Naast de actualisering van reeds bestaande rubrieken (bijvoorbeeld toevoegen van de verslagen), werd in de loop van het werkjaar een discussieforum toegevoegd i.v.m. het onderzoeksrapport 'naar een optimale verhouding tussen gemeente en ocmw'. Een tiental reacties werden ontvangen. Nieuwe dossiers zijn onder andere het voorontwerp van gemeentedecreet en van provinciedecreet en het voorontwerp van decreet betreffende lokaal sociaal beleid. De pagina met links werd vervolledigd en bevat nu verwijzingen naar alle lokale en provinciale besturen, de Vlaamse en federale overheid, wetenschappelijke instituten enzovoort.

1.6 Pers

Het advies van de Hoge Raad over het voorontwerp van gemeentedecreet kreeg een zekere weerklank in de pers. Op 24 oktober 2002 verschenen zowel in De Standaard als in de Financieel Economische Tijd een artikel over het uitgebrachte advies. Eén dag eerder was in De Standaard een verslag terug te vinden van de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement (zie ook hoofdstuk 3.3) over advies 3 - 2002 omtrent fusies. Verder werd de Hoge Raad vermeld in andere artikels die ondermeer handelden over het gemeentedecreet. Op 30 november maakte De Standaard melding van de nieuwe samenstelling/voorzitter van de Hoge Raad.

2. Adviezen

2.1. Advies 1-2002: advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds

De heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, vroeg op 2 april 2002 aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (zie bijlage 1). De Hoge Raad kwam voor de bespreking van het advies bijeen op 30 april 2002 en bracht haar advies uit op 8 mei 2002.

Hieronder wordt een samenvatting van het advies weergegeven. De volledige tekst kan u lezen als bijlage 2.

Samenvatting

- Ondanks plichtmatige vermelding van de nood aan meer afstemming met het federale stedenbeleid, ziet de Hoge Raad ook met dit Vlaams Stedenfonds op dit punt geen vooruitgang.
- De Hoge Raad waarschuwt de Vlaamse regering voor een scheefgetrokken beeldvorming waardoor het wel lijkt alsof de regering alleen nog voor steden aandacht heeft. Nu en op termijn kan dit het draagvlak voor stedenbeleid ondergraven.
- Het Stedenfonds is geen SIF-bis geworden. Wat wel blijft is de keuze van de 13 steden. De Hoge Raad staat kritisch ten opzichte van deze volgehouden keuze. De Hoge Raad mist voldoende motivering ten aanzien van de opname van bepaalde steden, zeker nu het ontwerp van decreet voor het vernieuwd Gemeentefonds voor deze steden extra middelen heeft vrijgemaakt. De Hoge Raad blijft een voorafname voor Antwerpen en Gent ongelukkig en subjectief vinden, vooral omdat in de uitwerking blijkt dat Antwerpen en Gent maar 71 % van de middelen krijgen. De mix van voorafname, oude bevolkingscijfers en bijsturing in functie van het waarborgen van het SIF-aandeel lijkt te wijzen op een politiek gestuurde verdeling.
- De evolutie naar een fonds met verruimde doelstellingen en de invoering van een legislatuur-overeenkomst is op zich positief. Hoe ruimer evenwel het fonds, hoe meer de Hoge Raad zich afvraagt waarom dan niet via de algemene financiering wordt gewerkt. De Hoge Raad mist duidelijkheid over het perspectief van dit fonds en stelt vast dat de fondsenfinanciering steeds meer een legislatuur gebonden beleidsinstrument van de Vlaamse regering lijkt te worden.
- De Hoge Raad stelt voor een verplicht advies van de OCMW te voorzien vooraleer de beleidsovereenkomst op de gemeenteraad wordt behandeld en dit advies verplicht mee te nemen in de onderhandelingen voor de beleidsovereenkomst met de Vlaamse regering. Dat is volgens de Hoge Raad wenselijk, enerzijds om het overleg dat in het kader van het SIF globaal is verbeterd verder te zetten en anderzijds om de toets van de inclusiviteit en de zorg voor de achterstellingsproblemen te waarborgen.
- De Hoge Raad formuleerde kritische bedenkingen over alle aspecten van de uitvoering van dit fonds (inhoud, procedure en aanpak van beleidsovereenkomst, discussie over het uitwerken van indicatoren) die uiteindelijk zullen bepalen hoe groot de beleidsruimte van de steden of de eenzijdige sturing vanwege de Vlaamse overheid werkelijk is. Blijkt die beleidsruimte zeer groot, eventueel door een falend uitvoeringsapparaat aan Vlaamse zijde, dan is overheveling naar het Gemeentefonds aangewezen. Ook als deze beleidsruimte zeer beperkt zou blijken te worden, onder andere als gevolg van een gebrek aan overeenstemming in de Vlaamse regering, dan dringt zich evenzeer een evaluatie en een herziening van dit Stedenfonds op.

2.2 Advies 2-2002: advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW

Op 17 juli 2000 vroeg de Vlaamse regering een advies over de problematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW. De Hoge Raad besliste om deze adviesaanvraag te ondersteunen via de uitbesteding van een wetenschappelijke onderzoeksopdracht, die werd gegund aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven).

Om tot dit advies te komen heeft de Hoge Raad een specifiek voorbereidingsproces gehanteerd. Er werd een stuurgroep opgericht in de schoot van de Hoge Raad met een brede samenstelling (schepenen, secretarissen en ambtenaren van OCMW en gemeente, Vlaamse beleids mensen en deskundigen). De stuurgroep had de opdracht het onderzoek te begeleiden en een document af te leveren dat een goede basis kon zijn voor het advies. De stuurgroep kwam gedurende één jaar zeven keer samen en leverde op 7 januari 2002 definitief kwijting aan de onderzoekers voor hun onderzoeksopdracht. Vervolgens verhuisde het dossier naar de Hoge Raad zelf. Op 30 januari, 30 april en 1 juli 2002 kwam de Hoge Raad bijeen om zich te buigen over deze problematiek. Naast de werkzaamheden in de stuurgroep en de Hoge Raad werden door de onderzoekers ook verschillende hoorzittingen georganiseerd. In die hoorzittingen werden op verschillende sleutelmomenten in het onderzoek resultaten voorgelegd aan alle mogelijke betrokkenen uit het veld. Onder de deelnemers aan de hoorzittingen bevonden zich mandatarissen en ambtenaren van grote en kleine gemeenten en OCMW-besturen, maar ook vertegenwoordigers van de 'derden' (bijvoorbeeld CAW, Kind en Gezin), de Vlaamse administratie en provincies. Die hoorzittingen gaven een heel nuttige input voor het onderzoek en voor het advies.

In bijlage 3 is de weergave te vinden van de kern van het advies. Bij het advies horen ook verschillende bijlagen die bepaalde delen van het kernadvies verder toelichten of uitwerken. Het volledige advies en de bijlagen kunnen gedownload worden van de website van de Hoge Raad: <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>

2.3 Advies 3-2002: advies over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten

Op 22 mei 2000 kreeg de Hoge Raad vanwege het Vlaams parlement een adviesaanvraag over de wenselijkheid om het instrument van de fusie van de gemeenten in Vlaanderen in te zetten in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten.

De Raad bereidde dit advies voor aan de hand enerzijds van een literatuurstudie en anderzijds van een werkbezoek aan het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken (voor een verslag zie rubriek dossiers/fusies op de website) De literatuurstudie betrof vooral de evaluatie van de in de jaren 1975-1976 in ons land doorgevoerde samenvoegingen van gemeenten en de meer recente praktijk van de samenvoegingen in Nederland.

De conclusie van het advies merkt op dat de gemeenten door de Vlaamse overheid beschouwd worden als het basisniveau. Gekoppeld aan het subsidiariteitsprincipe betekent dit dat zij over een zo ruim mogelijk takenpakket dienen te beschikken. Daarbij moeten middelen gericht zijn op het versterken van de gemeenten. De Hoge Raad is van mening dat daarnaast ook andere ingrepen kunnen overwogen worden. Fusies zijn daarbij slechts één instrument om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten.

De Raad stelt in haar advies voor om in gans Vlaanderen een zogenaamde regioscreening door te voeren. Dit proces moet uitgevoerd worden per streek om maatwerk mogelijk te maken. Belangrijk hierbij is dat alle lokale actoren betrokken moeten worden: niet alleen de betrokken gemeenten maar ook bijvoorbeeld het middenveld. Alzo kan een debat op gang worden gebracht over de knelpunten en kansen om de bestuurskracht te vergroten. Dit proces maakt het mogelijk dat gemeenten een actieplan opstellen en vrijwillig initiatieven nemen. Randvoorwaarden voor deze open procedure zijn onder meer een professionele, flexibele aanpak en begeleiding, overleg met de verschillende bestuursniveaus en een slagvaardig tempo.

Als mogelijke instrumenten opteert de Raad in het advies voor differentiatie in de taakuitvoering, samenwerking (ook voor opgelegde taken in federatieve structuren), grenscorrecties en/of fusies. Deze oplossingen kunnen vrijwillig of verplicht doorgevoerd worden. Indien de lokale actoren immers niet ertoe komen om zelf een grondig actieplan op te stellen voor de verhoging van de bestuurskracht, is het aan de Vlaamse regering om de nodige maatregelen te nemen. Dit kan ook betekenen dat, na een zorgvuldig streekgericht proces van doorlichting en overleg, samenvoegingen worden opgelegd. Daarbij is het uiterst belangrijk dat de Vlaamse overheid zorgt voor een degelijke omkadering en begeleiding.

Het volledige advies vindt u terug als bijlage 4.

Op 22 oktober 2002 had over het advies een gedachtewisseling plaats in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid van het Vlaams Parlement. Prof. Rudolf Maes gaf toelichting bij het advies en beantwoordde de vragen van de volksvertegenwoordigers. Het verslag kan gedownload worden van de website (<http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>). Zie ook het artikel dat verscheen in De Standaard van 23 oktober 2002 "Fusies gemeenten zijn niet langer onbespreekbaar".

Voor de volledigheid moet hierbij nog de aansluitende gedachtewisseling vermeld worden die de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid van het Vlaams Parlement op 3 december 2002 had met Vlaams minister Paul Van Grembergen over dit advies van de Hoge Raad. Het verslag hiervan is terug te vinden op de website.

2.4 Advies 4-2002: advies over het voorontwerp van gemeentedecreet

Op 19 juli 2002 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van gemeentedecreet principieel goed en vroeg advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (zie bijlage 5) en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV). De Hoge Raad besliste op 28 augustus om een interne werkgroep op te richten om het advies voor te bereiden. Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep: mevrouw Trui Steen en de heren Sas Van Rouveroi, Mark Suykens, Raymond Van Loo, Rudolf Maes en Filip De Rynck. De werkgroep vergaderde op 11, 20 en 23 september. De Hoge Raad kwam bijeen op 30 september en 9 oktober om dit advies te bespreken. Het advies werd uitgebracht op 18 oktober 2002.

In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de voorbereiding en de implementatie van het decreet. In hoofdstuk 3 spitst de Raad zich toe op de hoofdlijnen van het voorontwerp: de doelstellingen van de Vlaamse regering, de vernieuwingen die de Raad steunt, de kritische bedenkingen van de Raad op de onderliggende keuzes in het voorontwerp. In de volgende hoofdstukken gaat de Raad in op de onderdelen van het voorontwerp, met name:

- het gemeentebestuur: raad, college en burgemeester (hoofdstuk 4);
- het personeel (hoofdstuk 5);
- het financieel beheer (hoofdstuk 6);
- de verzelfstandigingsvormen (hoofdstuk 7);
- de participatie van de burger (hoofdstuk 8);
- de samenvoeging van gemeenten (hoofdstuk 9);
- en het bestuurlijk toezicht (hoofdstuk 10);

In de conclusie beoordeelt de Raad of dit gemeentedecreet aan de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse regering beantwoordt.

Omwille van de beperkte tijd heeft de Hoge Raad zich beperkt tot de hoofdlijnen van het voorontwerp. Enkele meer gedetailleerde juridische en redactionele bedenkingen werden gebundeld in een bijlage maar de Raad streefde hier geen volledigheid na. Een lijst met alle uitvoeringsbesluiten die de Vlaamse regering ter uitvoering van dit decreet nog moet nemen, is terug te vinden als tweede bijlage bij het advies.

De conclusie is terug te vinden als bijlage 6. Het volledige advies en de bijlagen kunnen gedownload worden van de website van de Hoge Raad: <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>

2.5 Andere adviesaanvragen

2.5.1 Advies over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid stemde op 5 maart 2002 in met een voorstel van de heer Herman De Loor om het advies te vragen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over de impact en de gevolgen van een eventuele hertekening van de kieskringen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement in provinciale kieskringen of in één Vlaamse kieskring (voor de adviesaanvragen: zie bijlage 13 en 14).

Na een grondige overweging besliste de Hoge Raad om over dit onderwerp geen advies voor te bereiden. De Hoge Raad is van mening dat dit advies niet kadert binnen de eigenlijke taakomschrijving zoals aangegeven in artikel 3 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Het gaat hier immers om een materie die niet kadert binnen de binnenlandse bestuurlijke organisatie. Het antwoord van de Hoge Raad aan de heer De Batselier, voorzitter van het Vlaams parlement, is terug te vinden als bijlage 15.

Op 5 juni 2002 ontving de Hoge Raad van de heer Norbert De Batselier op vraag van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid, en op suggestie van de Hoge Raad, een nieuw advies over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen. De Hoge Raad verzocht Prof. Dr. Wilfried Dewachter (K.U.Leuven) om een advies hierover op basis waarvan de Hoge Raad in 2003 haar aanbevelingen zal doen. (Voor de adviesaanvraag: zie bijlage 7; zie ook 5.4)

2.5.2 Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid

De Vlaamse regering keurde op 19 juli 2002 het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid goed en vroeg de SERV om haar advies. De Hoge Raad ontving op 31 oktober 2002 van Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingsamenwerking, Mieke Vogels, een vraag om advies over hetzelfde ontwerpdecreet. (Voor de adviesaanvraag: zie bijlage 8.) In de loop van het voorjaar 2003 zal de Hoge Raad zich over dit ontwerp-decreet uitspreken.

2.5.3 Advies over het voorontwerp van provinciedecreet

Op 22 november gaf de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het voorontwerp van provinciedecreet. De Hoge Raad werd gevraagd om zich hierover uit te spreken. Het advies zal in januari 2003 afgeleverd worden. (Voor de adviesaanvraag: zie bijlage 9; zie ook 5.1)

3. Gedachtewisselingen met het Vlaams Parlement

3.1 Het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel (28 februari 2002)

Op 28 februari 2002 had een gedachtewisseling plaats in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden Huisvesting en Stedelijk Beleid met voorzitter Filip De Rynck over het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel.

Het verslag is terug te vinden als bijlage 10.

3.2 Het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (15 mei 2002)

Over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds wisselde voorzitter Filip De Rynck op 15 mei 2002 met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden Huisvesting en Stedelijk Beleid van gedachten. Ook de SERV en de VVSG gaven hun opmerkingen weer.

Een uittreksel van het verslag is terug te vinden als bijlage 11

3.3 Gedachtewisseling over het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten (22 oktober 2002)

Een derde onderhoud met de leden van Commissie Binnenlandse Aangelegenheden Huisvesting en Stedelijk Beleid had plaats op 22 oktober 2002. Professor Maes zette de hoofdlijnen uiteen van het advies van de Hoge Raad over welke instrumenten kunnen ingezet worden ter versterking van de bestuurskracht van de gemeenten (zie ook 2.3). Het verslag is integraal terug te vinden als bijlage 12.

Ter volledigheid kan nog worden gemeld dat op 3 december over het advies 3-2002 een gedachtewisseling plaats had met de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken. Het verslag hiervan kan geraadpleegd worden op de website van de Hoge Raad en het Vlaams Parlement (stuk 1507 (2002-2003) nr. 1).

4. Onderzoeksproject *Kerntaken van de verschillende overheden*

4.1. Inleiding

In juli 2000 werd door de Vlaamse regering aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een advies gevraagd over de kerntaken van de verschillende overheden. Door de Raad werd vervolgens aan de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden gevraagd om ter ondersteuning en begeleiding ervan een bestek te laten uitschrijven voor een grondig wetenschappelijk onderzoek hieromtrent. De opdracht werd gegund aan het Instituut voor de Overheid¹ (K.U. Leuven o.l.v. Prof. Dr. Geert Bouckaert) dat hiervoor samenwerkte met het HIVA². De doelstellingen van het onderzoek en de methodologie kwamen reeds aan bod in het vorige jaarverslag van de Hoge Raad. In dit hoofdstuk wordt vooral gefocust op het definitieve onderzoeksrapport.

Bijna tegelijkertijd met dit onderzoeksproject liep een gelijkaardige discussie op Vlaams regeeringsniveau, in overleg met de lokale overheden en de provincies. Bedoeling is om de resultaten van de debatten, de nieuwe verhoudingen en de wijze van samenwerken tussen de drie bestuursniveaus in een bestuursakkoord te gieten in het voorjaar van 2003. Daarna kan de implementatie worden voorbereid om vervolgens de resultaten van het kerntakendebat in te dienen bij het Vlaams Parlement. Het eigenlijke proces van dit debat valt echter buiten het bestek van de Hoge Raad. Voor meer informatie hierover kunnen we verwijzen naar de website <http://aba.ewbl.vlaanderen.be/kerntakendebat.htm>. Wel nam de Hoge Raad over het proces van dit kerntakendebat een standpunt in. U kan het lezen op de website van de Hoge Raad.

Het is uiterst belangrijk om te benadrukken dat het de bedoeling was om het onderzoek **volledig onafhankelijk** te laten verlopen van het debat op Vlaams regeeringsniveau.

4.2. Stuurgroep

Er werd er een stuurgroep aangeduid met als doel om samen met de onderzoekers het project te 'sturen' waar dit nodig mocht zijn, suggesties te doen, enzovoort. De stuurgroep deed aan procesbewaking, zorgde voor een kwaliteitstoets van de opdrachthouder en was verantwoordelijk voor de gekozen onderzoeksrichting. De stuurgroep kwam 5 maal samen, nl. op 23 november 2001, 20 februari, 30 april en 10 juli 2002. De stuurgroep beëindigde haar werkzaamheden op 2 oktober 2002, waarbij kwijting werd gegeven aan de uitvoerders van het onderzoek voor hun opdracht. (De verslagen zijn terug te vinden op de website van de Hoge Raad.) Het onderzoeksrapport werd vervolgens overgemaakt aan de leden van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

De Hoge Raad gaf er de voorkeur aan om de samenstelling van de stuurgroep vooral academisch te houden, gezien er parallel ook het kerntaken- en subsidiariteitsdebat werd gehouden op Vlaams niveau.

De stuurgroep was als volgt samengesteld:

Mark Suykens (VVSG), Raymond Van Loock (VVP), Guido Decoster (*directeur-generaal Administratie Binnenlandse Aangelegenheden*), Prof. Dr. Theo Toonen (*Universiteit Leiden - Nederland*), Kristof De Leemans (UIA), Prof. Dr. Kris Deschouwer (VUB), Prof. Dr. Wim Moesen (KUL) en Prof. Dr. Filip De Rynck (Hogeschool Gent, Voorzitter Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur).

1 Onderzoeksgroep IvO: Prof. Dr. Geert Bouckaert, Dr. Koen Verhoest, Dra. Ellen Wayenberg en Kris Snijders

2 Onderzoeksgroep HIVA: Dr. Luc Vanootegem, Kris Bachus, Ludo Struyven, Ingrid Vanhoren, Georges Hedebouw, Sien Winters, Leen Sanne en Benediekt Vandamme

4.3. Het onderzoeksrapport

In het onderzoeksrapport staat de vraag naar de kerntaken van de verschillende overheden centraal. Daarbij wordt de dimensie naar welke taken de overheid en welke taken de markt moeten opnemen buiten beschouwing gelaten. De vraag naar wàt de overheid moet doen komt in dit onderzoek niet aan bod; wel de vraag naar welk overheidsniveau de huidige taken en bevoegdheden het best kan uitvoeren en uitoefenen. Het onderzoeksrapport tracht in de eerste plaats een methodologie aan te reiken om op zoek te gaan welke de optimale verdeling is van die taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus. Daartoe zijn de onderzoekers op zoek gegaan naar relevante criteria om mogelijke verdelingen te beoordelen. De criteria werden afgeleid uit verschillende theoretische achtergronden en visies op de bestuurlijke organisatie maar ook uit de praktijk (o.a. evoluties in de taakverdeling, omgevingsfactoren, normatieve opvatting van de actoren). Aan de hand van deze criteria stelden de onderzoekers een methodologie op die in een kerntakendebat kan gehanteerd worden.

De methodologie bestaat uit drie verschillende niveaus. Op het eerste niveau bevinden zich een aantal criteria waarmee zowel beleidsvoorbereidende als beleidsuitvoerende taken worden beoordeeld. Hierbij zijn een aantal correctiemechanismen opgenomen: indien een bepaalde taak wordt toegewezen aan een overheidsniveau is het mogelijk dat deze keuze wordt ondersteund door een aantal criteria, maar voor enkele andere criteria toch een probleem schept. Indien dit probleem niet kan worden opgelost door de taak aan een ander niveau toe te kennen, kunnen de correctiemechanismen een uitweg bieden.

Op het tweede niveau wordt gekeken naar de onderlinge samenhang van beleidsuitvoerende en beleidsvoorbereidende taken. Het derde niveau tenslotte laat, wegens het toenemend belang van integraal beleid, een beoordeling toe over de verschillende beleidssectoren heen.

De onderzoekers beklemtonen dat deze methodologie veronderstelt dat de verschillende overheidsniveaus met elkaar in overleg treden. De methodologie kan dan ook niet beschouwd worden als een mechanisch model aan de hand waarvan één beste taakverdeling kan gemaakt worden. Zo zullen wijzigende omstandigheden in de omgeving regelmatig aanpassingen aan de taakverdeling vereisen.

Het volledige onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de Hoge Raad of kan verkregen worden op het Secretariaat. In de loop van 2003 zal de Hoge Raad een advies uitbrengen over de kerntaken van de verschillende overheden.

5. Agenda voor 2003

5.1. Advies voorontwerp van provinciedecreet

Op 22 november 2002 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van provinciedecreet goed. Net zoals voor het voorontwerp van gemeentedecreet werd de Hoge Raad om advies gevraagd (zie bijlage 9). In 2002 hadden er reeds enkele voorbereidende vergaderingen plaats van een interne werkgroep die het advies voorbereidde. Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep: mevrouw Trui Steen en de heren Mark Suykens, Raymond Van Loock, Rudolf Maes en Ludo Veny. Begin 2003 zal het advies overhandigd worden aan de Vlaamse regering.

5.2. Advies kerntaken van de verschillende overheden

De Vlaamse regering verzocht in juli 2000 de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur om een advies uit te brengen over de kerntaken van de verschillende overheden. Om een gefundeerd advies te kunnen uitbrengen bestelde de Hoge Raad een grondig wetenschappelijk onderzoek (zie deel 4). Op basis van het onderzoeksrapport zal in het voorjaar van 2003 een advies worden geformuleerd.

5.3. Advies voorontwerp van decreet lokaal sociaal beleid

Op 19 juli 2002 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid goed en vroeg zij de SERV om haar advies. De Hoge Raad ontving op 31 oktober 2002 van Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelings-samenwerking, Mieke Vogels, een vraag om advies over dit ontwerpdecreet (zie bijlage 8).

5.4. Advies kiessysteem provincieraadsverkiezingen

De heer Norbert De Batselier, voorzitter van het Vlaams parlement, verzocht op 5 juni 2002 op vraag van de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid, de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur om advies over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen (zie bijlage 7). Een dergelijk advies werd door de Hoge Raad zelf gesuggereerd in zijn schrijven van 16 mei 2002.

Op de plenaire vergadering van 1 juli 2002 werd deze adviesaanvraag voor een eerste maal besproken op de Hoge Raad. Daarbij werd door de VVP-delegatie een toelichting gegeven bij het huidige kiessysteem. Om het advies voor te bereiden wordt een beroep gedaan op de expertise van professor dr. Wilfried Dewachter van de K.U. Leuven die een voorafgaand wetenschappelijk advies zal formuleren dat als basis zal dienen voor de discussies binnen de Hoge Raad. De tekst wordt tegen 10 februari 2003 verwacht.

5.5. De toekomst van de Hoge Raad

Op 21 juni 2002 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden principieel goed. Er werd in beperkte mate rekening gehouden met de adviezen van de SERV en de Mina-raad. Het voorontwerp werd vervolgens voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Haar opmerkingen en het antwoord van de Vlaamse regering zijn terug te vinden in de nota aan de Vlaamse regering van 6 december 2002. Die dag keurde de Vlaamse regering het ontwerp-decreet goed. Het zal nu voorgelegd worden aan het Vlaams Parlement.

De werkzaamheden werden door het Secretariaat opgevolgd vermits dit decreet ook gevolgen zal hebben voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Momenteel staat vast dat er binnen

het beleidsdomein Bestuurszaken een strategische adviesraad zal opgericht worden. Volgens de voorliggende planning zou dit gefinaliseerd worden in 2003. Tot nu toe onthield de Hoge Raad zich van enig commentaar. Hij werd ook niet officieel op de hoogte gebracht van zijn positie in het toekomstige bestuurlijke landschap. Zal de Hoge Raad een onderdeel worden van deze strategische adviesraad? Zal hij omgevormd worden tot een strategische adviesraad en bijgevolg een aanzienlijke taakuitbreiding krijgen?

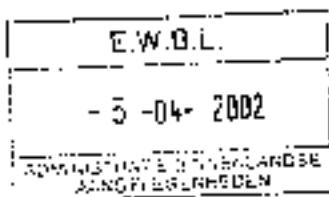
In januari 2003 zal de Hoge Raad een onderhoud hebben met minister Van Grembergen. Daar zal ondermeer gevraagd worden naar de toekomst van de Hoge Raad. De Hoge Raad zal alleszins een nota voorbereiden over hoe hij zijn toekomstige rol ingevuld ziet.

5.6. Onderhoud met Vlaams minister Paul Van Grembergen

Op vraag van het Dagelijks Bestuur van de Hoge Raad zal deze op 20 januari een gesprek hebben met Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken. Aanleiding voor het onderhoud is in de vaststelling dat de adviezen van de Hoge Raad meestal niet meer dan punten en komma's wijzigen en zelden veranderingen kunnen aanbrengen aan fundamentele, politieke keuzes die werden gemaakt in de voorontwerpen van decreet. Daarnaast zal de minister ook gevraagd worden naar zijn zienswijze omtrent de toekomst van de Hoge Raad in het kader van de aangekondigde hervorming van het adviesstelsel.

Bijlagen

Bijlage 1. Adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (10 april 2002)



Vlaamse regering
Kabinet van Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlandse Betrekkingen

Krege Luchman 2, 1050 Brussel
Tel: 02 279 52 11 Fax: 02 279 52 13

E-mail:

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

in kennis

in kennis

Bijlagen

vragen naar e-mail

telefoonnummer

Naam

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

Adrianus Penning

De Vlaamse regering heeft op 10 april 2002 een adviesaanvraag ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

Bijlage 2. Advies 1 – 2002 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (8 mei 2002)

Inleiding

De heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, vroeg op 2 april 2002 aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

Het advies bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden een aantal algemene opmerkingen gemaakt over het gevoerde stedenbeleid van de Vlaamse regering. In het tweede deel wordt meer specifiek ingegaan op het voorliggend voorontwerp van decreet. De Hoge Raad concentreert zich daarbij op zeven elementen.

Deel I Bedenkingen over het Vlaamse stedenbeleid

Dit voorontwerp van decreet vormt het sluitstuk van de hervorming van de fondsen voor de lokale besturen. Met de verdeling van de overgebleven SIF+ middelen wil de Vlaamse regering stimuli geven voor het voeren van een duurzaam en integraal stedenbeleid. Reeds in het Vlaams regeerakkoord werd de keuze gemaakt om de SIF-middelen te heroriënteren “met het oog op een versterkt stedenbeleid” (Vlaams regeerakkoord, 13 juli 1999). Om dit te realiseren kon de Vlaamse regering kiezen tussen twee scenario's: de algemene financiering via aangepaste criteria of voorafnames van het Gemeentefonds of een vorm van specifieke financiering. In het eerste geval is de beleidsvrijheid voor de besteding van de middelen groot, in het tweede geval is de sturing vanuit de Vlaamse overheid en de beleidsinhoudelijke verwevenheid in principe sterker. De aard van de sturing, de sterkte van de sturing en de beleidsinhoudelijke invulling hangen dan af van de uitwerking van de specifieke financiering. De Vlaamse regering koos ondertussen ook voor versterking van de aandacht voor de steden in de voorgestelde hervorming van het Gemeentefonds, naast andere overwegingen die bij deze hervorming speelden.

De argumenten om toch met specifieke fondsenfinanciering voor algemene beleidsdoelen (zie hieronder) voor de steden te werken en de resterende SIF+ middelen niet aan het Gemeentefonds toe te voegen, zijn voor de Hoge Raad niet geheel duidelijk. Dat komt enerzijds door de zeer algemene doelstellingen, anderzijds door de onduidelijkheden inzake de uitwerking van het Stedenfonds. Dat is anders dan voor het ontwerp van stadsvernieuwingfonds dat als een stimulerend projectenfonds kan worden omschreven met een specifiek beleidsdoel (publiek-private samenwerking voor fysieke ingrepen).

Uit een evaluatie van het Sociaal Impulsfonds zou blijken dat de steden aandringen op extra financiering en uit een bevraging van de Vlaamse administratie zou evenzeer blijken dat wordt aangedrongen op extra aandacht voor de stedelijke problematiek (memorie, p.3). Maar waarom dit tot een nieuw fonds moet leiden, is niet duidelijk. De Hoge Raad vindt de motivering op dit punt vaag en algemeen. Dat straalt ook af op de doelstellingen van dit Stedenfonds.

De Vlaamse regering geeft aan dat de extra impulsen vanuit het Stedenfonds finaal moeten kunnen overgaan in regulier beleid (memorie, p.6). De Hoge Raad herinnert eraan dat de Vlaamse regering voortijdig het Sociaal Impulsfonds heeft opgeheven, wat onder andere tot aanpassing heeft geleid van de criteria van het nieuw voorgestelde Gemeentefonds. Dat biedt de Hoge Raad een onzeker perspectief, zowel voor het nieuwe Stedenfonds als voor het nieuw Gemeentefonds. De Hoge Raad heeft in haar advies over het nieuw Gemeentefonds al op deze onzekerheid gewezen en op het gevaar dat elke integratie van vormen van specifieke financiering weer tot een nieuwe herziening van de criteria van het Gemeentefonds zou leiden. Niet alleen schept dit voor de lokale besturen weinig zekerheid in functie van planning op de lange termijn, het wekt ook de indruk dat de fondsen steeds meer als een tijdelijk instrument worden beschouwd voor de legislatuur gebonden beleidsplannen van de Vlaamse regering. Vooraleer een nieuw fonds gestabiliseerd is, wordt dan al weer gewerkt aan een herziening.

De Hoge Raad wijst naar aanleiding van dit Stedenfonds op de beeldvorming die in Vlaanderen ontstaat: alle beleidsaandacht lijkt naar de steden te gaan. De ruime aandacht die in beleidsverklaringen (regeringsverklaring, beleidsnota's en beleidsbrieven) wordt besteed aan de stede-

lijke problematiek, versterkt die indruk. De Hoge Raad wil met deze opmerking vermijden in de aloude politieke tegenstelling tussen stad en platteland te vervallen. Het gaat er de Hoge Raad niet om dat er meer of minder middelen aan de ene of de andere problematiek moeten worden besteed, wel dat de beeldvorming ongewenste effecten versterkt en voor een valse bipolariteit tussen stad en platteland zorgt. Dat versterkt het maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van de stedelijke beleidsproblemen niet.

De belangrijkste beleidsinhoudelijke evolutie van het SIF+ naar dit nieuwe Stedenfonds is de verruiming van de beleidsdoelen. Het Sociaal Impulsfonds was in steden toch overwegend gericht op sociale en achterstellingsproblematieken, al was dit - in wisselende mate - ingebed in algemene beleidsprogramma's gericht op versterking van de leefbaarheid. De doelstellingen in het Stedenfonds zijn potentieel ruim en zijn voorwerp van onderhandelingen. Bovendien is sprake van een lange termijn beleidsovereenkomst, in tegenstelling tot de jaarlijkse planningsverplichtingen en dossieropmaak in het Sociaal Impulsfonds. De beide elementen samen kunnen het maatwerk en de beleidsruimte voor de steden versterken. Dat is voor de Hoge Raad een positieve evolutie. Hoe breder evenwel de beleidsruimte wordt, hoe sterker de vraag waarom dan niet voor de algemene financiering wordt gekozen. Indien in de praktijk zou blijken dat de uitvoering van het Stedenfonds zodanig is of zodanig evolueert dat de beleidskeuzes overwegend en vrij door de steden worden gemaakt, zou daarmee de overbodigheid van dit Stedenfonds worden aangegeven.

Deel II Specifieke opmerkingen

Naast de algemene opmerkingen heeft de Hoge Raad ook nog zeven specifieke elementen waarop de aandacht wordt gevestigd:

1. de keuze van de steden
2. de wijze van de verdeling van de middelen onder de steden
3. de keuze van de doelstellingen
4. de concretisering van de doelstellingen
5. de invulling van het instrument 'beleidsovereenkomst'
6. de invulling van de resultaatopvolging
7. de afstemming met het federale stedenbeleid

1. De keuze van de steden

In het voorontwerp worden 13 steden aangeduid die aanspraak kunnen maken op de middelen van het Stedenfonds. De Hoge Raad heeft vragen over het verband tussen de 13 gekozen steden en de doelstellingen van dit voorontwerp (stadsvlucht, dualisering, democratisch draagvlak, leefbaarheid en bestuurlijke kwaliteit). De Hoge Raad vraagt zich af in welke mate bijvoorbeeld Turnhout (38.714 inwoners) en Roeselare (54.376 inwoners) meer problemen hebben met stadsvlucht, democratisch draagvlak, leefbaarheid of dualisering in vergelijking met andere middelgrote steden. Ter illustratie: steden als Dendermonde en Beveren hebben meer inwoners dan Turnhout, maar zijn niet geselecteerd voor het Stedenfonds. Dit heeft als gevolg dat er bedenkingen kunnen gemaakt worden bij de algemene selectiebasis van de 13 steden: is er een onlosmakelijk verband tussen de geselecteerde steden en de problematiek die in de doelstellingen wordt aangebracht? Kan het niet dat ook andere middelgrote steden soms (nog meer) dergelijke problemen kunnen ervaren?

2. De wijze van verdeling van de middelen

De wijze waarop de middelen onder de steden verdeeld zullen worden, werd reeds vastgelegd in het voorontwerp. Het eerste aandachtspunt is het onderscheid tussen Antwerpen en Gent, die theoretisch 75% van de resterende middelen krijgen (in de praktijk 71 %, zie hieronder) en de andere centrumsteden. De Vlaamse regering argumenteert deze voorafname zowel op basis van de gemaakte simulaties als op basis van diverse analyses, o.a. van de task force stedenbeleid. Zoals steeds bij dergelijke verdeling steunt dat niet op objectieve argumenten maar gaat het om een politieke keuze die achteraf zo goed mogelijk wordt ingekleed. We verwijzen voor deze keuze van voorafnames naar het advies van de Hoge Raad over de hervorming van het Gemeentefonds:

“De Hoge Raad vindt dat het werken met bijzondere categorieën van gemeenten steeds wrevel oproept bij andere gemeenten: elke gemeente heeft immers argumenten om op de eigen bijzondere situatie te wijzen. Het meest objectieve systeem is in principe de toepassing van dezelfde set criteria op alle gemeenten. De Hoge Raad beseft dat het ontwikkelen van zo'n systeem, rekening houdende met de voorgeschiedenis, bijzonder moeilijk is. Toch vraagt de Hoge Raad zich af of er niet meer objectieve mogelijkheden bestaan om de middelen te herverdelen die zoveel mogelijk op alle gemeenten gebaseerd zijn.” (Hoge Raad, advies 1-2001)

In het SIF gebeurde de verdeling op basis van kansarmoede- en achterstellingscriteria. Nu is het enige criterium het inwonersaantal. Er wordt dus geen rekening meer gehouden met het sociaal-economisch draagvlak en de daaraan verbonden lasten en minder-inkomsten van de steden. Dit betekent dat steden met stijgende specifieke problemen op het vlak van kansarmoede en achterstelling hun aandeel bevroren zien op het niveau van het SIF+ aandeel van 2002 (de waarborg). Het financieel voordeel voor die steden zal dus op termijn verdwijnen. Maar ook nu reeds blijkt uit de voorlopige simulaties van het kabinet van de bevoegde minister (waarbij gebruik gemaakt werd van bevolkingscijfers van 1999) dat de steden die het hoogst scoren op de 'SIF-barometer' (die dus veel achterstellings- en kansarmoedeproblemen hebben) niet noodzakelijk het meest 'winnen' per inwoner.

In verband met de simulaties wil de Hoge Raad nog opmerken dat het evident lijkt dat voor de verdeling van de middelen voor de eerste termijn van vijf jaar, startende in 2003, gebruik zal gemaakt worden van de meest recente bevolkingscijfers (deze van 1 januari 2002, beschikbaar later dit jaar). De huidige simulaties steunen op cijfers van 1999: tussen 1999 en 2002 kan de bevolkingsevolutie voor bepaalde steden significant zijn.

De minister liet voorheen meermaals uitschijnen dat bij de verdeling van de middelen van het Stedenfonds wél zou gewerkt worden met een mix van criteria. Daarbij kan verwezen worden naar een vraag om uitleg van mevrouw Isabel Vertriest tot de heer Paul Van Grembergen over gemeentelijke investeringen in groenvoorzieningen. Daar antwoordde de minister dat de parameter groenvoorziening in het Stedenfonds zal worden opgenomen. “Vermits daar de nood het hoogst is, zal dit één van de voorwaarden zijn om binnen de verdeling van het Stedenfonds de middelen volledig op te nemen” (Vlaams parlement, 6 juni 2001, stuk 199). Nog een indicatie is de tussenkomst van de heer Dirk Holemans tijdens de bespreking van de beleidsbrief Stedenbeleid 2001-2002 waarin hij stelt dat zowel ecologische als sociale criteria moeten worden opgenomen in het Stedenfonds. De minister trad hem toen volledig bij (Vlaams parlement, 19 december 2001, stuk 17). Dit toont aan dat aanvankelijk dus wel gedacht werd aan het opnemen van een mix van criteria. De Vlaamse regering geeft in de memorie van toelichting wel aan dat diverse simulaties aantonen dat dit alternatief niet kon weerhouden worden, maar de Hoge Raad heeft geen informatie over de manier waarop de alternatieven zijn onderzocht, over de mogelijke gevolgen, noch over de politieke afwegingen (zie ook het advies van de Hoge Raad over de hervorming van het Gemeentefonds).

Een argument van de Vlaamse regering is dat het criterium bevolking past binnen de algemene doelstelling van dit Stedenfonds om de stadsvlucht tegen te gaan. In het voorontwerp wordt de verdeling van de middelen op basis van bevolkingsaantal vastgesteld bij de aanvang van de beleidsovereenkomst en blijft die gelden voor de volledige duur (5 of 6 jaar). Indien stadsvlucht echt een basisdoelstelling is, waarom wordt dit criterium dan niet jaarlijks afgewogen? Er dient toch een jaarlijkse bijsturing te gebeuren op basis van de groeivoet.

Een laatste aandachtspunt bij de verdeling van de middelen is dat alle steden minstens hun huidige aandeel in de SIF+ middelen zullen ontvangen. Genk, Mechelen en Oostende profiteren van die regeling en alle andere steden (dus ook Gent en Antwerpen) moeten een deel van hun surplus inleveren. Dit doet opnieuw de vraag rijzen naar het nut van een criterium (zie ook advies over Gemeentefonds). Indien na de verdeling op basis van het criterium nogmaals een deel van de middelen moet verschuiven tussen de steden, dan wordt eigenlijk bewezen dat het basiscriterium (inwonersaantal) niet adequaat is.

3. De keuze van de doelstellingen

De middelen van het Stedenfonds moeten volgens het voorontwerp (art.10) gebruikt worden om de volgende strategische doelstellingen te realiseren:

- tegengaan stadsvlucht
- verhogen democratisch draagvlak
- verhogen leefbaarheid steden
- tegengaan dualisering
- verhoging kwaliteit van bestuur

Deze doelstellingen zijn vaag en staan nog niet op het niveau van strategische doelstellingen, met uitzondering van de doelstelling 'stadsvlucht'. Bij die 'stadsvlucht' passen bedenkingen. De Hoge Raad wijst erop dat het stoppen of het keren van de stadsvlucht niet betekent dat er geen problemen zijn met de sociale structuur van een stad. Daar wordt ook in de memorie van toelichting op ingegaan. Zo geeft de Vlaamse regering aan dat de omkering van de migratietrend te maken heeft met geregulariseerde vluchtelingen en de toestroom van migranten o.a. uit Centraal- en Oost-Europa en dat de gegoede en goed opgeleide middenklasse het nog grotendeels laat afweten. Met dit meer genuanceerde beeld van de relatie tussen sociale structuur en stadsvlucht lijkt de regering in dit ontwerp niet veel aan te vangen. De ruwe en brute cijfers geven aan dat de trend van de stadsvlucht zou keren: het recent gepubliceerde rapport 'Vlaamse Regionale Indicatoren 2001' (VRIND) stelt duidelijk dat er globaal gezien voor de 13 geselecteerde steden voor het eerst sinds 1992 terug een migratieoverschot is. Roeselare en Turnhout hebben zelfs al sinds 1997 een positief migratiesaldo (wat opnieuw vragen doet rijzen over de keuze van de steden). Enkel Antwerpen, Kortrijk, Genk en Mechelen (heel miniem) hebben nog steeds een negatief migratiesaldo. Indien daarbij de natuurlijke loop van de bevolking (geboorten - sterften) wordt bijgeteld, dan hebben slechts Antwerpen en Kortrijk in 2001 minder inwoners dan in 2000.

De vier andere doelstellingen die de Vlaamse regering naar voor schuift (democratisch draagvlak, leefbaarheid, dualisering en kwaliteit van bestuur) zijn in het voorontwerp en de memorie zeer algemeen omschreven. In principe zou dit ook de finaliteit van het Gemeentefonds kunnen zijn, mocht men het wenselijk vinden het Gemeentefonds aan een soort 'missie' te koppelen.

Van het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen (VFIK) over het Sociaal Impulsfonds (SIF) naar het Stedenfonds: dat is de evolutie van een fonds waarvan de doelstellingen in aanvang strikt sociaal bedoeld waren, vervolgens werden verruimd (SIF) en nu helemaal losgekoppeld zijn van sociale doelstellingen, al kunnen deze nog zeker in het Stedenfonds hun plaats hebben. Het voornaamste gevolg is dat het OCMW nu losser staat van het Stedenfonds dan bij de vorige fondsen. In steden waar de verhouding tussen gemeente en OCMW niet optimaal is, kan dit de bestuurlijke kwaliteit (samenwerking, taakafstemming, efficiëntie, integraliteit) schaden (zie punt 5).

4. De invulling van de doelstellingen

Of de grote beleidsruimte die op het eerste zicht met dit voorontwerp aan de steden wordt gegeven behouden blijft, zal vooral moeten blijken bij de uitvoering van het Stedenfonds. Omdat hier nog geen zekerheid over is en nog niet duidelijk is hoe de uitvoering concreet zal lopen, is het ook nog niet duidelijk hoe groot die reële beleidsruimte zal zijn. De doelstellingen zijn bewust algemeen gehouden om maatwerk mogelijk te maken. Zeer veel hangt dus af van de aard van de onderhandelingen en van de instrumentering van het Stedenfonds.

In Antwerpen werd er op een bepaald moment aan gedacht om extra politiemensen te financieren met middelen van het Stedenfonds. Die denkpiste is ondertussen verlaten, maar zou dit via het Stedenfonds kunnen? In het Vlaamse regeerakkoord staat dat de stadsvlucht stoppen betekent dat er kwalitatief goede, betaalbare woningen moeten aangeboden worden. Is het mogelijk om met dit Stedenfonds specifiek huisvestingsprojecten te financieren om stadsvlucht tegen te gaan, ook al bestaat er een circuit van financiering via de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij? Passen grootschalige, éénmalige infrastructurele investeringen binnen het Stedenfonds, bovenop de normale middelen op de Vlaamse begroting? Kan een stad ervoor kiezen zich alleen te richten op één of meerdere achtergestelde 'probleembuurtten', of een andere stad alleen op buurtten waarvan moet worden vermeden dat ze binnen enkele jaren probleembuurtten worden (preventief stedenbeleid)? Kan een stad onverkort de huidige SIF-projecten voortzetten vanuit het oogpunt van continuïteit? Kan de stad het volledige budget naar het OCMW overhevelen? Het zijn maar enkele vragen waarmee de Hoge Raad wil aangeven dat er ofwel veel ruimte zal zijn, ofwel in de praktijk weinig omdat de Vlaamse regering toch beperkingen zal aangeven tijdens de onderhandelingen.

De reële beleidsruimte zal voor een deel afhangen van het 'toetsingskader'. De regering is bezig met het opstellen van een kader dat als basis voor de onderhandelingen met de steden zal dienen. Dit 'toetsingskader' zal, volgens de informatie waarvoor de Hoge Raad nu beschikt, niet geformaliseerd worden via een uitvoeringsbesluit van de regering. Voor de Vlaamse regering is dit een prominent instrument. Hoe dit zal ingevuld worden en hoe het zal gehanteerd worden is niet duidelijk. Met name maakt de Hoge Raad zich zorgen over de manier waarop de verschillende ministers op dit toetsingskader kunnen ingrijpen en hoe ze daar onderling voor zullen samenwerken. Terecht vraagt de Vlaamse regering aan de steden inspanningen om tot meer integrale aanpak te komen. Maar ook de Vlaamse regering, de Vlaamse administraties en Vlaamse openbare instellingen hebben hier nog een lange weg af te leggen. Het gebrek aan afstemming op Vlaams niveau kan zich via het toetsingskader en de beleidsovereenkomsten een uitweg zoeken in weinig 'integrale' onderhandelingen met de steden. Het gevaar van strakke sturing door de bevoegde minister, als een afgeleide van politieke ruilhandel op Vlaams niveau, doemt dan op. De kosten van dit soort politieke operaties kunnen zo hoog zijn en zo zwaar wegen op de mooie intenties dat algemene financiering voor de steden, via het Gemeentefonds, de voorkeur moet krijgen.

5. De invulling van de beleidsovereenkomst

De Vlaamse regering wil vermijden om met het Stedenfonds een nieuw planningsproces op gang te brengen. Voor de opmaak van het voorstel van beleidsovereenkomst kan gebruik worden gemaakt van bestaande analyses en planningsrapporten. Dit zal zeker bijdragen tot het verminderen van de bureaucratische procedures die het SIF soms met zich meebracht.

Over de inhoud, de vorm en de wijze van voorbereiding van de beleidsovereenkomst blijft het voorontwerp vaag. De vorm en de wijze van voorbereiden zal verder bepaald worden door de Vlaamse regering (art. 13). In het voorgaande punt heeft de Hoge Raad reeds enkele bedenkingen gemaakt over de mogelijke rol die de Vlaamse overheid kan spelen bij de voorbereiding van de overeenkomst, waarbij ze prominent aanwezig is. Als 'geldschietster' bevindt de Vlaamse overheid zich namelijk in een machtspositie, die ze via de invulling van het toetsingskader ook eventueel kan aanwenden om sterk sturend op te treden. Dit zou dan evenwel in tegenstrijd zijn met de stelling in de toelichting dat de steden zelf alle kansen moeten krijgen om op volwaardige wijze hun rol te spelen en dat de regierol bij hen hoort.

In het voorontwerp worden zeven inhoudelijke elementen naar voor geschoven die in een beleidsovereenkomst moeten worden opgenomen (art. 12 § 1). Dat zijn meestal vage aanwijzingen die verder moeten worden geconcretiseerd.

Zo moet in de beleidsovereenkomst de wijze worden opgenomen waarop het OCMW, de bevolking en de lokale actoren worden betrokken bij de voorbereiding, de uitvoering en de opvolging van het beleid. Maar er staat niet aangegeven wat wordt bedoeld met 'betrokken'. Daarin bestaan namelijk verschillende gradaties (van louter consultatie tot echt gegarandeerde inspraak) en het is dus onzeker hoe de Vlaamse regering en de steden dit begrip zullen hantieren. De Hoge Raad vindt het in het algemeen wel positief dat het overleg per stad vorm kan krijgen en procedures niet van bovenaf worden opgelegd.

Deze wijziging ten opzichte van de SIF-praktijk zorgt bij de OCMW voor ongerustheid. In tegenstelling tot de praktijk van het SIF moeten de OCMW nu de formele beleidsovereenkomst niet ondertekenen. Betrokkenheid van het OCMW kan waarborgen dat aandacht blijft gaan naar het sociale beleid en dat beleidsprogramma's voldoende vanuit een inclusief oogpunt (vermijden van achterstelling, rekening houden met de belangen van zwakkere bevolkingsgroepen) worden bekeken. Het is volgens de Hoge Raad daarom wenselijk dat de beleidsovereenkomst, vooraleer ze wordt voorgelegd aan de gemeenteraad van een verplicht advies wordt voorzien door de OCMW-raad. Het is voor de Hoge Raad wenselijk dat dit verplicht advies ook wordt ingebracht in de onderhandelingen met de Vlaamse regering. Op deze manier wil de Hoge Raad ook de praktijk continueren van beter overleg tussen stad en OCMW dat hier en daar door het Sociaal Impulsfonds is verbeterd.

De beleidsovereenkomst loopt in een eerste fase over een periode van 5 jaar en daarna over een periode van 6 jaar afgestemd op de gemeentelijke legislatuur. De Hoge Raad vindt de introductie van dergelijke legislatuur-convenanten zeker positief. Het vermindert de jaarlijkse bureaucratische last en zorgt voor een betere afstemming met de planning en prioriteiten van het stadsbestuur. De Hoge Raad vraagt zich wel af of de voorgestelde timing voor het afsluiten

van de eerste beleidsovereenkomst niet te krap is om grondig overleg mogelijk te maken. Omdat de beleidsovereenkomst niet langer jaarlijks wordt afgesloten, lijkt grondiger overleg (intern op stadsniveau en met de Vlaamse regering) voor het afsluiten van een langdurige verbintenis ook meer tijd te vergen.

6. De invulling van de resultaatopvolging

Voor het niet halen van de vooropgestelde maatschappelijke effecten op strategisch niveau zullen steden niet 'gestraft' worden omdat het, volgens de Vlaamse regering, onmogelijk is om het zuiver effect van het stedelijke beleid in kaart te brengen. Maar de maatschappelijke effecten zullen wel worden opgevolgd. "In de beleidsovereenkomst dienen steden samen met de Vlaamse overheid aan te geven welke de op te volgen effecten zijn en hoe men deze via indicatoren zal opvolgen" (memorie van toelichting, p.7). Dit moet het mogelijk maken het beleid bij te sturen. Volgens artikel 12 §5 kan dit aanleiding geven tot een bijsturing van de beleidsovereenkomst: "elke bijsturing, die een wijziging betreft van de strategische doelstellingen of van de nagestreefde maatschappelijke effecten, wordt ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorgelegd". De Hoge Raad vraagt op dit punt een meer heldere formulering: de Hoge Raad veronderstelt dat elke bijsturing eerst door de gemeenteraad moet worden goedgekeurd.

Steden worden door middel van een voortgangsrapport afgerekend op het al dan niet uitvoeren van voorziene prestaties die in de beleidsovereenkomst zijn opgenomen. Het toetsingskader (zie ook hierboven) van de Vlaamse regering zal de leidraad vormen voor het opstellen van een aantal indicatoren voor het meten van die prestaties op operationeel niveau. De concrete uitwerking van de regels over de wijze waarop de controle, het toezicht en de sanctionering worden geregeld, moet volgens het voorontwerp verder bepaald worden door de Vlaamse regering. Deze invulling wordt dus cruciaal voor het succes van het Stedenfonds als management-instrument.

Ervaringen in het buitenland hebben getoond dat het opstellen van effect-indicatoren en van operationele indicatoren een moeilijke operatie is die op zich voortdurend aanleiding geeft tot soms bitse discussies tussen steden en centrale overheden. Verschillende opvattingen over de indicatoren zijn immers een gevolg van verschillende opvattingen over wenselijk beleid. Dit is dus geen 'technische klus', zoals de memorie lijkt te suggereren. Wie zal die indicatoren bepalen, hoe wordt de problematiek van de nulmeting aangepakt, in welke mate zullen de steden hier een inbreng hebben, en in welke mate zal naar gelijkvormigheid tussen steden worden gestreefd? Het is mogelijk dat opgelegde indicatoren voor de beleidspraktijk toch tot een strakke sturing vanwege de centrale overheid leiden: het vastleggen van de te realiseren prestaties is geen neutrale operatie. De Hoge Raad gaat er dan gemakshalve vanuit dat de Vlaamse regering het onderling eens kan geraken over de te hanteren indicatoren.

7. De afstemming met het federaal Stedenbeleid

Het afstemmen van dit fonds op andere beleidsopties en subsidiestromen van zowel de Vlaamse als de andere overheden (Europees, federaal, steden) is een uitdrukkelijke vraag van het Vlaams parlement (zie met redenen omklede motie van de heer Dirk Holemans e.a., Vlaams parlement, stuk 701, 4 mei 2001). In het Vlaamse regeerakkoord werd aangegeven dat de heroriëntatie van de SIF-middelen moet zorgen voor een betere afstemming met de federale veiligheids- en samenlevingscontracten.

Volgens de Hoge Raad is vooral de afstemming met het Grotestedenbeleid van federaal minister Picqué belangrijk. Het raakvlak met dit Stedenfonds is duidelijk en ook de federale regering sluit overeenkomsten af met bepaalde Vlaamse steden (Oostende, Antwerpen en Gent). "Het gaat om overeenkomsten die tot doel hebben een aantal maatregelen te financieren ten gunste van achtergestelde buurten. Het doel bestaat erin om acties te ondersteunen die tot doel hebben de levenssfeer te verbeteren, de leefvoorwaarden van de bewoners te herwaarderden, de veiligheid te vergroten en plaatselijke economische functies te reactiveren." (persbericht federale regering, 20/03/02). De Hoge Raad heeft sterk de indruk dat beide fondsen helemaal naast elkaar staan en dat er maar weinig overleg is tussen de centrale overheden. De memorie bij het ontwerp van Stedenfonds maakt niet duidelijk hoe de afstemming concreet zal verlopen.

Conclusie

Ondanks plichtmatige vermelding van de nood aan meer afstemming met het federale stedenbeleid, ziet de Hoge Raad ook met dit Vlaams Stedenfonds op dit punt geen vooruitgang.

De Hoge Raad waarschuwt de Vlaamse regering voor een scheefgetrokken beeldvorming waardoor het wel lijkt alsof de regering alleen nog voor steden aandacht heeft. Nu en op termijn kan dit het draagvlak voor stedenbeleid ondergraven.

Het Stedenfonds is geen SIF-bis geworden. Wat wel blijft is de keuze van de 13 steden. De Hoge Raad staat kritisch ten opzichte van deze volgehouden keuze. De Hoge Raad mist voldoende motivering ten aanzien van de opname van bepaalde steden, zeker nu het ontwerp van decreet voor het vernieuwd Gemeentefonds voor deze steden extra middelen heeft vrijgeeft. De Hoge Raad blijft een voorafname voor Antwerpen en Gent ongelukkig en subjectief vinden, vooral omdat in de uitwerking blijkt dat Antwerpen en Gent maar 71 % van de middelen krijgen. De mix van voorafname, oude bevolkingscijfers en bijsturing in functie van het waarborgen van het SIF-aandeel lijkt te wijzen op een politiek gestuurde verdeling.

De evolutie naar een fonds met verruimde doelstellingen en de invoering van een legislatuur-overeenkomst is op zich positief. Hoe ruimer evenwel het fonds, hoe meer de Hoge Raad zich afvraagt waarom dan niet via de algemene financiering wordt gewerkt. De Hoge Raad mist duidelijkheid over het perspectief van dit fonds en stelt vast dat de fondsenfinanciering steeds meer een legislatuur gebonden beleidsinstrument van de Vlaamse regering lijkt te worden.

De Hoge Raad stelt voor een verplicht advies van de OCMW te voorzien vooraleer de beleids-overeenkomst op de gemeenteraad wordt behandeld en dit advies verplicht mee te nemen in de onderhandelingen voor de beleidsovereenkomst met de Vlaamse regering. Dat is volgens de Hoge Raad wenselijk, enerzijds om het overleg dat in het kader van het SIF globaal is verbeterd verder te zetten en anderzijds om de toets van de inclusiviteit en de zorg voor de achterstellingsproblemen te waarborgen.

De Hoge Raad formuleerde kritische bedenkingen over alle aspecten van de uitvoering van dit fonds (inhoud, procedure en aanpak van beleidsovereenkomst, discussie over het uitwerken van indicatoren) die uiteindelijk zullen bepalen hoe groot de beleidsruimte van de steden of de eenzijdige sturing vanwege de Vlaamse overheid werkelijk is. Blijkt die beleidsruimte zeer groot, eventueel door een falend uitvoeringsapparaat aan Vlaamse zijde, dan is overheveling naar het Gemeentefonds aangewezen. Ook als deze beleidsruimte zeer beperkt zou blijken te worden, onder andere als gevolg van een gebrek aan overeenstemming in de Vlaamse regering, dan dringt zich evenzeer een evaluatie en een herziening van dit Stedenfonds op.

Bijlage 3. Advies 2 – 2002 Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW (6 augustus 2002)

Inleiding

Met dit advies is de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur aan het eind gekomen van een lang en bijwijlen moeilijk traject. Op 17 juli 2000 vroeg de Vlaamse regering een advies over de problematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW. De Hoge Raad besliste om deze adviesaanvraag te ondersteunen via de uitbesteding van een wetenschappelijke onderzoeksopdracht, die werd gegund aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven).

Adviesvoorbereiding

Om tot dit advies te komen heeft de Hoge Raad een specifiek voorbereidingsproces gehanteerd. Er werd een stuurgroep opgericht in de schoot van de Hoge Raad met een brede samenstelling (schepenen, secretarissen en ambtenaren van OCMW en gemeente, Vlaamse beleidsmensen en deskundigen. Voor de samenstelling: zie bijlage 7). De stuurgroep had de opdracht het onderzoek te begeleiden en een document af te leveren dat een goede basis kon zijn voor het advies. De stuurgroep kwam gedurende één jaar zeven keer samen en leverde op 7 januari 2002 definitief kwijting aan de onderzoekers voor hun onderzoeksopdracht. Vervolgens verhuisde het dossier naar de Hoge Raad zelf. Op 30 januari, 30 april en 1 juli 2002 kwam de Hoge Raad bijeen om zich te buigen over deze problematiek.

Naast de werkzaamheden in de stuurgroep en de Hoge Raad werden door de onderzoekers ook verschillende hoorzittingen georganiseerd. In die hoorzittingen werden op verschillende sleutelmomenten in het onderzoek resultaten voorgelegd aan alle mogelijke betrokkenen uit het veld. Onder de deelnemers aan de hoorzittingen bevonden zich mandatarissen en ambtenaren van grote en kleine gemeenten en OCMW-besturen, maar ook vertegenwoordigers van de 'derden' (bijvoorbeeld CAW, Kind en Gezin), de Vlaamse administratie en provincies. Die hoorzittingen gaven een heel nuttige input voor het onderzoek en voor het advies.

De Hoge Raad dankt de leden van de stuurgroep en alle participanten voor hun medewerking en inzet.

Complexe problematiek

De discussies over de relatie tussen gemeente en OCMW lenen zich makkelijk tot simplificatie wegens de bestaande gevoeligheden tussen de twee huidige, volledig uitgebouwde besturen die elk voor 'hun' bevoegdheden en beslissingsmacht opkomen. Dit zorgt voor ongenueanceerde stellingnames waardoor elk open debat per definitie op voorhand onmogelijk wordt. Daarom hoopt de Hoge Raad dat met dit advies een aanzet wordt gegeven om op basis van een goede terminologie en een juiste bepaling van begrippen een open discussie te voeren over de relatie tussen gemeente en OCMW, zonder te vervallen in een eenzijdig en stereotiep debat.

Gemeenten in de toekomst

De problematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW raakt niet alleen de toekomst van het OCMW maar ook deze van de gemeente. Het toekomstbeeld dat we voor de gemeenten voor ogen hebben, bepaalt mee de wijze waarop de relatie tussen gemeente en OCMW vorm krijgt.

De Raad vindt dat de gemeenten en in het bijzonder de gemeenteraden als publiek forum, als democratisch orgaan, als controle-instantie en centrum van de lokale aansturing moeten worden versterkt. De gemeenten en in het bijzonder de gemeenteraden moeten als democratisch verkozen politiek forum zoveel mogelijk de spil zijn van de lokale beleidsprocessen. Zij dienen het overzicht te behouden over de beheers- en beleidscycli en ze moeten die ook consolideren. Het is correct dat de gemeenten nu voor deze taken niet optimaal toegerust zijn en dat de regelgeving hier op vele punten hinderend werkt. Dat zijn voor de Raad alleen maar redenen om hier met nog meer kracht aan te werken. Het kerntakendebat en het nieuwe gemeentedecreet zijn hiervoor twee belangrijke scharnierdossiers. Maar ook dit advies over de relatie tussen gemeente en OCMW kan niet los van deze kernvragen worden ontwikkeld.

Het advies

Er was binnen de Hoge Raad eensgezindheid over de basisprincipes van dit advies. Het gaat dan meer bepaald over de randvoorwaarden voor een effectief en democratisch lokaal sociaal beleid, over het juridisch statuut van het OCMW, over de evolutieschets van het lokaal sociaal veld, over de analyse van de bestaande relatie tussen gemeente en OCMW, over het basis-model dat door de Hoge Raad is gebruikt voor de scenario-ontwikkeling, over de keuze van zes alternatieve scenario's en over het elimineren van vijf van de zes scenario's.

De Hoge Raad was unaniem in het verwerpen van vijf van de zes toekomstscenario's:

- het model waarbij het OCMW een verzelfstandigde Vlaamse instelling en niet langer een lokale instelling zou worden,
- het OCMW als een exponent van gedeeld lokaal - Vlaams partnerschap in het bestuur van het OCMW,
- het bipolaire en hybride model waarbij zowel gemeente als OCMW strategisch en operationeel optreden en het overleg tussen gemeente en OCMW steeds meer als beleidsbepalende institutie optreedt,
- het model van de maximale gemeentelijke autonomie voor het organiseren van het lokaal beleid,
- het model van de maximale OCMW autonomie met eigen verkiezingen en eigen fiscaliteit.

De Hoge Raad kiest voor het model van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie. Er was in de Hoge Raad echter geen unanimitéit over de vormgeving en het statuut van die verzelfstandigde organisatie. Daarom en alleen voor dit laatste punt (de operationalisering van de verzelfstandiging) legt de Hoge Raad een meerderheidsadvies en een minderheidsstandpunt voor.

1. Algemene randvoorwaarden

Ongeacht de wijze waarop de relatie tussen gemeente en OCMW vorm krijgt, bepalen enkele randvoorwaarden de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid (voor een omschrijving, zie bijlage 1). Deze randvoorwaarden worden in dit advies niet uitgewerkt. Ze overstijgen de problematiek die in dit advies aan bod komt. Het gaat meer bepaald over volgende vier randvoorwaarden:

(1) Bestuurskracht en schaalproblematiek

Met dit advies wil de Hoge Raad een algemene visie ontwikkelen over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW als kernrelatie in het lokaal sociaal beleid. Eens vaststaat welke de grote keuzes zijn (wie is voor wat verantwoordelijk), kan men beginnen nadenken over differentiatie voor kleinere en grotere gemeenten. De Hoge Raad is ervan overtuigd dat, binnen de grote keuzes, voldoende maatwerk zal nodig zijn.

(2) Het optreden en de regelgeving vanwege de Vlaamse overheid

Deze kan als subsidiërende en regulerende overheid, van welzijnssectoren en van het algemene sociale beleid, van om het even welk toekomstscenario inzake lokaal sociaal beleid een lege doos maken.

(3) De federale overheid

Het OCMW is nog steeds het sluitstuk van de federale sociale zekerheid. Elk scenario moet rekening houden met taken die de federale overheid op het lokale niveau gerealiseerd wil zien. De staatshervorming bouwt ook nog restricties in ten aanzien van de lokale vrijheidsgraden voor de organisatie van het lokaal sociaal beleid (zie hieronder).

(4) De 'derden'

De particuliere diensten en instellingen spelen een steeds grotere rol in het lokaal sociaal veld en zijn in vele gemeenten een belangrijk onderdeel van het lokaal sociaal beleid. Daar moet dus in een advies voldoende aandacht voor zijn, op het vlak van overleg, uitbesteding van taken, vormen van publiek-private samenwerking.

De Vlaamse regering is bezig met de voorbereiding van een ontwerp-decreet voor het lokaal sociaal beleid. Dit zou een kaderdecreet worden dat volgende aspecten regelt:

- de opdracht om een Sociaal Huis te realiseren,
- de opdracht tot coördinatie van het lokale krachtenveld door gemeente én OCMW,
- de opdracht tot samenwerking tussen gemeente en OCMW.

De Hoge Raad beschouwt dit kaderdecreet als een interessante eerste stap om elementen van dit advies te realiseren.

2. Het juridisch statuut

De Hoge Raad verhelderde het juridische statuut van het OCMW (zie voor een omstandige toelichting: bijlage 2).

- (1) Het OCMW is een met het gemeentebestuur organiek verbonden gemeentelijke instelling. Met andere woorden: het OCMW is een lokale instelling. Historisch, sociologisch en juridisch is het OCMW 'lokaal'. Dat de werking door de centrale overheden wordt geregeld en dat OCMW's taken uitvoeren in opdracht van de centrale overheden verandert niets aan het basiskenmerk van lokale instelling.
- (2) De huidige formele verhouding tussen gemeente en OCMW is volgens de Hoge Raad bipolair en hybride. Bipolair in de zin dat het lokaal sociaal beleid bepaald wordt door twee relatief autonome strategische actoren met een bepaald democratisch gehalte, namelijk gemeente en OCMW. Hybride omdat zich tussen de twee actoren nog een derde structuur bevindt, namelijk het overleg, dat geleidelijk uitgegroeid is tot een soort strategisch tussenorgaan.
- (3) Op het gebied van de regelgevende bevoegdheid van het Vlaams en federaal niveau m.b.t. het OCMW moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de opdrachten van deze bestuursinstellingen en anderzijds de organisatie ervan. Op beide vlakken verschillen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap.

Wat de algemene opdracht en de verschillende concrete taakopdrachten betreft moet zonder meer worden gesteld dat de hoofdbevoegdheid bij de federale overheid ligt. Het komt aan de federale overheid toe om de minimale basisrechten vast te stellen en ook om het niveau te bepalen, dat als minimum geldt. De gemeenschappen kunnen eventueel wel aanvullende rechten toekennen.

Voor de organieke regeling van de OCMW ligt de bevoegdheid in hoofdzaak bij de gemeenschappen. Nu in het kader van de meest recente staatshervorming door de bijzondere wet van 13 juli 2001 ook de bevoegdheden inzake de organieke wetgeving voor de gemeenten - zij het met welbepaalde in die bijzondere wet bevatte restricties - werden overgeheveld, is het mogelijk op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap tot een coherente organisatie te komen van de bestuurlijke instellingen op lokaal vlak.

Voor de organisatie van de OCMW geldt een aantal federaal opgelegde randvoorwaarden. Samengevat kunnen vier restricties onderscheiden worden:

- de naam OCMW dient gerespecteerd te worden,
- de aparte rechtspersoonlijkheid van het orgaan belast met het lokaal sociaal beleid dient behouden te worden,
- de lokale inbedding van het sociaal beleid moet verzekerd zijn, wat betekent dat elke gemeente door een OCMW moet worden bediend,
- er zijn een aantal door de federale overheid bepaalde en opgelegde taken aan het lokaal bestuur die ook in een volledig Vlaams organisatorisch kader blijvend moeten worden uitgevoerd.

3. Het lokaal sociaal veld in evolutie

De Hoge Raad analyseerde het huidige sociale veld (voor de volledige analyse: zie bijlage 3) en kwam tot de conclusie dat het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen de laatste decennia in een stroomversnelling is terechtgekomen. Er zijn steeds meer welzijnstaken toegewezen aan de lokale actoren (gemeente, OCMW, derden). Lokaal sociaal beleid, en dan vooral voor een OCMW, is door die stijging en wijziging van het takenpakket gegroeid van individuele hulpverlening en collectieve zorgen (ziekenhuizen, rusthuizen,...) naar een hele waaier van taken, die deels opgelegd zijn, deels vrijwillig worden opgenomen door de OCMW. De gemeentebesturen

hebben in de laatste jaren zelf nieuwe taken op het sociale veld ontwikkeld of kregen evenzeer uitvoering van centraal bepaalde sociale taken toegewezen. In meerdere gemeenten is werk gemaakt van de oprichting van gemeentelijke welzijnsdiensten. Beide besturen, gemeenten en OCMW's, moeten binnen hun taken keuzes maken, zowel van strategische als van meer operationele aard.

Het gevolg daarvan is een verschuiving van puur operationele taken (louter uitvoering van centraal beleid) naar een nood aan lokaal gestuurd strategisch beleid, waar echte beleidsafwegingen moeten gemaakt worden over middelen, doelgroepen en te bereiken resultaten. Een tweede gevolg is een toenemende druk naar bundeling van dienstverlening vanuit het burgerperspectief: discussies over het Sociaal Huis zijn daarvan een gevolg.

Deze evoluties in het lokaal sociaal veld zorgen in gemeente en OCMW, na decennialange verkokering van het welzijnsbeleid, voor een groeiende aandacht voor een integrale benadering van het sociaal beleid. Een goed lokaal sociaal beleid houdt namelijk rekening met alle mogelijke aspecten van de samenleving, zoals huisvesting, ruimtelijke ordening, veiligheid, cultuur, tewerkstelling, ... Onder meer het Sociaal Impulsfonds heeft dit in de hand gewerkt. Die nood aan inclusief lokaal sociaal beleid is organisatorisch vaak erg verschillend vertaald in de lokale situaties.

Het gevolg van deze evoluties in het lokaal sociaal veld is dat de nood aan behoorlijk bestuur aan belang wint. Dat betekent: meer efficiëntie en geen verspilling van middelen; toetsing van effectiviteit van beleid; nood aan een bundelend strategisch kader; democratische discussie, controle en verantwoording; inspraak en betrokkenheid van burgers in de hoedanigheid van kiezers, klanten en co-producenten van beleid; overleg en taakverdeling met private of semi-publieke aanbieders van diensten.

De evolutie en de uitdagingen van het lokaal sociaal veld verhogen volgens de Hoge Raad de noodzaak van één strategisch beleidskader en van één knooppunt voor de tactische (regie) en operationele taken.

4. Analyse van de bestaande toestand

De Hoge Raad analyseerde de huidige structuur en verhouding tussen gemeente en OCMW die hierboven reeds in algemene zin als bipolair en hybride werd omschreven. De Hoge Raad benadrukt evenwel er zich zeer van bewust te zijn dat er verschillende types van feitelijke lokale verhoudingen zijn, naargelang specifieke lokale historiek en kenmerken. Dat gaat van een zeer intense samenwerking waarbij al sprake is van één strategie en van één Sociaal Huis tot zeer gescheiden werking waarbij elk bestuur relatief autonoom zowel strategisch als operationeel bezig is.

In het analyserende deel (voor de volledige tekst: zie bijlage 4) werd onderzocht in welke mate de huidige formele bipolaire en hybride toestand in de relatie tussen gemeente en OCMW een antwoord kan bieden op de nieuwe uitdagingen. De analyse steunde op volgende criteria:

- *democratisch gehalte*: de belangrijkste referentiecriteriën hier waren de mate van politieke controle en aansprakelijkheid, de mate van gelijkberechtiging van dienstverlening, en ten slotte de mate van responsiviteit die door een bestuur aan de dag wordt gelegd,
- *organisatie en management*: hier werden achtereenvolgend de relatie tussen het gemeentebestuur en het OCMW, de relatie publiek - privaat, en de inter- en bovenlokale samenwerking getoetst aan de criteria van beheersmatige sturing en flexibiliteit,
- *beleidsafstemming*: analoog met het vorige criterium werden hier de relatie gemeente - OCMW, de relatie publiek - privaat, en de inter- en bovenlokale samenwerking getoetst aan het criterium beleidseffectiviteit met betrekking tot het lokale welzijnsbeleid,
- *financiële aspecten*: hier werden de deelaspecten 'financieel management' en 'financiële stromen' getoetst aan de criteria zuinigheid en efficiëntie.

In eerste instantie werd vastgesteld dat de huidige bipolaire en hybride toestand lokaal verscheiden is. Dit maakt dat er verschillende realiteiten zijn, waarvan sommige goed en andere minder goed werken.

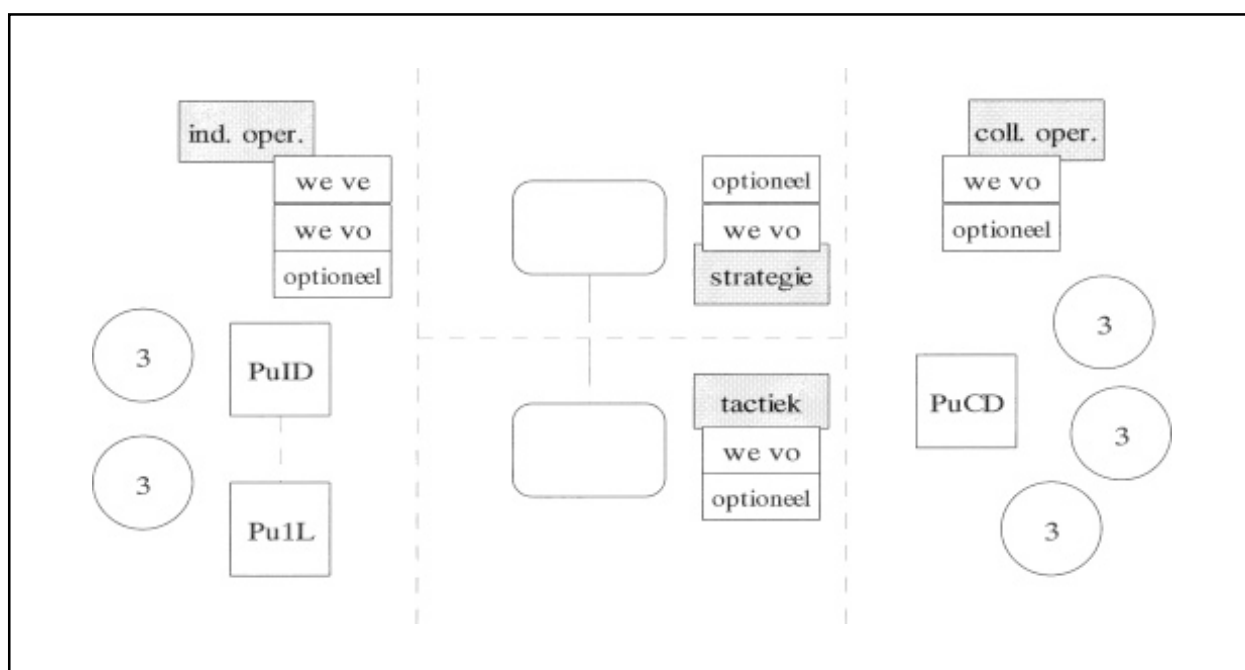
De tweede vaststelling uit de beoordeling is dat de huidige structuur algemeen gesteld zowel plus- als minpunten heeft. Toch valt op dat de minpunten zich hoofdzakelijk situeren rond de nieuwe uitdagingen die het veranderend lokaal sociaal veld met zich meebrengen: de nood aan afstemming en goede taakverdeling, de eisen van 'behoorlijk bestuur'¹ en de nood aan integraal strategisch beleid².

De pluspunten situeren zich hoofdzakelijk rond de typische voordelen die voortspuiten uit een bipolaire structuur, met name:

- de dynamiek en creativiteit die uitgaan van een apart bestuur, speciaal ingericht voor sociaal beleid,
- het bestaan van een apart bestuur beschermt de beleidsruimte voor sociale interventies en beklemtoont daarmee het voor de hulpvragende burgers grote belang van het sociale beleidsdomein dat omwille van het ingrijpende karakter toch een bijzondere plaats inneemt ten opzichte van andere, minder in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende beleidsdomeinen als cultuur, sport, ... ,
- het feit dat de 'zachte' zorgverleningscultuur van het OCMW (waarbij de gevoeligheden uit de persoonlijke levenssfeer groot kunnen zijn) en de 'harde' dienstverleningscultuur van de gemeente (die vooral gaat over dossierbehandeling) een eigen identiteit hebben die gebaat is met een aparte organisatie.

5. De basismoule als startpunt voor een advies

De Hoge Raad gebruikt een basismodel voor het ontwerpen van alternatieve scenario's (zie bijlage 5). In dat model komen de centrale begrippen tot hun recht: dat is voor een goed begrip van het advies cruciaal.



Legende:

- | | |
|--|--|
| - ind. oper.: individueel operationeel | - PuCD: publieke collectieve dienstverlening |
| - coll. oper.: collectief operationeel | - PuID: publieke individuele dienstverlening |
| - we. ve.: wettelijk verplicht | - Pu1L: éénloketfunctie |
| - we. vo.: wettelijk voorzien | - 3: derden |

1. Er blijken in de huidige structuur nogal wat problemen te zijn met de organisatie en het management in de relatie gemeente-OCMW, het financieel aspect, en het democratisch gehalte van de structuur en de organisatie.
2. Ook de beleidsafstemming in de relatie gemeente-OCMW en de relatie publiek-derden is volgens de analyse niet optimaal.

In dat basismodel krijgen volgende begrippen betekenis:

- *strategisch beleid*: het definiëren van doelgroepen en doelen (prioriteiten, missie, ...) met betrekking tot het lokaal sociaal beleid. Het maken van de belangrijke keuzes: wat, voor wie, wanneer en met welke middelen?
- *tactisch beleid*: het concretiseren van de beleidsdoelen en de missie, het definiëren van wat er precies en door wie het precies moet worden uitgevoerd. Dit omhelst dus de regie- en coördinatiefunctie van het lokaal sociaal beleid. De belangrijkste taak van het tactisch beleid is het coördineren (wie doet wat en hoe) van de dienstverlening. Op dit tactisch niveau zijn dus ook belangrijke keuzes nodig.
- *operationeel individueel dienstverlenend*: het aanbieden van hulpverlening, in rechtstreeks contact met de hulpvrager, op individuele, persoonlijke basis gericht naar één bepaalde doel-persoon.
- *operationeel collectief dienstverlenend*: het aanbieden van hulpverlening, in rechtstreeks contact met de hulpvrager, op een collectieve basis gericht naar een bepaalde groep van hulpvragers.

Het belangrijke gevolg van deze onderscheiding is de vaststelling dat in het lokaal sociaal beleid op drie niveaus van beleidsvoering belangrijke keuzes nodig zijn: op het strategisch niveau (wat, voor wie ?), op het tactische niveau (hoe, met en door wie ?) en op het operationele niveau (in de concrete relatie met en de netwerking rond de cliënten, al dan niet op collectieve basis). Op elk niveau is daartoe ook beslissingsruimte vereist.

6. De zes alternatieve toekomstscenario's

De Hoge Raad moduleerde het basismodel naar zes toekomstscenario's voor een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW (zie bijlage 6):

- (1) *Het OCMW als verzelfstandigde Vlaamse instelling*
Volgens dit scenario wordt het OCMW een gedeconcentreerde Vlaamse dienst.
- (2) *Het lokaal - Vlaams partnerschap*
Dit model schetst een publiek - publiek partnerschap, waarvan het eigenaarschap door zowel de Vlaamse als door de lokale overheid wordt waargenomen. Beide bestuursniveaus sturen de gezamenlijk gecreëerde organisatie (het partnerschap) samen aan en zetelen dus samen in de beheersstructuur.
- (3) *De extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie*
In dit model wordt het strategisch beleid bepaald door de gemeenteraad, maar geïnitieerd door de Raad van Bestuur van het OCMW. Die Raad van Bestuur is binnen de contouren van de beheersovereenkomst, die de gemeenteraad met het OCMW afsluit, verantwoordelijk voor het tactisch en operationeel lokaal sociaal beleid, en dus ook voor de organisatie van het Sociaal Huis en de aansturing van de filialen. Het dagelijks beleid van het OCMW is in handen van een algemeen directeur-manager, die de verschillende diensten aanstuurt en onder het rechtstreeks gezag van de Raad van Bestuur valt.
- (4) *Het bipolair model*
Dit toekomstscenario behoudt de huidige formele en structurele organisatie van het lokaal sociaal beleid. Volgens dit scenario wordt het bipolair karakter behouden (gemeente en OCMW zijn twee beleidsbepalers op het strategisch, tactisch en operationeel niveau). De structuur blijft hybride (de overlegstructuur tussen gemeente en OCMW als aparte 'derde' institutie om afstemming te verzekeren).
- (5) *De maximale gemeentelijke autonomie*
Dit model staat een quasi volledige vrijheid van de gemeentebesturen voor inzake de organisatie van het lokaal sociaal beleid. Wel zou het lokaal bestuur - in de gegeven juridische context - nog met de vier beschreven wettelijke restricties moeten rekening houden (er moet dus een orgaan voor sociaal beleid met eigen rechtspersoonlijkheid behouden blijven, maar in dit model zou de gemeente vrij die rechtsvorm kunnen kiezen).
- (6) *De maximale OCMW autonomie*
Volgens dit scenario zou het OCMW rechtsreeks verkozen worden en bijgevolg ook fiscale bevoegdheid kunnen krijgen.

De Hoge Raad was unaniem in het verwerpen van vijf scenario's.

(1) *Het OCMW als verzelfstandigde Vlaamse instelling*: deze optie werd door de Hoge Raad verworpen:

- dit past niet binnen de visie van de Hoge Raad op de toekomst van de gemeenten (als spil in het lokale veld),
- dit staat haaks op de trend naar decentralisatie van het lokaal sociaal beleid,
- dit is in strijd met de sociologische, institutionele en juridische lokale inbedding van het OCMW,
- dit zou betekenen dat alle OCMW-ambtenaren dan ambtenaren van de Vlaamse gemeenschap zouden worden, waardoor het risico op de uitbouw van een enorme bureaucratische organisatie met veel overhead zeer groot wordt.

(2) *Het lokaal - Vlaams partnerschap*: in hoofdzaak zijn de argumenten tegen dit model te herleiden tot:

- de verwarring van bevoegdheden voor Vlaanderen: toezicht uitoefenen en zelf meebeslissen is moeilijk combineerbaar,
- de vrees voor een te sterke Vlaamse betutteling en een autonomieverlies bij de gemeenten,
- het creëren van een zeer logge structuur en complexe organisatie,
- het centralisme van dit model (het subsidiariteitsbeginsel wordt verlaten),
- de vrees voor een aantasting van lokaal-specifiek beleid,
- het ontbreken van de (toch nog belangrijke) federale overheid in het model en daarbij de bedenking dat een model waarbij drie besturen structureel en personeel in een lokale raad van bestuur vertegenwoordigd zijn, volkomen onwerkbaar is,
- de opwerping dat er de facto een nieuwe bipolaire structuur gecreëerd wordt met twee strategische beleidsbepalers,
- de eventuele gebrekkige transparantie.

(3) *Het bipolair model*: het behoud van de huidige bipolariteit en hybride karakter in de formele organisatie van het lokaal sociaal beleid wordt verworpen:

- er blijven twee aparte politieke beslissingscircuits met eigen autonomie inzake strategische, tactische en operationele beleidsruimte,
- de overlegstructuur moet in dit model, gegeven de uitdagingen van het lokaal sociaal veld, steeds belangrijker worden en het hybride karakter wordt daardoor nog versterkt (ontwikkeling van de overlegstructuur als eigen institutie),
- de formele condities bieden te weinig kaders en waarborgen voor effectiviteit, efficiëntie, afstemming, democratische controle en aansturing door de gemeenteraad.

(4) *De maximale gemeentelijke autonomie*: de Hoge Raad formuleert volgende argumenten tegen dit model:

- de nood aan rust en zekerheid: als elke gemeente eigen keuzes kan maken en die ook permanent kan herroepen, dreigt het sociale veld voorwerp te worden van regelmatige veranderingen en wordt het voor beleidssectoren moeilijk zich te organiseren,
- de rechtszekerheid en gelijkberechtiging van de burger kan gevaar lopen omwille van een te grote vrijblijvendheid in het model zodat principes als democratische legitimatie, gelijkheid van behandeling enz. in het gedrang komen,
- het gevaar bestaat dat de dienstverlening onoverzichtelijk en onvergelijkbaar wordt, waardoor de herkenbaarheid en transparantie verdwijnen,
- het is mogelijk dat het sociaal beleid in besloten structuren vorm krijgt (vb. in een vzw).

(5) *De maximale OCMW autonomie*: de Hoge Raad verwierpt dit model omwille van volgende argumenten:

- Dit model kan alleen maar impliceren dat het OCMW gelegitimeerd wordt voor de strategische keuzes op het sociale beleidsdomein. In alle andere gevallen zou het oproepen van de kiezer schijndemocratie zijn.
- Omwille van de toenemende nood aan inclusiviteit en integratie van het sociale beleid met aspecten van wonen, tewerkstelling, onderwijs, veiligheid, ruimtelijke ordening (wijkontwikkeling),... zou dit betekenen dat strategische keuzes met sociale impact op deze domeinen aan het OCMW moeten toekomen. De gevolgen zijn duidelijk: dit scenario zorgt voor de creatie van een tweede gemeentebestuur. Deze richting is voor de Hoge Raad

helemaal ongewenst.

- De Hoge Raad vreest een toename van politieke strijd en het opvoeren van ondoelmatige concurrentie als gevolg van de politieke dynamiek rond verkiezingen. De Hoge Raad is ervan overtuigd dat dit voor de burger tot grote verwarring zal leiden. Welk bestuur draagt nog welke verantwoordelijkheid?

De slotdiscussies binnen de Hoge Raad spitsten zich toe op de invulling en de vormgeving van het gekozen toekomstscenario, namelijk het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie.

7. Principes en randvoorwaarden voor het model van de externe verzelfstandiging

De Hoge Raad is het eens over twee leidende principes in het scenario van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie:

- op lokaal niveau moet er *één strategisch sociaal beleid* gevoerd worden: dit is een kern-taak van de gemeenteraad,
- op lokaal niveau moet er *één tactisch en operationeel aanspreekpunt* zijn voor alle sociale noden: dit is de kerntaak van het orgaan dat verantwoordelijk is voor het tactisch en operationeel beleid (het OCMW).

De Hoge Raad was het ook eens over enkele randvoorwaarden die van belang zijn bij de verdere invulling van dit model:

- Er moeten strikte waarborgen voorzien zijn opdat de hulpverlening op een professionele manier kan gebeuren en er geen politieke inmenging is in de behandeling van individuele dossiers (het primaat van de politiek heeft betrekking op de strategische opties, veel minder op het tactische en al helemaal niet op het operationele niveau).
- Er is nood aan efficiëntie in de inzet van ondersteuning. Overhead in de relatie tussen gemeente en OCMW moet vermeden worden. Er moeten structurele mogelijkheden en stimulansen gegeven worden om in het kader van een doelmatige organisatie algemene ondersteunende diensten gemeenschappelijk te maken (vb. algemene administratie, één personeelsdienst, één technische dienst, één groendienst,...).
- Binnen dit advies wordt enkel een kaderscenario aangereikt. De Hoge Raad benadrukt dat er in tweede instantie moet nagedacht worden over maatwerk en differentiatie binnen dat kader. In grote steden zal dit allicht betekenen dat nog meer verzelfstandiging nodig is (voor collectieve instellingen), in kleine gemeenten zal dit allicht leiden tot meer intergemeentelijke samenwerking en voor een te omschrijven groep van kleinste gemeenten tot de beslissing om niet tot verzelfstandiging over te moeten gaan maar om meteen te kiezen voor intergemeentelijke samenwerking.
- De Hoge Raad wil ook duidelijk stellen dat hij zich met het model van de extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie helemaal niet spiegelt aan de huidige vormgeving van het autonome gemeentebedrijf. Deze figuur is opgezet vanuit de behoeften van enkele stedelijke havenbedrijven en is onvoldoende afgestemd op andere behoeften van verzelfstandiging in andere beleidssectoren. Deze behoeften moeten in een nieuw gemeentedecreet opgevangen worden.
- De Hoge Raad vindt het noodzakelijk dat in het model van verzelfstandiging fora worden ingebouwd bij het orgaan dat zorgt voor tactische en operationele dienstverlening waarin cliënten en 'private' aanbieders/professionals structureel vertegenwoordigd zijn.

8. Advies op korte termijn

Op korte termijn, dus binnen de bestaande formele en organieke structuur, is de Hoge Raad het eens over de noodzaak tot bijsturing van de huidige verhouding. Vanuit het perspectief van de door de Hoge Raad voorgestelde wenselijke evolutie in de richting van een moderne verzelfstandiging, stelt de Hoge Raad volgende maatregelen voor:

(1) Het opleggen van één lokaal sociaal beleidsplan

De Hoge Raad kiest voor een meer samenhangende beleidsplanning op strategisch niveau. Het inhoudelijke debat over de grote doelstellingen van het welzijnsbeleid moet een onderdeel zijn van de politieke agenda van de gemeenteraad. De Hoge Raad stelt voor af te stappen van de hybride tussenstructuur van het overlegcomité dat inzake strategische dossiers beslissingsbevoegdheid heeft. De Hoge Raad is zich ervan bewust dat dit voor ge-

meenten aanpassing van de interne organisatie vergt in de richting van betere ambtelijke onderbouw voor het strategische debat over het lokaal sociaal beleid.

- (2) *Het gemeentebestuur moet het OCMW een duidelijk perspectief geven voor haar werking als verzelfstandigd lokaal overheidsorgaan*

Bij het begin van een legislatuur moeten duidelijke afspraken gemaakt worden via een beheersovereenkomst over zowel de taakstelling van het OCMW als over de financiering ervan. Hierbij is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk alle tactische en operationele taken op het sociale vlak aan het OCMW toegewezen worden (sociaal huis, één loket).

- (3) *Structureel moeten meer mogelijkheden gegeven worden aan de lokale besturen zodat een doelmatige organisatie van het lokale bestuur kan gerealiseerd worden*

Het apart uitbouwen van twee parallelle organisaties is, afhankelijk van de schaalgrootte van het lokale bestuur, niet wenselijk en vergt een hoge financiële kost. Op het niveau van ondersteunende diensten b.v. algemene administratie, personeelsdienst, technische dienst, financiële dienst, overheidsopdrachten, groendienst, aankoopbeleid en beheer, onroerend-goedbeleid en -beheer,... moeten meer mogelijkheden en stimulansen voorzien zijn om gemeenschappelijke diensten voor gemeente en OCMW uit te bouwen.

9. Advies op middellange en lange termijn

De Hoge Raad kiest voor het model van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie als beste scenario voor een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW op middellange en lange termijn. Dat betekent uitdrukkelijk dat de Hoge Raad, ook op de lange termijn, kiest voor de formule van externe verzelfstandiging. Dat scenario is voor de Hoge Raad geen overgang naar integratie in de gemeentelijke structuren, ook niet mocht dit juridisch mogelijk worden. Het scenario van de externe verzelfstandiging combineert het maximum aan voordelen en biedt de mogelijkheid om de troeven van de huidige bipolaire en hybride formele organisatie te integreren in een meer adequaat besturingsmodel.

De externe verzelfstandiging laat strategische sturing door de gemeenteraad als verkozen orgaan toe, maar biedt tegelijkertijd aan het verzelfstandigde orgaan beleidsruimte op het tactische en operationele vlak. Het spreekt voor zich dat het verzelfstandigde orgaan belangrijke invloed heeft en essentiële input moet en kan leveren voor de strategische beleidsvoering. De Hoge Raad vindt dat de formule van verzelfstandiging tegemoet komt aan de criteria die in dit advies zijn gehanteerd: eenheid van beleid, eenheid van beheer, democratische controle, dynamiek vanuit een verzelfstandigde organisatie als element van gezonde spanning met de gemeenteraad.

De formule van de externe verzelfstandiging respecteert de vier bestaande restricties in de wetgeving: het OCMW blijft een aparte rechtspersoonlijkheid behouden, elke gemeente wordt bediend, de naam blijft behouden en de federale overheid kan taken toewijzen. Deze formule respecteert en versterkt het historische en sociologische karakter van het OCMW als lokale instelling.

Artikel 1 van de organieke wet betreffende de OCMW is geen hinderpaal voor dit model. Dat artikel stelt dat elk persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening die tot doel heeft iedereen in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat aan de menselijke waardigheid beantwoordt (paragraaf 1). Uit deze bepaling is impliciet af te leiden dat maatschappelijk welzijn een verantwoordelijkheid is van alle overheidsniveaus. Het feit dat deze bepaling in de organieke wet staat kan dan gezien worden als een responsabilisering van het lokaal bestuur ten opzichte van die taak. Het feit dat volgens de tweede paragraaf van datzelfde artikel 1 er OCMW worden opgericht om deze dienstverlening te verzekeren, geeft aan deze OCMW niet het monopolie van sociaal beleid. Het is er slechts één van de instrumenten toe. Evenmin staat er in dat artikel geëxpliciteerd dat OCMW moeten belast worden met de strategische beleidsbepaling van het lokaal sociaal beleid. Ze kunnen evengoed een beleidsvoorbereidende rol en tactische en operationele rollen toebedeeld krijgen (zoals dat met de extern verzelfstandigde organisatie in dit advies het geval is). De federaal en de Vlaams opgelegde taken kunnen dus in dit model zonder problemen vervuld worden.

De Hoge Raad was in de laatste fase van de advisering verdeeld over de concrete vormgeving en het statuut van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie. De Hoge Raad legt op dat punt een meerderheidsadvies en een minderheidsstandpunt voor.

Meerderheidsadvies:

Een meerderheid kiest voor volgende organisatiestructuur:

- het OCMW is een verzelfstandigde gemeentelijke organisatie waarvan de raad van beheer is samengesteld uit raadsleden die verkozen worden door de gemeenteraad, maar waarvan maximaal één derde gemeenteraadslid kan zijn (bevestiging van de huidige situatie);
- het OCMW (de raad van beheer) verkiest haar voorzitter die dan van rechtswege zitting heeft in het college van burgemeester en schepenen als een volwaardig lid;
- het OCMW is als verzelfstandigde organisatie het Sociaal Huis van de gemeente waar de totaliteit van de dienstverlening inzake sociale zaken wordt bijeengebracht (dus geen aparte dienstverlenende gemeentelijke welzijnsdiensten meer met tactische en operationele taken).

Deze organisatievorm moet als *sui generis formule* apart worden opgenomen in het Vlaams gemeentedecreet omdat daardoor recht wordt gedaan aan de zeer specifieke situatie van het welzijnsbeleid: het OCMW is dus geen gewone verzelfstandigde gemeentelijke organisatie, maar heeft een specifiek statuut dat de goede verworvenheden vanuit het verleden meeneemt maar tegelijkertijd ook de hierboven vermelde doelstellingen realiseert.

Minderheidsstandpunt:

Een minderheid kiest eveneens voor het alternatief van de verzelfstandigde gemeentelijke organisatie (zie bijlage 6) maar geeft die anders vorm.

Het OCMW is een door de gemeente verplicht opgericht verzelfstandigde organisatie, binnen het decretale kader en het publiekrechtelijke statuut dat voor verzelfstandiging op het lokale niveau in het gemeentedecreet wordt ontworpen.

Deze verzelfstandigde gemeentelijke organisatie krijgt een raad van bestuur, die is samengesteld uit gemeenteraadsliden en gecoöpteerde, onafhankelijke derden met een zekere expertise en kennis van het beleidsdomein. Het is aan de gemeenteraad om hier detailkeuzes over te maken.

De schepenen van sociale zaken is, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het beleid, voorzitter van de verzelfstandigde organisatie.

De gemeenteraad geeft het strategische kader aan, de verzelfstandigde organisatie is verantwoordelijk voor de tactische en operationele dienstverlening en bundelt alle bestaande gemeentelijke en OCMW-diensten die nu met tactische en operationele dienstverlening bezig zijn. Over de kwaliteit en effectiviteit van het tactische en operationele werk legt de verzelfstandigde organisatie verantwoording af ten opzichte van de gemeenteraad. Alle belangrijke elementen in de relatie met de verzelfstandigde organisatie krijgen vorm in een beheersovereenkomst die vastgelegd wordt door de gemeenteraad.

Stemverhouding (art. 12 huishoudelijk reglement)

Het advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW werd goedgekeurd met een meerderheid van 7 stemmen voor en 2 stemmen tegen (2 onthoudingen). Het minderheidsstandpunt werd gesteund door 3 leden van de Hoge Raad; er stemden 7 leden tegen en er was 1 onthouding.

Bijlage 4. Advies 3 – 2002 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van gemeenten (23 september 2002)

Inleiding

Op 22 mei 2000 kreeg de Hoge Raad vanwege het Vlaams parlement een adviesaanvraag over de wenselijkheid om het instrument van de fusie van de gemeenten in Vlaanderen in te zetten in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten¹.

De Raad bereidde dit advies voor aan de hand enerzijds van een literatuurstudie en anderzijds van een werkbezoek aan het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken. De literatuurstudie betrof vooral de evaluatie van de in de jaren 1975-1976 in ons land doorgevoerde samenvoegingen van gemeenten en de meer recente praktijk van de samenvoegingen in Nederland².

De Raad werkt in dit advies het volgende standpunt uit.

Het is volgens de Hoge Raad onmogelijk om in algemene zin te stellen dat het instrument van de samenvoeging van gemeenten zonder meer de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten kan versterken. Daarvoor kunnen een tweetal redenen worden aangehaald:

- In de eerste plaats komen bij het instrument van de samenvoeging steeds twee soorten van overwegingen met elkaar in botsing. Enerzijds zijn er overwegingen die eerder van economische aard zijn en die betrekking hebben op de optimalisering van het middelengebruik. Deze overwegingen liggen dan aan de basis van het uitbouwen van grotere en functioneel beter uitgeruste besturen. Anderzijds zijn er sociologische overwegingen, die de waarde erkennen van het bestaan van lokale identiteiten en gemeenschappen en tevens een zo burgers nabij mogelijke politieke besluitvorming vooropstellen. Bijgevolg kunnen deze haaks staan op de vanuit economisch oogpunt nagestreefde schaafeffecten. Het spreekt vanzelf dat voor dit aldus omschreven dilemma steeds maatwerk zal nodig zijn. Er kan alleen geval per geval worden nagegaan hoe en in welke mate tot oplossingen kan worden gekomen.
- In de tweede plaats leren wetenschappelijke studies dat bestuurskracht tot op zekere hoogte een contingent begrip is, dit wil zeggen afhankelijk van gebied tot gebied, specifieke omstandigheden, soorten gemeenten en soorten problematieken³. Dit wil echter niet zeggen dat er geen minimale vereisten kunnen worden gesteld om - ook wat de schaal betreft - van bestuurskrachtige entiteiten te kunnen spreken. Deze vereisten moeten echter steeds contextueel worden bepaald.

Momenteel zijn er in Vlaanderen nog 94 gemeenten (30,5 %) met minder dan 10.000 inwoners⁴ en 179 (58,1 %) met minder dan 15.000 inwoners. (Voor de geografische weergave zie bijlage 1.) Dat is een behoorlijk aantal. Of zij allemaal bestuurskracht-problemen kennen, valt te betwijfelen. Maar verhoudingsgewijs zullen er zich alleszins meer problematische gemeenten situeren in deze categorie dan in de gemeenten met meer dan 15.000 inwoners.

Inwoneraantal	Aantal gemeenten	% aantal gemeenten	Cumulatief atl. gemeenten	Cumulatief % atl. Gemeenten
< 5000	14	4,5	14	4,5
5000 > 10000	80	26,0	94	30,5
10000 > 15000	85	27,6	179	58,1
15000 > 20000	50	16,2	229	74,4
20000 > 25000	24	7,8	253	82,1
25000 > 30000	14	4,5	267	86,7
> 30000	41	13,3	308	100,0
	308	100,0		

Algemeen moet worden vastgesteld dat het gemiddeld inwonerstal van de gemeenten in ons land - Europees gezien - zeker niet laag uitvalt. Alleen in Nederland, Denemarken, Zweden,

* Eindnoten bijlage 4: blz. 53-54

Portugal, Ierland en het Verenigd Koninkrijk worden gemiddeld genomen hogere inwoners-aantallen genoteerd⁵. In Vlaanderen zijn er weliswaar nog een vrij groot aantal gemeenten die onder het gemiddelde inwonertal in ons land - nl. 17.225 inwoners⁶ - scoren, maar inwoners-tallen op zichzelf zeggen duidelijk te weinig om daaruit zonder meer de noodzaak van samen-voegingen af te leiden. Het gemiddeld inwonertal mag niet globaal worden bekeken, maar vereist verdere differentiatie o.m. al naargelang de betrokken gemeenten zich al dan niet in de stedelijke of de landelijke context bevinden, al dan niet gemeenschappelijke belangen hebben, al dan niet sociaal-geografische eenheden vormen, e.d.m.

Om deze redenen is het voor de Hoge Raad geen optie om nog te denken aan een uniforme fusie-operatie voor geheel Vlaanderen. Een herhaling van de ingrepen, die vergelijkbaar zouden zijn met de operatie van samenvoeging van gemeenten in de jaren 1975-1976, vindt de Raad zeker niet wenselijk.

Bovendien wijst de Hoge Raad erop dat de samenvoeging als structureel instrument niet het enige inzetbare middel vormt om de bestuurskracht van de gemeenten zonodig te versterken. De Hoge Raad adviseert om in dit debat een ganse batterij aan mogelijke instrumenten aan bod te laten komen, met inbegrip weliswaar van de samenvoeging van gemeenten in die gevallen waarin zou blijken dat daarvoor na een regio-screening een bestuurskundig verantwoorde argumentatie wordt aangevoerd. In dit advies zullen de volgende opties worden voorgesteld:

- differentiatie naar uitvoering van taken;
- vrijwillige en opgelegde samenwerking;
- vrijwillige en opgelegde grenscorrecties;
- vrijwillige en opgelegde samenvoegingen;
- federatieve samenwerkingsvormen van gemeenten.

Verder adviseert de Hoge Raad aan de Vlaamse Regering en het Vlaams parlement om werk te maken van een systematisch en professioneel ondersteund streekgericht overleg. Dit moet gekoppeld zijn aan een doorlichting van de knelpunten die zich voor de gemeenten stellen om het minimaal vereiste bestuurlijk vermogen te kunnen opbrengen om te kunnen functioneren als volwaardig lokaal bestuur. Dit zou dienen te gebeuren in de verschillende regio's in Vlaanderen en daarbij moet tevens een koppeling worden gemaakt met de uitslag van het debat over de gemeentelijke kerntaken. Die doorlichting zou moeten groeien vanuit een mix van studie, grondig overleg met mandatarissen en ambtenaren, het maatschappelijk middenveld en burger-groepen. De doorlichting moet uitmonden in een plan van aanpak per gebied. In sommige gebieden kan dit onder andere tot het besluit leiden dat samenvoeging van sommige gemeenten nodig is.

De optie van de samenvoeging blijft - binnen deze aanpak en procesbenadering - een valabele en geschikt keuze, naast de hierboven vermelde andere instrumenten, voor de versterking van de bestuurskracht van sommige gemeenten in bepaalde gebieden in Vlaanderen.

Deel 1 Geen uniforme antwoorden op gedifferentieerde problematieken

1.1 Bestuurskracht: een contingent begrip

Vooraf is het nuttig om de veelgebruikte term 'bestuurskracht' kort toe te lichten. In het CBO-rapport wordt bestuurskracht omschreven als *"de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan verwachtingen van burgers tegemoet kan komen en dat het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen"*⁷. Een andere studie definieert bestuurskracht als het vermogen van een gemeente om responsief te zijn, om te doen wat ze moet doen⁸. Daarmee is nog niet aangegeven waarom de ene gemeente wel bestuurskrachtig is en de andere niet. Uit de studie van Deschouwer e.a. blijkt dat er weinig algemene structurele verklaringen voorhanden zijn. De onderzoekers botsten op complexe interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten dan nog per taakdomein verschillend kunnen zijn. Bestuurskracht is dus een voorwaardelijk begrip waardoor ook geen alge-

mene, uniforme 'oplossingen' van toepassing zijn om die bestuurskracht te verhogen. Een eenvormige fusie-operatie zoals in 1975-1976 is dus niet gewenst.

Bovendien is de huidige gemeentelijke indeling in geen enkel opzicht nog vergelijkbaar met die uit de jaren zeventig. Van de toen bestaande 2.359 gemeenten telden er 80 % minder dan 5.000 inwoners en ook de stedelijke concentraties kenden al te vaak een onwerkbare bestuurlijke versnippering, die door de feiten was achterhaald. Het kan niet ontkend worden dat op dat vlak de samenvoegingsoperatie aantoonbare, positieve effecten heeft gehad⁹. Algemeen ging het om grotere - zowel qua aantal inwoners als qua grondgebied - en sterkere gemeenten en O.C.M.W., nl. met een beter aangepaste personeelsbezetting en financiële draagkracht zodat zij een grotere autonomie konden verkrijgen. Wat vooral voorop stond was schaalvergroting om zo de financiële leefbaarheid te vergroten die op haar beurt nodig was voor een betere dienstverlening en personeelsbezetting¹⁰. Wel moet kritiek worden uitgeoefend op de wijze waarop deze samenvoegingsoperatie werd doorgevoerd. Inspraak van onderuit was ver te zoeken. De enige harde criteria die - hoewel niet officieel - in aanmerking kwamen, waren het aantal inwoners (min. 5.000) en de oppervlakte (3.000 à 4.000 ha) en zelfs deze werden niet altijd consequent gevolgd. Tevens werden in de stedelijke gehelen uiteenlopende samenvoegingsmodellen gehanteerd, al te vaak geïnspireerd vanuit electorale overwegingen. Tevens gold het uitgangspunt dat hoogstens uitzonderlijk kon geraakt worden aan provincie- en arrondissementsgrenzen daar dit dan ook invloed zou hebben op de kiesomschrijvingen.

Daarenboven was de samenvoegingsoperatie zeker geen succes ten aanzien van het eveneens gehuldigde uitgangspunt dat grotere en sterkere gemeenten ook meer bevoegdheden vanuit het centraal bestuur zouden toegewezen krijgen. In het begin van de zeventiger jaren werd de toegenomen centralisatie toegeschreven aan de onmacht, die het gevolg was van de gemeentelijke versnippering. Hierdoor werd het centraal bestuur vaak gedwongen op te treden in de plaats van de gemeenten of om strakke toezichtsregelingen te hanteren. Maatregelen - andere dan de vergroting van de territoriale schaal - om de bestuurskracht te vergroten bleven dan ook lange tijd uit. De maatregelen die onmiddellijk na de samenvoegingsoperatie werden getroffen hadden volgens Maes - die spreekt van een onvoltooid gebleven herstructureringsproces - alleen de bedoeling de continuïteit in de gemeentelijke organisatie te verzekeren en enkele manifeste nevengevolgen op te vangen. Van een beleid op lange termijn was geenszins sprake¹¹.

Rekening houdende met de thans bestaande gemeentelijke indeling en met de wijze waarop de samenvoegingen in het verleden werden doorgevoerd, kan de vraag worden gesteld wat op dit moment de meerwaarde zou kunnen zijn van een nieuwe samensmelting van gemeenten. Dat is ook de letterlijke vraagstelling van het advies: wat is het nut van de fusies voor de thans verwachte bestuurskracht van de gemeenten? Deze vraag kan echter maar zinvol worden beantwoord indien het instrument van de samenvoeging wordt afgewogen in het licht van eventuele alternatieve instrumenten. Vooraleer deze andere mogelijkheden te bespreken is het noodzakelijk om na te gaan wat de huidige visie is op de rol van de lokale besturen.

1.2 Het gewenste profiel van de Vlaamse gemeenten: overal krachtige basisbesturen

De basisvraag die moet gesteld worden is: welke type gemeente is men vandaag en waar wil men naartoe in de toekomst? Dit is het vertrekpunt. Naar aanleiding van het kerntakendebat werden de profielen van de verschillende overheidsniveaus nader omschreven¹². De gemeenten worden beschouwd als het basisniveau dat, uitgaande van het subsidiariteitsprincipe, over een zo ruim mogelijk takenpakket zonder limitatieve opsomming dient te beschikken. Expliciet wordt gesteld dat het centrale niveau zijn ondersteuning en middelen maximaal moet richten op het versterken van de gemeenten. De Vlaamse overheid kiest dus voor gelijkwaardige, krachtige basisbesturen.

Dit betekent dat de optie om het takenpakket te **differentiëren naar soorten gemeenten** (A- en B-gemeenten) geen optie is. Dat zou immers theoretisch eveneens een 'oplossing' voor bestuurskrachtproblemen kunnen zijn: het is dan niet langer een probleem dat sommige gemeenten minder bestuurskrachtig zijn. Deze B-gemeenten moeten dan immers ook minder taken vervullen dan de A-gemeenten. De Raad vindt dit geen wenselijke evolutie. In deze optiek is het ook logisch dat het instrument van de fusie een mogelijk instrument blijft voor versterking van bestuurskracht. De Raad vindt wel dat **differentiatie naar de uitvoering van taken** (ook voor stadsgebieden) mogelijk moet zijn: daarom neemt de Raad dit verder op als één instrument dat deel uitmaakt van de streekgerichte doorlichting en van het overleg met de Vlaamse overheid.

1.3 Soorten problematieken

In dit advies wil de Hoge Raad geen onderscheid maken naar gelang de grootte van gemeenten: centrumsteden (grote en kleine), randgemeenten, plattelandsgemeenten,... Dit betekent niet dat er geen verschillen zouden zijn in bestuurskracht tussen deze types van gemeenten. Maar het betekent evenmin dat alle kleine gemeenten sowieso bestuurskrachtproblemen kennen. Daarom gaat de aanpak die hier verder wordt voorgesteld ervan uit dat een uniforme aanpak niet de oplossing is en dat moet geopteerd worden voor maatwerk.

1.4 Fusie: geen onbetwist instrument

Wat de fusies als instrument betreft om te komen tot meer bestuurskrachtige gemeenten kunnen misschien enkele lessen getrokken worden uit de Nederlandse praktijk. Herindelingen van gemeenten doen telkens weer de discussie heropleven naar het nut ervan en de resultaten zijn niet altijd eenduidig positief. De Hoge Raad stelt vast dat het onderzoek over de effecten van herindelingen in Nederland¹³ erg uiteenlopend is, zowel qua methodologie als - door de samenhang - qua resultaten. Eén bevinding die in de meeste onderzoeken weerkeert, is dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie vermindert en haar professionaliteit stijgt. Een betere dienstverlening is het gevolg.

De Hoge Raad is van oordeel dat een zeker evenwicht noodzakelijk is tussen de gestegen bekwaamheid van het ambtelijk apparaat en de professionaliteit van de politieke mandatarissen gezien een onevenwicht tot spanningen zou kunnen leiden. Daarbij moet de toegenomen professionalisering van de ambtenaren het mogelijk maken dat degelijk onderbouwde keuzes worden aangereikt aan de politici die dan moeten trancheren.

Het onderzoek van Ackaert en Dekien naar de veranderingen in de Vlaamse gemeenten na de fusieoperatie van 1975-1976 komt ondermeer tot de vaststelling dat de fusies in het algemeen een positief stimulerend effect hebben gehad voor de reorganisatie van de dienstverlening of voor de totstandbrenging van nieuwe voorzieningen. Wanneer aan de bestuurders werd gevraagd of zij van oordeel waren of de gemeenten bestuurskrachtiger waren geworden antwoordde 48,7% positief en 21% negatief. Voor 30% viel er geen merkbaar verschil waar te nemen.¹⁴

Welke effecten optreden is vooral ook afhankelijk van de wijze waarop met gemeentelijke herindeling wordt omgegaan. Positieve effecten treden maar op als daar welbewust naartoe wordt gewerkt, d.w.z. een goede voorbereiding, een zorgvuldig begeleide uitvoering (met randvoorwaarden en overgangsmaatregelen) en nauwgezette opvolging. Inspraak, een professionele omkadering en steun vanuit de hogere overheden zijn absoluut noodzakelijk.

Dat de resultaten van herindelingen niet altijd ondubbelzinnig zijn en dat fusies geen onbetwist instrument zijn, maakt dat de Hoge Raad van oordeel is dat erg voorzichtig moet worden omgesprongen met samenvoegingen als middel om de bestuurskracht van gemeenten te verhogen. Het debat hierover mag volgens de Raad niet alleen focussen op fusies.

Deel 2 Advies van de Hoge Raad

Vooraleer na te gaan welke instrumenten een oplossing kunnen bieden om de bestuurskracht van gemeenten te verhogen, is het nodig om een goede diagnose te maken van de huidige situatie. Dit kan volgens de Hoge Raad via een zogenaamde regioscreening zoals die reeds in Nederland plaats had.

2.1 Opzetten van een streekgericht proces van doorlichting en overleg

De Hoge Raad stelt voor om, in samenwerking met deskundigen, een proces op te starten om per streek in Vlaanderen tot een actieplan te komen voor de versterking van de bestuurlijke structuur van de gemeenten. Bij dit proces staat maatwerk voorop. Elk gebied heeft immers haar eigenheden. Daarnaast is de Raad van oordeel dat dit actieplan het resultaat moet zijn van overleg in en met de betrokken gemeenten en met de maatschappelijke krachten in die gebieden. Dit moet in de eerste plaats aan de betrokken regio de kans geven om vrijwillige initiatieven te nemen. Maar dit betekent eveneens dat, indien dit niet lukt, de Vlaamse regering zelf

maatregelen kan nemen, met inbegrip van opgelegde samenvoegingen.

Uit de manier waarop de fusie van 1975-1976 werd doorgevoerd kunnen zeker enkele lessen worden getrokken: er moet een draagvlak worden opgebouwd voor de noodzakelijke bestuurlijke ingrepen, er is nood aan een goede implementatie en opvolging en aan duidelijke begeleidende maatregelen.

Volgens de Raad moet het doel van dit proces zijn dat het publieke debat over de bestuurlijke kwaliteit in de streken van Vlaanderen geactiveerd wordt. De Raad verwacht vooral dat het publiek debat over de bestuurlijke kwaliteit in de streken van Vlaanderen geactiveerd wordt. Dat zorgt ervoor dat de maatschappelijke krachten van een gebied de discussie open kunnen trekken, vermijdt dat alleen belanghebbende bestuurders hun stem laten horen en zorgt in het algemeen voor een dynamiek die meer kansen biedt tot verandering dan een te technocratische benadering.

Daarom is de Hoge Raad van oordeel dat een gebiedsgerichte en procesmatige aanpak vereist zal zijn.

2.1.1 Nederland: Stuurgroep Krachtige gemeenten

De aanpak van de Nederlandse stuurgroep Krachtige Gemeenten kan hierbij als een voorbeeld dienen.¹⁵ Deze groep, bestaande uit onafhankelijke deskundigen en mensen met een ruime bestuurservaring, analyseerde een aantal regio's op mogelijke bestuurskrachtproblemen en trachtte eventuele oplossingen aan te reiken. Aan de hand van onder meer rondetafelgesprekken in een open proces werd een poging gedaan om de knelpunten op te sporen die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen voor maatschappelijke vraagstukken van de betrokken gemeenten serieus aantasten. De aanpak was erg praktijkgericht en maatwerk, gezien de grote verscheidenheid aan gemeenten: andere grootte, bestuursstijl, verschillen in aard en omvang van maatschappelijke problemen, enzovoort.

Het doel van deze analyse was om maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten, opgaven en kansen op te sporen in functie van de te verwachten ontwikkelingen. Verder wilde men de betrokken gemeenten laten nadenken over (het functioneren van) hun bestuur. Deze algemene doelstelling werd uitgesplitst in vier subdoelstellingen:

Het inventariseren van knelpunten in relatie tot te verwachten ontwikkelingen die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen van de betrokken gemeenten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken duidelijk aantasten;

Het analyseren van deze knelpunten en het inventariseren van mogelijke bestuurlijke oplossingsrichtingen waaraan zowel de betrokken gemeenten als relevante maatschappelijke organisaties bijdragen, inclusief de gewenste bijdragen van de provincie en de rijksoverheid;

Het adviseren over de bestuurlijke oplossingsrichtingen en de bijhorende randvoorwaarden (onder meer wat betreft het rijksbeleid);

Het evalueren van en adviseren over de gehanteerde werkwijze.

Dit werd geoperationaliseerd in een proces met 4 fases: inventarisatiefase (regiofoto), een eerste rondetafelgesprek, een tweede rondetafelgesprek en tot slot de rapportering. Uiteraard was dit schema maar een leidraad. Met uitzondering van de rapportering, werd het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken bij de overige 3 fases ondersteunt door een adviesbureau. Randvoorwaarden voor het proces waren een zorgvuldig en op de regio toegesneden proces van maatwerk, een slagvaardig tempo en een toekomstgerichte oriëntatie. (Voor een praktijkgeval: zie bijlage 2)

Inventarisatiefase (regiofoto)

Het doel van de regiofoto is om een beter beeld te krijgen van de actuele toestand en de huidige en toekomstige knelpunten, kansen en ambities zoals ze worden waargenomen door de gemeentemandatarissen, de provincie, maatschappelijke organisaties en andere relevante actoren in het gebied. Verder werd er gepoogd om inzicht te krijgen in factoren die een aanpak van de gevonden knelpunten belemmeren of net bevorderen. Het ging bij deze eerste fase dus om de vraag welke weerslag de knelpunten en kansen hebben op het bestuurlijk-organisatorisch vlak. De focus hierbij waren niet de afzonderlijke gemeenten maar de regio. De instrumenten

die hiervoor werden gebruikt waren beleidsdocumenten, interviews met (hoofdzakelijk) het college van burgemeester en wethouders en interviews met organisaties. De organisaties werden aangeduid in overleg met de provincies. In de eerste plaats is de regiofoto bedoeld ter informatie van de stuurgroep om een algemeen beeld te krijgen dat door de meeste betrokkenen kan bevestigd worden. Meer concreet resulteerde deze eerste fase in een aantal conclusie en dilemma's die als gespreksstof dienden voor de rondetafelgesprekken. In haar evaluatie van het Nederlandse proces door de Stuurgroep Krachtige Gemeenten, merkt zij op dat de informatie erg gericht moet verzameld worden om te vermijden dat de eerste conclusies te sterk gekleurd zouden zijn. Als suggestie voor de toekomst stelt de stuurgroep voor om bijvoorbeeld eveneens te werken met externe onderzoeken naar de gemeenten afzonderlijk of met een systeem van zelfreflectie op het eigen functioneren in een aantal gemeenschappelijke gesprekken.

Eerste rondetafelgesprek

Vooreerst werd tijdens het eerste rondetafelgesprek nagegaan of de samengestelde regiofoto voor iedereen herkenbaar was. Verder werden de gevonden dilemma's besproken en kwamen de bestuurlijke instrumenten aan bod die de slagkracht van gemeenten konden vergroten. Tot slot werd nagegaan welke onderwerpen in een eventueel tweede rondetafelgesprek aan bod zouden moeten komen. De stuurgroep zelf besliste of en met wie dit tweede gesprek zou moeten plaatsvinden.

Voor dit eerste rondetafelgesprek werden alle betrokken gemeenten uitgenodigd die telkens 2 woordvoerders konden afvaardigen, die uitdrukkelijk namens hun gemeenten dienden te spreken. De gesprekken zelf waren niet openbaar (geen pers) maar andere functionarissen konden wel de vergadering bijwonen als toehoorder. Van het rondetafelgesprek werd een samenvatting gemaakt die publiek werd gemaakt.

Tweede rondetafelgesprek

Indien een eerste rondetafelgesprek niet de nodige informatie leverde, indien bepaalde discussiepunten nog niet helemaal beslecht waren of oplossingen ver te zoeken waren, bestond de mogelijkheid om nog een tweede gesprek in te lassen.

Rapportering

Op basis van de regiofoto en de gevoerde gesprekken werd door de stuurgroep een rapport opgesteld met bevindingen en een advies i.v.m. de desbetreffende regio. Dit geheel werd dan overgemaakt aan de gesprekspartners en het ministerie.

2.1.2 Voorstel voor Vlaanderen

De Hoge Raad meent dat een dergelijke gebiedsgerichte, gefaseerde benadering naar Nederlands model de meest aangewezen manier is om ook de situatie in Vlaanderen aan te pakken. Zo'n aanpak stimuleert de discussie en brengt het debat op gang. De Raad stelt voor om in een paar streken het proces op te starten. Daarbij kan gedacht worden aan regio's die zelf reeds eerder te kennen hebben gegeven dat zij kampen met bestuurskrachtproblemen, bijvoorbeeld het Hageland, de Westhoek,... (Eventueel zouden een aantal deskundigen kunnen nagaan welke gebieden eerst in aanmerking komen.) Op basis van de opgedane ervaring kunnen dan in een latere fase andere gebieden onder de loop genomen worden. In een tijdsperiode van drie jaar zouden in alle gebieden van Vlaanderen dergelijke doorlichtingen moeten opgestart zijn.

Randvoorwaarden

De gebiedsgerichte en procesmatige regioscreening moet voldoen aan een aantal randvoorwaarden:

Een open proces:

De Hoge Raad wil benadrukken dat de uitkomst van de regioscreening niet op voorhand mag vastliggen. Het kan niet zijn dat - zoals in de Nederlandse praktijk vaak het geval was - een doorlichting van een bepaald gebied automatisch hoeft te leiden tot samenvoegingen (of grenscorrecties). Alle mogelijke oplossingen (zie verder), gaande van vrijwillige samenwerking tot fusies moeten met hun voor- en nadelen afgewogen worden en onbevooroordeeld worden besproken.

Initiatiefrecht:

Belangrijk is eveneens dat duidelijk omschreven wordt wie zo'n regioscreening op touw kan zetten. Vermits het hier gaat om gemeentelijke taken, is het logisch dat hierbij in de eerste plaats gedacht wordt aan de gemeenten. Daarnaast zou de mogelijkheid kunnen bestaan dat er nog andere initiatiefnemers zijn: provincie, de Minister maar ook het zogenaamde middenveld (bijvoorbeeld via petitie). Om misverstanden te vermijden dienen de juiste modaliteiten onduwbelzinnig te worden vastgelegd.

Procesbegeleider:

De begeleidingscommissie moet neutraal zijn en gemengd zijn samengesteld. Zo zou bijvoorbeeld kunnen gedacht worden aan zo onafhankelijk mogelijke academici en ex-mandatarissen van gemeenten en provincie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is afhankelijk van de concrete situatie zodat één vastliggend model niet gewenst is.

Eindverantwoordelijkheid:

Of de vraag naar wie de uiteindelijke beslissing neemt? Deze vraag hangt ook samen met de oplossing die wordt uitgewerkt. Zo is de Hoge Raad van mening dat de provincies geen beslissingsmacht kunnen hebben ten aanzien van fusies van gemeenten.

Een professionele aanpak en begeleiding:

Opdat het proces zou slagen is het volgens de Hoge Raad absoluut noodzakelijk dat het professioneel wordt aangepakt en ondersteund. Dit wil onder meer zeggen met voldoende middelen, zowel qua personeel als financieel, maar ook met de nodige know-how.

Overleg met de provincies en de Vlaamse overheid:

Indien ervoor geopteerd wordt om de Vlaamse overheid niet te laten zetelen in de stuurgroep, dienen in het proces overlegfasen tussen de betrokkenen en de Vlaamse overheid te worden ingebouwd. Dit geldt in dezelfde mate ook voor de provincies.

Flexibele aanpak:

Het hierboven geschetste proces met de vier verschillende fases moet flexibel worden toegepast. Het is een absolute voorwaarde opdat maatwerk zou mogelijk zijn. Zo bestaat bijvoorbeeld de kans om reeds bestaande processen te integreren en om zo gebruik te maken van en in te spelen op reeds aanwezige tendensen.

Interactief proces met verschillende partijen:

Gemeenten, het middenveld en andere lokale actoren dienen actief en interactief betrokken te worden bij het proces. Mogelijke oplossingen moeten eerst worden doorgepraat met de betrokkenen en kunnen niet zomaar zonder inspraak van bovenaf opgelegd worden. Daarbij is een persoonlijke aanpak vereist (vb. gesprekken ter plaatse): zo worden de betrokkenen gewaardeerd.

Een slagvaardig tempo:

Eenmaal een gebied is afgebakend en andere modaliteiten vastliggen, is het belangrijk om een goede planning op te stellen. Daarbij dient enerzijds rekening te worden gehouden met voldoende tijd maar anderzijds mag het proces niet te lang aanslepen. Hoe langer het duurt, des te groter de kans dat het vertraagt of zelfs vastloopt. Bovendien kan dit zorgen voor stijgende onzekerheid over de bestuurlijke toekomst wat verlamdend kan werken op de huidige structuren.

2.2 De batterij instrumenten in het kader van de streekgerichte benadering

De discussie die door zo'n regioscreening op gang gebracht wordt, kan tot verschillende soorten resultaten leiden. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking, grenscorrectie, een federatie van gemeenten en fusie. Daarbij is nog een onderverdeling mogelijk tussen een vrijwillige en een opgelegde manier van aanpakken. De Hoge Raad stelt voor om een batterij instrumenten op te nemen in het overleg met de regio's en om per regio tot een actieplan te komen.

2.2.1 Differentiatie van aard en manier van uitvoeren van taken

Voor sommige problematieken kan het wenselijk zijn differentiatie te voorzien in de taakuitvoering. Dat betekent dat gemeenten de mogelijkheid krijgen meer op basis van maatwerk

te werken. Het gaat dus niet om differentiëring naar soorten gemeenten maar naar de aard en de manier van het uitvoeren van taken (zie 1.2). Zo kan de centrale overheid bijvoorbeeld elke gemeente bevoegd maken voor de huisvuilophaling maar laat ze de organisatie van de uitvoering van deze taak over aan de gemeente zelf. Die kan dan kiezen om dit zelf te doen, via intergemeentelijke samenwerking, enzovoort.

2.2.2 Vrijwillige samenwerking

Naburige gemeenten kunnen vrijwillig komen tot samenwerking, bijvoorbeeld door het gezamenlijk gebruik van technische infrastructuur of door het vormen van een personeelspool om personeel uit te wisselen, bijvoorbeeld in het geval van ziekte.

Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking voorziet in diverse vormen: de interlokale vereniging, de projectvereniging en de dienstverlenende en opdracht houdende vereniging. De Vlaamse overheid zou onder bepaalde voorwaarden vrijwillige samenwerking financieel kunnen stimuleren en honoreren. Daarbij is het van belang dat deze samenwerking structureel wordt omkaderd om te vermijden dat een samenwerkingsengagement al te makkelijk zou ongedaan gemaakt worden.

2.2.3 Grenscorrecties: vrijwillige of verplichte

Grenscorrecties zijn al een meer ingrijpende maatregel. Het gaat hier om een aanpassing van de gemeentegrenzen zonder dat 2 gemeenten opgaan in een nieuw geheel. Soms zijn bijvoorbeeld woonkernen meer gericht op de buurgemeente dan op de gemeente waarvan ze nu officieel deel uitmaken. In dit geval kan een vrijwillige grenscorrectie een oplossing vormen.

2.2.4 Verplichte vormen van samenwerking

A. Taakgebonden verplichte vormen van samenwerking

Dat kan dan wel alleen voor niet-autonome taken, voor taken dus die minstens onder het gemengd belang horen of door de Vlaamse overheid aan de autonome sfeer van gemeenten worden onttrokken.

B. Samenwerking voor opgelegde taken in federatieve structuren

Daarnaast is er nog een tweede, meer zwaarwegende, vorm van verplichte samenwerking die een mogelijke oplossing zou kunnen bieden voor de bestuurskrachtproblemen van gemeenten, nl. via samenwerking voor opgelegde lokale taken in federatieve structuren. De Hoge Raad is echter geen voorstander van het creëren van een nieuwe, rechtstreeks verkozen bestuurslaag tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Daarbij dient bovendien een groot voorbehoud gemaakt te worden bij de juridische obstakels waar een dergelijke optie op botst. Inspiratie zou deels kunnen gehaald worden uit de reeds bestaande wetgeving. Zo geeft artikel 165 van de grondwet aan de wetgever de mogelijkheid om agglomeraties en federaties van gemeenten in te stellen en hun organisatie en bevoegdheden te bepalen.¹⁶ De Hoge Raad is van mening dat opnieuw zou moeten bestudeerd worden in hoeverre dit instrument moet aangepast worden aan en kan ingepast worden in de huidige situatie, bijvoorbeeld qua bevoegdheidsverdeling en organisatiestructuur, om zo een oplossing te bieden voor bestuurskrachtproblemen.

2.2.5 Fusies van gemeenten

Als laatste instrument is er de samenvoeging van gemeenten. Het is de meest ingrijpende maatregel, zeker wanneer die zou opgelegd worden. Beide moeten mogelijk zijn in gans Vlaanderen.

A. Vrijwillige fusies

Het nieuwe Gemeentedecreet moet volgens de Hoge Raad voorzien in de mogelijkheid tot vrijwillige samenvoeging en daarvoor procedures en stimulansen voorzien. Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Paul Van Grembergen, heeft reeds laten verstaan dat hij niet tegen vrijwillige fusies is en dat hij de kosten voor een referendum hiervoor wil vergoeden.¹⁷ De Hoge Raad juicht dit toe maar verwacht dat ook andere kosten gecompenseerd worden en dat er daaromtrent een duidelijk kader wordt uitgewerkt. Ook andere dan louter financiële begeleiding is noodzakelijk. Zo is het volgens de Hoge Raad in dit geval noodzakelijk om de binnengemeentelijke decentralisatie voor kleinbestuurlijke taken op maat van de vroegere gemeenten

te activeren. Tot slot wil de Hoge Raad waarschuwen voor gerrymandering, nl. het samenvoegen van bepaalde gemeenten ter wille van politieke meerderheden, en voor fusies van (rand)gemeenten ten koste van andere gemeenten of centrumsteden.

B. Opgelegde fusies

Mocht uit de regioscreening blijken dat samenvoeging een middel kan zijn om aan bestaande bestuurskrachtproblemen het hoofd te bieden, dan kan een opgelegde fusie overwogen worden. Met dien verstande natuurlijk dat ook hier een behoorlijke omkadering wordt voorzien.

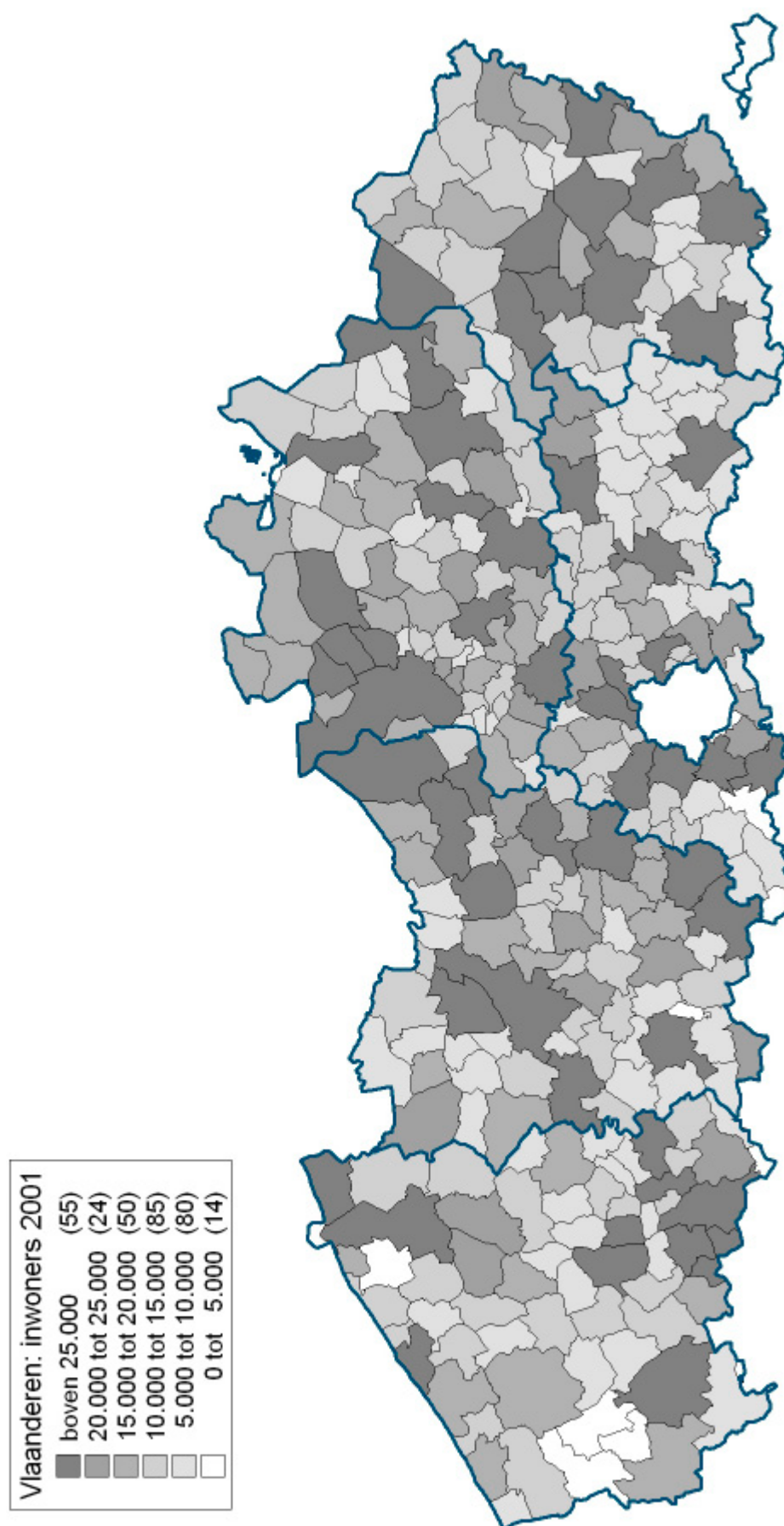
Deel 3 Conclusie en aanbevelingen

De gemeenten worden door de Vlaamse overheid beschouwd als het basisniveau. Gekoppeld aan het subsidiariteitsprincipe betekent dit dat zij over een zo ruim mogelijk takenpakket dienen te beschikken. Daarbij moeten middelen gericht zijn op het versterken van de gemeenten. De Hoge Raad is van mening dat daarnaast ook andere ingrepen kunnen overwogen worden. Fusies zijn daarbij slechts één instrument om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten.

De Raad stelt voor om in gans Vlaanderen een zogenaamde regioscreening door te voeren. Dit proces moet uitgevoerd worden per streek om maatwerk mogelijk te maken. Belangrijk hierbij is dat alle lokale actoren betrokken moeten worden: niet alleen de betrokken gemeenten maar ook bijvoorbeeld het middenveld. Alzo kan een debat op gang worden gebracht over de knelpunten en kansen om de bestuurskracht te vergroten. Dit proces maakt het mogelijk dat gemeenten een actieplan opstellen en vrijwillig initiatieven nemen. Randvoorwaarden voor deze open procedure zijn onder meer een professionele, flexibele aanpak en begeleiding, overleg met de verschillende bestuursniveaus en een slagvaardig tempo.

Als mogelijke instrumenten opteert de Raad voor differentiatie in de taakuitvoering, samenwerking (ook voor opgelegde taken in federatieve structuren), grenscorrecties en/of fusies. Deze oplossingen kunnen vrijwillig of verplicht doorgevoerd worden. Indien de lokale actoren immers niet ertoe komen om zelf een grondig actieplan op te stellen voor de verhoging van de bestuurskracht, is het aan de Vlaamse regering om de nodige maatregelen te nemen. Dit kan ook betekenen dat, na een zorgvuldig streekgericht proces van doorlichting en overleg, samenvoegingen worden opgelegd. Daarbij is het uiterst belangrijk dat de Vlaamse overheid zorgt voor een degelijke omkadering en begeleiding.

Bijlage 1. Aantal inwoners per gemeente in Vlaanderen (geografisch)



Bijlage 2. Casus Regio Noord-Limburg

Feitelijke gegevens:

Een regio die zich bevindt tussen een aantal stedelijke agglomeraties.

Het aantal inwoners van de betrokken gemeenten schommelt van 1.900 tot bijna 65.000. Twee gemeenten vallen op door hun groot inwonersaantal: Venray (37.650) en Venlo (64.775).

Aantal inwoners	Aantal gemeenten
Minder dan 10.000	10
Tussen 10.000 en 20.000	7
Meer dan 20.000	2

Cultuurverschillen binnen de regio en weinig samenhang tussen de meest noordelijke en zuidelijke gemeenten.

Venlo en in mindere mate Venray vervullen een regionale centrumfunctie.

Regiospecifieke knelpunten:

Landbouw: steeds intensiever wordende varkensteelt en schaalvergrotingsprocessen in glastuinbouw leggen groter beslag op ruimte.

Industrie: ontwikkeling van bovenlokale industrieparken stuit op ruimtegebrek en de ombouw van oude bedrijventerreinen in centrum van gemeenten kost veel.

Ontwikkeling van natuur, recreatiemogelijkheden en actief dagtoerisme vraagt minstens sterke samenwerking.

Infrastructuur: provinciale wegennet is onvolgende en onveilig.

Woningbouw: het gebrek aan bouwruimte staat in contrast met de behoefte aan aangepaste woningen voor ouderen en "starterswoningen" voor jongeren om vergrijzing tegen te gaan.

Voorzieningen: maatschappelijke organisaties zijn vaak op regionaal vlak georganiseerd en hebben behoefte aan een overheid op vergelijkbaar schaalniveau.

Plan van aanpak

Voorafgaand hebben 2 gemeenten (Venlo en Tegelen) bekend gemaakt dat zij eveneens wens-ten betrokken te worden bij de ganse procedure alhoewel zij in eerste instantie niet tot de geselecteerde gemeenten behoorden. Na een eerste rondetafelgesprek werd duidelijk dat ook nog 3 andere gemeenten best uitgenodigd werden. Los van deze ingrepen heeft de stuurgroep het vooropgezette plan van aanpak tamelijk nauwkeurig kunnen volgen: de rapportering en de aanbevelingen zijn tot stand gekomen op basis van de regiofoto en twee rondetafelgesprekken.



Oplossingen volgens de betrokken gemeenten

De 19 gemeenten verschilden in visie over de aanpak die moest leiden tot het oplossen van de bestaande en toekomstige knelpunten. Sommige gemeenten verwachtten veel, zoniet alle heil van op maat gemaakte samenwerkingsarrangementen om het hoofd te bieden aan bovenlokale problemen. Dit was echter beperkt tot enkele gemeenten en regelmatig was er ook samenwerking met gemeenten van een andere subregio. Probleem was hierbij dat deze gemeenten dikwijls vasthielden aan hun autonomie wat verre van optimaal was.

Toch waren een aantal gemeenten bereid om te hergroeperen.

Oplossingen volgens de stuurgroep

- Regionale samenwerking

De stuurgroep pleitte voor een vergaande, niet-vrijblijvende samenwerking op strategische onderwerpen. Meer specifiek ging het om meerjarige bindende afspraken gebaseerd op een regionaal ontwikkelingsplan, de vorming van een regionaal fonds waaraan de gemeenten de nodige middelen zouden bijdragen en het oprichten van een adequate uitvoeringsorganisatie.

De taken van de regionale samenwerking lagen op het terrein van de fysieke infrastructuur (ruimtelijk-economisch, toeristisch-recreatief) en sociale infrastructuur (nader uit te werken).

- Gemeentelijke herindeling

Enkele gemeenten wilden koste wat het kost hun zelfstandigheid behouden, anderen vonden daarentegen dat een herindeling onvermijdelijk moest doorgevoerd worden. Nog andere gemeenten waren bereid om over te gaan tot herindeling indien daardoor regionale taken doeltreffend werden vervuld.

De stuurgroep was van mening dat de provincie de aanwezige bewegingen in de richting van gemeentelijke hergroepering verder moest stimuleren. Mocht deze dynamiek afnemen, dan was het aan het provinciebestuur om beslissingen te nemen. De stuurgroep achtte het gezien deze procedure niet opportuun om zelf advies te geven over de toekomstige bestuurlijke indeling van Noord-Limburg maar merkte anderzijds wel op dat een hergroepering in het verschiet lag.¹⁸

EINDNOTEN

- 1 Oorspronkelijke adviesaanvraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Herman De Loor via de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid. En dit n.a.v. de hoorzitting van 27 april 2000 met de Heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.
- 2 M.b.t. de in ons land beschikbare literatuur wordt vnl. verwezen naar: het verslagboek van het Tweede Congres van het Politologisch Instituut: De fusie van gemeenten in België. Een evaluatie na vijf jaar. In: *Res Publica*, 1982, Bundel XXIV, nr. 3-4; ACKAERT, J. en DEKIEN, C., *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*, Leuven, Afdeling Bestuurswetenschap, 1989; COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997.

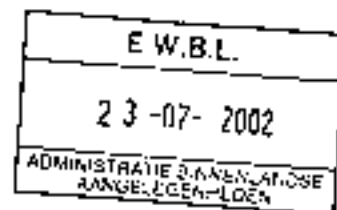
M.b.t. de praktijk in Nederland geraadpleegde literatuur, zie o.a.: DENTERS, S., Het succes van falend beleid. Het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid. In: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, blz. 439-455; KOPPENJAN, J. Effecten van herindeling onderzocht. Over inhoudelijke en politieke rationaliteit in het gemeentelijk herindelingsbeleid. In: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 3; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Krachtige Gemeenten: beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*. Den Haag, 1998, 64 blz.; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Gemeenten: méér dan lokaal bestuur. Eindrapport van de stuurgroep Krachtige Gemeenten*, april 2000, 92 blz.
- 3 Zie o.a. DESCHOUWER, K. e.a., *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*, 2001, 300 blz.
- 4 Van de 14 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners zijn er wel een aantal met een speciale taalregeling. Vanuit politiek-communautair oogpunt is de kans onbestaande dat zij ooit zullen samensmelten.
- 5 Gemiddeld tellen gemeenten in Denemarken 18.981 inwoners, in Nederland 29.151 inwoners, in Zweden 30.505 inwoners, in Portugal 32.547 inwoners, in Ierland 42.082 inwoners en in het Verenigd Koninkrijk 134.558 inwoners. In het Verenigd Koninkrijk is de samenvoegingsoperatie zelfs van die aard geweest dat thans de vraag wordt gesteld in hoeverre het lokaal bestuur nog lokaal is gebleven. In alle andere Europese landen liggen de gemiddelde inwonerstallen duidelijk lager dan in ons land.
- 6 T.a.v. de samenvoegingsoperatie, die in 1975-1976 in ons land werd doorgevoerd, moet wel worden opgemerkt dat zij met uitzondering van Denemarken en Zweden, tot de meest drastische behoorde: het aantal gemeenten werd toen ongeveer met 80 % verminderd.
- 7 COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE, op.cit., blz. 94
- 8 DESCHOUWER, K. e.a., op. cit., blz. 287 e.v.
- 9 ACKAERT, J., DEKIEN, C., op. cit.; ACKAERT, J., De samenvoeging van gemeenten in het Vlaamse Gewest: vijftien jaar later. In: *Gemeentekrediet, Driemaandelijks Tijdschrift*, 1991, nr. 2, blz. 27-48; COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE, op. cit. blz. 98-100. Van positieve gevolgen over de gehele lijn kan echter moeilijk worden gesproken daar een samenvoegingsoperatie als zodanig ook nevengevolgen sorteert t.a.v. de motivatie van het in dienst zijnde personeel, t.a.v. mogelijke wedijver tussen de deelgemeenten, t.a.v. de afstandsvergroting t.a.v. de burgers vooral in de stedelijke fusiegebieden - men denke o.m. aan Antwerpen, waar onlangs rechtstreeks gekozen districtsraden in het leven werden geroepen - e.d.m.
- 10 ACKAERT, J., op. cit., blz. 27-48. Deze auteur wijst er tevens op dat de uitgaven in de bij samenvoeging betrokken gemeenten iets meer stegen dan in de niet bij samenvoeging betrokken gemeenten. Gemiddeld per inwoner bleven de uitgaven per inwoner echter hoger in de laatstgenoemde groep van gemeenten. Anderzijds is de samenvoegingsoperatie rond de steden er zeker niet in geslaagd om de oversijpelingeffecten waardoor de centrumsteden genoodzaakt zijn de kosten te dragen voor infrastructuur en voorzieningen, waarvan ook gebruik gemaakt wordt door de inwoners van de randgemeenten, op afdoende wijze te beperken.
- 11 MAES, R., De samenvoeging van de gemeenten: het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces. In: *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, 701-728. Aanvullende maatregelen werden o.m. genomen op het gebied van de verhoging van het aantal raadsleden en schepenen, een verbetering van de wedderegeling voor de burgemeesters en schepenen, de erkenning van de verworven rechten van de personeelsleden, het stellen van diplomavereisten voor de topambten van secretaris en ontvanger en de invoering van een regeling voor vervroegde op pensioenstelling; andere maatregelen betroffen nog de uitbreiding van de bevoegdheden van de gouverneurs in het kader van het algemeen toezicht. Uitgesproken negatief was verder de maatregel om de in de wet van 23 juli 1971 in het vooruitzicht gestelde ontvangstcomplementen t.b.v. de uit samenvoeging ontstane gemeenten af te schaffen.
- 12 Naar optimale verhoudingen tussen de verschillende niveaus in Vlaanderen, Brussel, 2002, blz. 15
- 13 Fusies in Nederland verlopen volgens een wettelijk vastgelegd (wet arhi) en uitgebreid stramien. Het initiatief kan genomen worden door de gemeenten zelf, de provincie of de Minister. Telkens moeten de gemeenten in dit proces gehoord en betrokken worden. De hieronder geschetste werkwijze van de stuurgroep Krachtige Gemeenten was atypisch en een voorbereidende procedure. Nadien diende nog steeds de wet arhi toegepast te worden.
- 14 ACKAERT, J., DEKIEN, C., op. cit., blz. 346-350
- 15 Zie: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Gemeenten: méér dan lokaal bestuur. Eindrapport van de stuurgroep Krachtige Gemeenten*. 2000, Den Haag, 92 blz.

- 16 De wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten gaf hieraan uitvoering maar deze bleef in de praktijk erg beperkt. Agglomeraties en federaties zouden beschikken over een voor de duur van 6 jaar rechtstreeks verkozen Raad, een op basis daarvan proportioneel samengesteld College, eigen personeel (deels overgedragen vanuit de gemeenten) en een secretaris en ontvanger. Zij zouden alleen beschikken over toegewezen bevoegdheden. Bij de bevoegdheden die de gemeenten konden overdragen, werd een onderscheid gemaakt tussen VERPLICHT overgedragen bevoegdheden van ALLE samenstellende gemeenten, VRIJWILLIG overgedragen bevoegdheden van ALLE samenstellende gemeenten en VRIJWILLIG overgedragen bevoegdheden van EEN OF MEER gemeenten. Het ging hierbij om eerder technische aangelegenheden.
- 17 De Standaard, 7 januari 2002
- 18 Op het moment dat dit eindrapport van de stuurgroep werd geschreven (voorjaar 2000) waren er gesprekken aan de gang tussen Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst. De herindeling werd ondertussen effectief op 1/1/2001.
- Ongeveer tegelijkertijd met die gesprekken, had de provincie op verzoek van de toenmalige staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken onderzocht of gemeentelijke herindeling voor Venlo en Tegelen een optie zou zijn om de problemen op te lossen. Op 1 januari 2001 fuseerden Venlo, Tegelen en Belfeld tot de 'nieuwe' gemeente Venlo.

Bijlage 5. Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van gemeentedecreet (19 juli 2002)

Vlaamse regering
Kabinet van de Vlaamse minister van
Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur,
Jeugd en Ambtenarenzaken

Schapehoedestraat 2, 1000 Brussel
T +32 (0) 2532 11 11 Fax +32 (0) 2532 11 12
E-mail kabinet.vlaamse.regering@vlaanderen.be
Internet: pers.binnenlandse.aangelegenden@vlaanderen.be



De Vlaamse minister van
Binnenlandse Aangelegenheden,
Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

aan de

uw kenmerk

ons kenmerk

hielagen

verzogen naar de mail

ijdelnummer

datum

De Vlaamse minister van

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

De Vlaamse minister van

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

De Vlaamse minister van

Clauwaert

De Vlaamse minister van

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

Bijlage 6. Advies 4-2002 over het voorontwerp van gemeentedecreet (18 oktober 2002)

Samenvatting van het advies en conclusies

De Hoge Raad betreurt het gebrek aan overleg, de besloten voorbereiding en het gebrek aan inspanningen om lokale discussie te bevorderen. De Raad hoopt dat de ruimte tot discussie alsnog mogelijk wordt maar vreest dat de politieke logica en compromisvorming op centraal niveau de discussie zal vernauwen. De Raad hoopt op veel aandacht en professionele voorzieningen voor de implementatie. De Raad verwacht meer duidelijkheid van de regering over de gefaseerde invoering van het decreet.

De Raad mist analyse van ontwikkelingen, mist de problematisering hiervan, de afweging van alternatieven en de motivering van de gemaakte keuzes. Dit voorontwerp is geen inspirerend conceptueel werkstuk. De Raad kan zich niet voorstellen dat het Vlaams parlement een decreet met zo weinig inhoudelijke motivering zou aanvaarden.

De Raad steunt de keuze van de Vlaamse regering voor een algemeen vernieuwd decretaal kader. De Raad onderschrijft de tien basisdoelstellingen van de regering als leidend kader. De Raad kan zich op het principiële niveau achter elementen van dit voorontwerp scharen:

- de onverenigbaarheden voor mandatarissen en in het bijzonder de afschaffing van cumulatie van uitvoerende lokale mandaten met parlementaire mandaten,
- de taakafbakening tussen de politieke organen en de versterking van gemeenteraad en college,
- de taakafbakening tussen politieke organen en administratie,
- de verhoogde verantwoordelijkheid van de leidende ambtenaren en in het bijzonder van de gemeentedirecteur,
- de verantwoordelijkheid van de gemeentedirecteur voor het personeelsbeleid,
- de invoering van de cyclus van strategische planning en meerjarenplanning,
- de vernieuwing van de financiële planning, het budgethouderschap en de dubbele boekhouding,
- de mogelijkheden tot externe verzelfstandiging in publieke en privaatrechtelijke vorm,
- de invoering van het burgerinitiatief.

Op vele punten heeft de Raad evenwel kritische bedenkingen over de operationalisering van deze elementen.

De Raad ziet enige voortgang voor de afstemming tussen lokale instellingen (gemeente en OCMW: financiële cyclus, budgethouderschap en dubbel boekhouden) maar de Raad ziet ook gemiste kansen of onduidelijkheid over het perspectief, met name vooral over de afstemming van de financiële organisatie en functies tussen gemeente en OCMW (rol van ontvanger in OCMW, functie van externe audit,...).

De Raad betreurt bijzonder dat de interbestuurlijke verhoudingen tot het toezicht zijn versmald. Het voorontwerp gaat voorbij aan alle ontwikkelingen inzake éénlokettaken, co-governance, afspraken tussen bestuursniveaus, regelingen voor kostendeling, organisatie van overleg tussen bestuursniveaus. Op dit punt is het voorontwerp niet aan de moderne ontwikkelingen aangepast.

Het voorontwerp bereikt nog niet op alle punten een goed evenwicht tussen kernelementen die in een decreet horen en uitvoeringsmodaliteiten. Dat geldt voor de evaluatieprocedures en de samenstelling van het managementteam. Andere punten zijn onvoldoende op het niveau van kernelementen uitgewerkt: dat geldt, onder andere, voor de deontologische code, de omschrijving van dagelijks bestuur, het statuut van fractie- en kabinetspersoneel, de interne verzelfstandiging.

De Raad vat per doelstelling van de Vlaamse regering zijn standpunt samen.

1. Verhogen democratisch gehalte

De Raad respecteert het politieke primaat maar heeft vanuit conceptueel oogpunt zwaarwegende bezwaren tegen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Dit voorstel verhoudt

zich als een vreemd lichaam ten opzichte van de rest van dit voorontwerp.

De Raad vindt dat de Vlaamse regering een ongemotiveerde poging doet om twee concepten van lokale democratie met elkaar te verbinden: enerzijds versterking van het groepsoverleg en het groepsproces via de versterking van de gemeenteraad en anderzijds versterking van de gepersonaliseerde macht via de rechtstreekse verkiezing. In de periode van verkiezingen en formatie zal de burgemeester een dominante rol spelen die hij ten opzichte van de publieke opinie niet kan volhouden tijdens de legislatuur, omdat zijn bevoegdheden praktisch onveranderd blijven. In de filosofie van gepersonaliseerde macht zou men moeten kiezen voor meer bevoegdheden van de burgemeester, voor een rechtstreekse aansturing van de administratie en voor een versterkte controlerende maar geen beleidsbepalende rol van de gemeenteraad. Het voorontwerp kiest uitdrukkelijk wel voor dat laatste. De Raad vreest ten gronde de verhoogde conflicten en strijd tussen twee versterkte beleidsbepalende organen: de gemeenteraad en de burgemeester. Op dat soort mediagevoelige conflicten zit de lokale democratie niet te wachten. Als de regering haar keuze toch behoudt, dan moet ze volgens de Raad tenminste de 'cohabitation' onmogelijk maken. Die institutionaliseert de conflicten tussen de organen.

De Raad vindt de verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad een veel meer conceptueel consistente keuze: het verhoogt de legitimatie, toont de dominante positie van de gemeenteraad, personaliseert het beleid in beheersbare mate en leidt er uiteindelijk in bijna alle gevallen toe dat de politici met de meeste kiezers burgemeester worden. Het praktische gevolg is ongeveer identiek als de rechtstreekse verkiezing, de interne effecten zijn grondig verschillend.

De Raad vindt de regeling voor de 'running mate' onvoldoende doordacht.

De Raad steunt het voorontwerp op het punt van de taakafbakening tussen gemeenteraad en college maar vindt dat in het hele ontwerp de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te weinig tot uiting komt. De Raad vindt de mogelijkheid tot delegatie van de gemeenteraad aan het college positief, net als het interpellatierecht en de onkostenvergoeding. De Raad vindt het negatief dat het voorontwerp te weinig werk maakt van een degelijk statuut voor raadsleden. Versterking van de gemeenteraad heeft op de eerste plaats te maken met versterking en ondersteuning van de individuele raadsleden, door een behoorlijk statuut. De Raad vindt het principe van professionele ondersteuning voor de raadsleden goed maar stelt voor dit te koppelen aan de raadsleden en niet aan de fracties, zoals het voorontwerp dat doet. De Raad wil verdere partijpolitisering van de gemeenteraad tegengaan.

De Raad steunt het voorstel voor een eigen voorzitterschap van de gemeenteraad. Dat symboliseert de positie van de gemeenteraad. De Raad heeft evenwel veel vragen over de onduidelijke rol en positie van de voorzitter in dit voorontwerp en de relatie met de gemeentedirecteur, burgemeester, college en fractiepersoneel. De Raad heeft de indruk dat deze nieuwe figuur te weinig conceptueel is doorgedacht.

De Raad steunt de voorstellen voor onverenigbaarheden en de afschaffing van de cumulatie van lokale uitvoerende met parlementaire mandaten. De Raad stelt voor het voorontwerp aan te vullen met bepalingen inzake ongewettigde afwezigheden en het voorzitterschap van raadscommissies verplicht door raadsleden te laten vervullen.

De Raad heeft vragen over de keuze om de schepenen met stemrecht te laten zetelen in de gemeenteraad. De schepenen, wiens beleid door de gemeenteraad sterker en autonomer moet worden gecontroleerd, stemmen in dit voorontwerp mee over hun beleid en over de op hen uitgevoerde controle. De schepenen stemmen mee over de delegatie naar het college, ze stemmen mee bij constructieve moties van wantrouwen tegen het college. De Raad verwacht dat deze keuzes de druk naar een personeel dualisme (schepenen nemen ontslag uit de gemeenteraad) zal doen toenemen. De Raad mist hier conceptuele toelichting.

De Hoge Raad stelt vast dat de vermindering van het aantal schepenen niet wordt gemotiveerd en dat de toewijzing van de vermindering niet in relatie staat tot de grootte van de gemeenten. De Raad stelt voor om grote gemeenten zelf te laten bepalen of ze het aantal schepenen willen verminderen. De Raad vraagt meer aandacht voor het statuut van de schepenen, met name voor de uittredingsregelingen en het voltijdse politiek verlof in de private sector.

De Raad concludeert dat de conceptuele onderbouw van dit cruciale aspect van het voorontwerp in vergelijking met andere onderdelen niet sterk is, niet consistent is en veel vragen oproept over de effecten en de interne verhoudingen tussen de organen van de gemeente.

2. Verbeteren van het management

De Raad vindt dat het voorontwerp op dit vlak goede elementen bevat (over het financieel management, zie doelstelling 6):

- het principe van de decretale toewijzing van de verantwoordelijkheid over het dagelijks bestuur aan de gemeentedirecteur (zie doelstelling 5) en de mogelijke verdere delegatie aan individuele ambtenaren via budgethouderschap;
- de mogelijkheid tot delegatie van de gemeenteraad naar het college;
- de mogelijkheid tot delegatie van college naar de gemeentedirecteur van de bevoegdheid voor het aanstellen van personeel en de daarmee gepaarde tuchtbevoegdheid;
- de mogelijkheid voor de gemeentedirecteur om bepaalde bevoegdheden aan de diensthoofden te delegeren;
- de afsprakennota tussen college en ambtenaren;
- de verplichting tot interne coördinatie in vormen van managementteams en de rol van dit team in de gehele gemeentelijke organisatie.

De Raad kan zich vinden in de taakomschrijving van gemeentedirecteur, van het managementteam en van de financieel beheerder.

De Hoge Raad vraagt meer duidelijkheid in het decreet over de omschrijving van het begrip 'dagelijks bestuur' en vraagt zich af of dit begrip door de Vlaamse regering zo kan worden omschreven dat het geldig is voor alle gemeenten en scherp genoeg om als taakafbakening van de gemeentedirecteur te dienen. De keuze voor decretaal toegewezen bevoegdheden aan de gemeentedirecteur moet volgens de Hoge Raad gekoppeld worden aan het mandaatstelsel voor de gemeentedirecteur. Het voorontwerp voorziet dat niet en is op dit punt niet consistent.

De Raad wil er ook op wijzen dat de gemeentedirecteur zowel voor het college als voor (de voorzitter van de) gemeenteraad zal moeten werken, terwijl de secretaris nu ten aanzien van de gemeenteraad alleen een administratieve rol heeft. Voor de gemeentedirecteuren betekent dit: voor de gemeenteraad bereiden zij de controle op het college voor, met het college bereiden ze de verantwoording voor de gemeenteraad voor. Voor deze dubbelrol is in het voorontwerp geen aandacht. Het is een conceptueel element waarvan de Raad vermoedt dat de regering onvoldoende op de gevolgen heeft doorgedacht. De gemeentedirecteur is niet alleen een manager, hij moet ook de versterkte gemeenteraad en zijn voorzitter ondersteunen.

3. Invoeren strategische planning

De Raad ondersteunt de voorstellen voor een strategische planning. Meerjarenplanningen gekoppeld aan het jaarlijks budget en de jaarlijkse beleidsnota zijn een vanzelfsprekendheid geworden voor een goed, evenwichtig en eigentijds beleid. De uitvoeringsbesluiten zullen evenwel nog moeten aangeven hoever de Vlaamse regering zal gaan in het opleggen van uniforme modellen. Dat kan het goede principe nog sterk ondergraven. De memorie zou op dit punt al meer kernelementen kunnen aangeven.

4. Ruimte voor zelfregulering

De Raad vindt dat het voorontwerp goede kernelementen bevat die bij een organieke regeling horen, maar op enkele punten te modieus actuele trends in een decreet verankert: de regelingen voor evaluatie en samenstelling van managementteams horen volgens de Raad niet in een gemeentedecreet. Die moeten tot de zelfregulering behoren.

De Raad ziet voortgang op het vlak van de mogelijkheid tot zelfregulering (mogelijke keuzes voor delegatie, reikwijdte voor budgethouderschap, de regeling voor de interne controle,...) maar mist deze filosofie nog op enkele belangrijke punten (het aantal schepenen voor centrum-steden, de mogelijkheid om de gemeentedirecteur, financieel beheerder en gemeentelijke auditor per mandaat aan te stellen, de mogelijkheden tot interne verzelfstandiging,...).

De Raad vindt het in dit kader positief dat het voorontwerp de mogelijkheid voorziet tot vrijwillige fusie van gemeenten, conform advies 3-2002 van de Hoge Raad.

5. Voeren van modern personeelsbeleid

De Raad ondersteunt de mogelijkheid tot verhoogde verantwoordelijkheid van de gemeentedirecteur door de delegatie van aanstellingsbevoegdheid en de hierbij horende evaluatie en

tuchtprocedures. De Raad vraagt wel meer verduidelijking over de bevoegdheid van de gemeentedirecteur in zijn verhouding met het fractie- en kabinetspersoneel en het personeel van de gemeentelijke bedrijven.

De Raad vindt het positief dat de contractuele tewerkstelling wordt uitgebreid. De Raad is evenwel van oordeel dat dit de spanning tussen statutairen en contractuelen nog zal versterken en de druk om naar één rechtspositieregeling te komen nog zal verhogen. De Raad is daar een voorstander van maar beseft dat de uitwerking veel problemen en weerstanden oproept. De Raad mist op dit punt analyse en perspectief.

De bepalingen in het voorontwerp inzake algemene personeelsevaluatie en de evaluatie van gemeentedirecteur, financieel beheerder en gemeentelijke auditor bieden geen mogelijkheid tot flexibiliteit zoals het sectoraal akkoord 2002 bepaalt. Zij leggen strikte bepalingen op daar waar de akkoorden aan de gemeenten hieromtrent meer keuzemogelijkheid laat.

De Raad steunt de invoering van het mandaatsysteem maar vindt dat dit ook voor de gemeentedirecteur en voor de financieel beheerder moet gelden, zeker in het scenario van behoud van statutaire tewerkstelling. De Raad stelt voor de gemeenten hier keuze te laten.

De Raad heeft vragen over het statuut van het fractiepersoneel (zie hierboven), over dat van het kabinetspersoneel en over de positie van de schepenkabinetten. De Raad betwist de nood aan ondersteuning voor schepenen niet maar stelt voor om deze in de gemeentelijke organisatie te voorzien: hetzij als secretariaat voor de logistieke ondersteuning, hetzij als beleidscel samen met de leidinggevende ambtenaren.

6. Invoeren modern financieel beheer

De Raad staat positief ten opzichte van de invoering van de strategische planning, het budgethouderschap, het dubbel boekhouden, de interne auditfunctie en de mogelijkheid tot werken met kasprovisies. Gemeenten kunnen werk maken van een beter beheer van de hele financiële cyclus.

De Raad ziet gunstige elementen voor de afstemming tussen gemeente en OCMW (budgethouderschap, dubbel boekhouden, meerjarenplanning) maar blijft met vragen zitten over het finale perspectief: is de regeling voor gemeenten richtinggevend voor OCMW's of deze van OCMW's voor de gemeenten?

De Hoge Raad steunt de invoering van de functies van financieel beheerder en van gemeentelijke auditor. De Raad kiest voor het model waarbij de financieel beheerder onder het gezag van de gemeentedirecteur wordt geplaatst. Deze heeft er in een systeem van verhoogde verantwoordelijkheid, evaluatie, controle en interne audit alle belang bij te kiezen voor een sterke financieel beheerder die voldoende autonomie moet krijgen, zoals dat ook geldt voor andere diensten. De Raad stelt voor een rechtstreekse rapportering naar het college te voorzien in de taakomschrijving van de financieel beheerder.

De Hoge Raad vindt de functiescheiding tussen controle en interne auditor niet consistent en stelt in dat verband voor de vereiste van voorafgaand visum door de auditor helemaal te laten vallen. Dit visum is organisatorische ballast. De Raad stelt wel voor dat de budgethouders ad hoc de kans krijgen om aan de interne auditor voorafgaand advies te vragen inzake de wettigheid of de regelmatigheid. De Hoge Raad stelt voor dit in het taakprofiel van de gemeentelijke auditor op te nemen.

De Raad verzet zich tegen voorstellen om de functie van financieel beheerder en auditor te combineren. Problemen van kleine gemeenten moeten opgelost worden via intergemeentelijke samenwerking en uitbouw van functies voor alle lokale instellingen.

Tot slot stelt de Hoge Raad voor om de overrulingsprocedure uit te breiden tot de ganse organisatie: alle personen die belast zijn met interne controle moeten de mogelijkheid krijgen om een bepaalde procedure te stoppen. De Raad stelt voor om elke overrulingsbeslissing voor te leggen aan de gemeenteraad en niet aan de Vlaamse overheid, zoals voorzien in het voorontwerp.

7. Interne en externe verzelfstandiging

De Hoge Raad kan zich terugvinden in het budgethouderschap als vorm van interne verzelfstandiging (zie ook de opmerkingen onder 5.3.1), maar kan niet inschatten hoever de gemeenten

hierin zullen kunnen gaan. Indien dit instrument heel eng geïnterpreteerd zou worden vanuit de Vlaamse toezichthouder, bestaat het gevaar van wildgroei van extern verzelfstandigde organisaties. De Hoge Raad vraagt om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk aan te geven welke reikwijdte het instrument van budgethouderschap kan hebben.

De Hoge Raad vindt de uitwerking van de externe verzelfstandiging op basis van een beheers-overeenkomst positief. De Raad stelt voor om een meer neutrale term dan 'bedrijf' te hanteren en om de verantwoordelijkheden van de gemeentedirecteur en financieel beheerder scherper in het gemeentedecreet te omschrijven. De Raad vraagt dat bestuurders in filialen van gemeente-bedrijven schepenen zijn en door de gemeenteraad worden aangesteld.

8. Modern kader publiek-private samenwerking

De Raad vindt de mogelijkheid en de vormgeving van externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm (PPS) positief. De Raad blijft er wel bij dat het niet consistent is deze vorm van samenwerking niet te voorzien voor een groep van gemeenten.

De oprichting van en deelname in vzw's door gemeenten die taken vervullen die niet 'van gemeentelijk belang zijn' vraagt volgens de Hoge Raad om verduidelijking. Indien noties als 'oprichten' en 'gemeentelijk belang' niet verduidelijkt worden, bestaat de kans op een wildgroei van vzw's die niet onder de PPS-regeling vallen.

9. Versoepeling toezicht

De bepalingen inzake toezicht nemen de huidige regelingen over. De integratie van deze bepalingen in het gemeentedecreet is niet meer dan logisch.

In het voorontwerp is voorzien dat het 'opportuniteitstoezicht' zou beperkt worden tot "elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang". De Raad stelt voor om in de memorie de toelichting op te nemen zoals uitgewerkt in de teksten van het kerntakendebat. Die bepalen dat het opportuniteitstoezicht niet wordt ingeroepen voor beslissingen die gemeenten in het kader van het gemeentelijk belang uitoefenen.

10. Betrokkenheid burgers verhogen

De Hoge Raad vindt het hoofdstuk over de 'participatie van de burger' in het algemeen te mager uitgewerkt. De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad komt te weinig tot uiting: de gemeenteraad moet volgens de Hoge Raad centraal staan in de communicatie met burgers. Het is de gemeenteraad die een cruciale rol moet spelen in de organisatie van alle moderne vormen van interactieve beleidsplanning.

De Raad vindt de bepalingen over het volksinitiatief positief maar stelt voor om het kiescijfer hiervoor als drempel te gebruiken. De Raad vindt niet dat het vraagrecht in een decreet moet worden opgelegd, vraagt zich af waarom de klachtenregeling wel is opgenomen en de ombudsfunctie niet. De Raad mist kritische reflectie over het instrument van de volksraadpleging en betreurt dat het voorontwerp geen kader bevat voor vormen van zelfbeheer en medebeheer van burgerinitiatieven.

Bijlage 7. Adviesaanvraag over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen (15 juni 2002)

VLAAMS PARLEMENT



V I D E O / T E X T

E.W.B.L.
12-06-2002
ADMINISTRATIE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN

aan : De heer Filip De Ryck
Voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Markiesstraat 1 (lokaal 602)
1000 BRUSSEL

datum : 5 juni 2002

ons kenmerk : Dec/com/wdi-020605.2

betreft : Vraag om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Mijlheer de voorzitter,

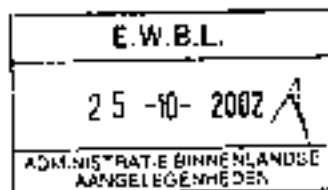
De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid verzocht mij, conform artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands bestuur, het advies te vragen van de Hoge raad over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen. Een dergelijk advies werd door de Hoge Raad zelf gesuggereerd in zijn schrijven van 16 mei 2002.

Met oprechte hoogachting,

Norbert DE BATSELIER

Contactpersoon
Willy Dirks
1011 Brussel
Tel. : (02) 552 33 08
e-mail : willy.dirks@vlaamsparlement.be

Bijlage 8. Adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid (31 oktober 2002)



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Afdeling Inspectie en Toezicht Welzijn
Cel Lokaal Sociaal Beleid
Markiezenstraat 1, 1000 BRUSSEL
Tel. (02)553 34 34 Fax (02)553 34 35

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

478-1/02-29536
telefoonnummer

De Vlaamse Gemeenschap

25 OKT. 2002



De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap

[Handwritten signature]

De Vlaamse Gemeenschap heeft de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap
de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse Gemeenschap

Bijlage 9. Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van provinciedecreet (25 november 2002)

E.W.B.L.
25-11-2002
ADMINISTRATIE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering

Vlaamse Regering
Kabinet van de Vlaamse minister van
Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur,
Jeugd en Ambtenarenzaken

Nieuwpleinstraat 1, 1000 BRUSSEL
Tel.: 02 553 23 11 Fax: 02 553 23 05
E-mail: kabinet.vlaamse.regering@vlaanderen.be

aan tekenen

ons tekenen

Bijlagen

aan tekenen

telefoonnummer

datum

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering

Charles Van den Broek

De Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering
de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering de Vlaamse Regering

Bijlage 10. Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel (28 februari 2002)

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid hield op 28 februari 2002 een gedachtewisseling met de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, over het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad, en over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel.

1. Inleidende uiteenzetting door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

De heer Filip De Rynck: Ik zal achtereenvolgens ingaan op het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad en het voorontwerp van decreet over het adviesstelsel. Ik zal daarbij vooral stilstaan bij de mogelijke gevolgen van het voorontwerp op de toekomst van de Hoge raad.

Ten eerste: het jaarverslag van de Hoge Raad. De Hoge Raad is plenair zes keer bijeengekomen. Daarnaast werden er verschillende werkgroepen georganiseerd. Het secretariaat is sinds juni 2001 samengesteld. Er wordt gewerkt aan een vernieuwde website waar alle documenten van de Raad kunnen worden geraadpleegd. We hebben in 2001 vooral gewerkt aan het advies over het gemeentefonds. Er werden drie standpunten geformuleerd: over het kerntakendebat, de effectenmeting van beslissingen van de hogere overheden op de financiën van de lokale besturen, en het gemeente- en provinciedecreet.

Ten slotte werden twee werkdocumenten opgesteld: we zijn nagegaan hoe de Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen in Nederland functioneren. Het is niet toevallig dat er in dit kader twee adviesraden bestaan in Nederland, die via hun secretariaat sterk met elkaar verweven zijn. Een ander werkdocument heeft betrekking op het adviesstelsel.

We hebben in 2001 zoveel mogelijk in de diepte proberen te werken. Daarom hebben we voor twee adviezen met stuurgroepen gewerkt met een zeer gemengde samenstelling. De eerste stuurgroep heeft zich gebogen over de relatie tussen gemeente en OCMW. In maart of april zullen we hierover een advies formuleren, op vraag van de Vlaamse regering. Er werden verschillende hoorzittingen georganiseerd in het kader van dit advies.

Een tweede stuurgroep houdt zich bezig met de kerntaken van de verschillende overheden. We proberen tegen het einde van dit jaar een advies te formuleren om het politieke debat over de kerntaken te objectiveren. In 2002 zullen we de twee genoemde onderzoeksprojecten verder uitwerken. Op vraag van het Vlaams Parlement zullen we één van de volgende maanden een advies formuleren over de wenselijkheid van fusies in Vlaanderen. Ten slotte zullen we een advies uitbrengen over het gemeente- en provinciedecreet: de timing daarvan hangt uiteraard niet af van de Raad.

Het tweede punt vandaag betreft het voorontwerp van decreet over de strategische adviesraden. Wat zijn de intenties van de regeling? De regering gaat uit van het voorstel om advies en overleg strikt van elkaar te scheiden. 'Advies' komt dan neer op een formulering van deskundige raadgeving vanuit een positie van onafhankelijkheid. 'Overleg' zou dan betrekking hebben op aftasten en informatie-uitwisseling tussen beleidsverantwoordelijken en actoren, met het oog op het bereiken van een consensus.

Het debat over het gemeentefonds in de raad was een proces van overleg waarbij verschillende beleidsverantwoordelijken via de raad met elkaar overleg hebben gepleegd. Adviesverlening zal dus per definitie door niet-betrokkenen moeten gebeuren. Dat betekent dat er in de raad geen vertegenwoordigers van actoren kunnen zetelen, geen ambtenaren, geen ministeriële vertegenwoordigers en geen politieke mandatarissen.

Nu zetelen in de Hoge Raad wel ambtenaren: niet alleen waarnemers vanuit de administratie

maar bijvoorbeeld ook gemeentesecretarissen. Er komen op bepaalde momenten ook veel vertegenwoordigers van ministers en er zetelen heel veel politieke mandatarissen van gemeenten en provinciebesturen in. Voor het overleg zullen het beleid en de actoren per definitie samen aan tafel moeten zitten. Dat is in de Hoge Raad vaak het geval.

Er worden in het voorontwerp van decreet drie types adviesraden naar voor geschoven. De zuivere adviesraden bestaan uit deskundigen. Dat is het type van de Nederlandse Raad voor Openbaar Bestuur (Rob). Hierin zetelen enkel mensen in eigen naam en uit eigen deskundigheid. Het probleem is dan dat het maatschappelijk draagvlak en het gewicht van het advies van zo een raad vrij beperkt zijn. Daarnaast zijn er de maatschappelijke adviesraden, met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. In het voorontwerp van decreet zijn daar, mede onder druk van hoorzittingen in dit parlement, ook nog mengvormen aan toegevoegd, met zowel deskundigen als vertegenwoordigers van het middenveld.

Wat is het finale voorstel tot herstructurering? Mogelijk wordt gewerkt met een strategische adviesraad per beleidsdomein. Dat zou theoretisch kunnen betekenen dat, voor het beleidsdomein Bestuurszaken – één van de dertien nieuwe departementen –, deze raad een strategische adviesraad Bestuurszaken wordt. Het voorontwerp van decreet maakt het ook mogelijk te werken met zogenaamde meta-adviesraden. Dan valt altijd het voorbeeld van de SERV. Vraag is of men vindt dat de toekomst van het bestuur ook een meta-element is. Er wordt in elk geval voorgesteld die strategische adviesraden op te richten bij decreet, een eigen rechtspersoonlijkheid, autonomie, een eigen secretariaat en een jaarlijkse dotatie te geven. Nu bestaat ons secretariaat uit ambtenaren van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) en werken we met een budget afkomstig van die administratie. Totnogtoe heeft dat overigens nooit problemen opgeleverd. De Hoge Raad houdt niet per se vast aan zijn eigen structuur, rol en positie: als men vindt dat hij beter zou opgaan in een ruimere adviesraad voor Vlaams bestuur tout court, zijn we bereid om daarover te discussiëren.

Wat de hybride samenstelling betreft: indertijd is er voor gekozen om met een sterke vertegenwoordiging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) te werken. Die kunnen echter moeilijk als een middenveld worden beschouwd. De vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen hebben toch een heel eigen rol en positie, die zich niet in de categorieën van het voorontwerp van decreet laat vangen. Bovendien is het soms niet eenvoudig om met die sterke delegaties te werken. Ik zou liever zien dat de deskundigheid wat autonomer kan opborrelen in de Hoge Raad. Nu is er vaak vooroverleg binnen de delegaties van VVSG en VVP, wat begrijpelijk is. Soms is dat een sterk punt: eensgezindheid creëert immers een sterker draagvlak. Een minder gewenst effect is echter dat die mensen vaak te zeer de neiging hebben als een blok te spreken. Politici en ambtenaren van gemeenten en provincie zetelen nu dus in de raad. Het zou toch te gek zijn dat er in de toekomst geen mensen meer zouden mogen zetelen die op het lokale niveau een mandaat vervullen. Er is ook de hybride functie: advies en overleg. Als het overleg met de VVSG en de VVP, met het oog op een consensus, slecht of helemaal niet loopt, heeft dat een directe weerslag op de functie van de Hoge Raad: hij ontpopt zich dan ongewild tot een overlegcircuit. Dat wijst er wellicht op dat er wat schort aan het gestructureerd overleg met die verenigingen. Als het overleg binnen de regering wat minder vlot verloopt, wordt de Hoge Raad dan weer een overlegcircuit tussen de kabinetten.

De inbedding in ABA heeft voor- en nadelen. Een goede zaak is zeker dat de mensen van het secretariaat in het circuit zitten van mensen die met de dossiers bezig zijn. Anderzijds rijst soms wel de vraag welke informatie ambtenaren aan mensen van de Raad geven. In elk geval gaat het om een win-winsituatie, want soms geven ook wij nieuwe stukken aan de administratie door. Er zijn niet echt zware problemen. De centrale vraag is hoe men binnenlands bestuur definieert. Op dit moment is dat alles wat in ABA zit, want wij zijn ook administratief en ambtelijk daarin ingebed. Dat betekent dus alle grote structurele dossiers, zoals het Gemeentefonds en het Gemeentedecreet. Het probleem met een dergelijk sectorenbestuur is evenwel dat ook andere decreten, zoals dat over het lokale cultuurbeleid, ingrijpen in het binnenlands bestuur, bijvoorbeeld als het genoemde decreet het heeft over decentralisering en bovenlokale werking. Toch vallen die dossiers buiten de Hoge Raad. Wij komen daar in principe niet aan. Een andere opvatting is dat binnenlands bestuur het product is van bestuurlijke keuzen die zich in de verschillende sectoren ontwikkelen. Dat heeft enigszins te maken met onze inbedding. De kwaliteit van het binnenlands bestuur, op regionaal, provinciaal en gemeentelijk vlak, is een thema dat Binnenlandse Aangelegenheden overstijgt, wat dan weer consequenties heeft voor

de positie van de Hoge Raad. Tot nu toe beperkten wij ons wel tot de basisstructuur, vanwege de gebrekkige bezetting. De toekomst van de Hoge Raad hangt af van de evolutie van het overleg met gemeenten en provincies. Als dat slecht is, zullen de adviesraden immers als overlegorgaan worden ingeschakeld. Die toekomst hangt dus niet alleen af van de Raad zelf, maar ook van wat daar rond aan gestructureerd en systematisch overleg bestaat. Tot nu toe verloopt dat gestructureerd overleg veeleer in golven en alleen op momenten waarop men het ziet zitten.

Als men zou uitgaan van een adviesraad Bestuurszaken, zou men daarin deskundigen kunnen plaatsen die in eigen naam zetelen, met ook een eventuele minimale – in de plaats van dominante – vertegenwoordiging van de VVSG en de VVP. Het voorbeeld is de Nederlandse Rob. Noch bij de VVSG, noch bij de VVP bestaat grote weerstand tegen een dergelijke formule, op voorwaarde dat er daarnaast voorzien wordt in een gestructureerd en systematisch overleg. De kwaliteit van de deskundigen en hun maatschappelijke inbedding worden heel belangrijk. Bij de doorlichting van de Rob kwam immers als belangrijke kritiek naar voren dat de vele rapporten niet gelezen werden.

De idee van een meta-adviesraad brengt ons naar de alternatieve naam Hoge Raad voor Openbaar Bestuur. De kwaliteit van het bestuur moet immers in alle 13 domeinen bekeken worden. Zij snijdt er doorheen, zoals ook het beleidsdomein economie dat doet. De Vlaamse regering heeft er ten slotte voor gekozen om het beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek te bundelen in steunpunten. Er bestaan er al tien of elf. Voor alle thema's in verband met het openbaar bestuur is er het steunpunt bestuurlijke organisatie, waarin de Hogeschool Gent, maar ook de universiteiten van Gent, Antwerpen en Leuven vertegenwoordigd zijn. Dat is dus zowat iedereen die op academisch niveau met dit onderwerp bezig is. Theoretisch is het mogelijk om de Raad in dat wetenschappelijk steunpunt in te bedden, als het voldoende autonoom wordt en tegelijk een relatie met de administratie blijft onderhouden.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden en antwoorden van de heer De Rynck

De heer Herman De Loor: Er zou een zogeheten Belfortobservatorium komen om de financiële weerslag van de beslissingen van hogerhand op de gemeenten en OCMW's vooraf te berekenen. Daar is tot nu toe niet veel van in huis gekomen? Waarom is dat zo moeilijk? Waarom werd nog geen vooruitgang geboekt? Wordt de studie over de fusies voor het einde van het jaar – of liefst vroeger – afgerond? Wordt daarbij rekening gehouden met de Nederlandse en Vlaamse ervaringen terzake? In 70 tot 80 procent van de gevallen verlopen de relaties tussen gemeenten en OCMW's goed. In de andere gevallen zijn er spanningen omdat die gemeenten hun OCMW's als ondergeschikte besturen behandelen, en die zich daarom achtergesteld voelen. Daarom gaan stemmen op voor de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raadsleden en voor de openbaarheid van de vergaderingen.

Ik heb het moeilijk met bindende adviezen vanwege adviesraden, zoals die voor monumenten en landschappen en die voor straatnaamgeving. Het zijn de lokale beleidsvoerders die de politieke verantwoordelijkheid dragen. De politiek heeft het primaat.

Voor wat de samenstelling en toekomstige werking van de Hoge Raad betreft, pleit ik ervoor om niet uitsluitend wetenschappers in de raad op te nemen. Uiteraard kunnen Vlaamse volksvertegenwoordigers zichzelf niet gaan adviseren, maar er is wel behoefte aan mensen met lokale politieke ervaring. Men mag hen niet over het hoofd zien. Exclusief wetenschappers kiezen die alleen zichzelf vertegenwoordigen, verkleint het maatschappelijk draagvlak. Men heeft ook raadsleden met een achterban nodig. Dat is belangrijk als men zich ergens over uitspreekt.

De heer Filip De Rynck: Het Belfortobservatorium was een idee van minister Stevaert. Zijn voorstel was om een dergelijk forum op federaal niveau op te richten, en dus ook de effecten van federale beslissingen op de gemeenten te meten. Er werd veel over gediscussieerd in de Vlaamse regering en de Hoge Raad speelde daarin een rol. Uiteindelijk werd beslist dat de Inspectie van Financiën voortaan de beslissingen zou toetsen. Wij zijn het daarmee eens, op voorwaarde dat ook opgevolgd wordt of dat systeem effectief werkt. Wij zullen het sérieux van de effectmeting na verloop van tijd zeker analyseren.

Van de fusiestudie mag men tegen april, mei het eerste rapport verwachten. Het is te vroeg voor rapportering over de relatie tussen gemeenten en OCMW's. Eerst moet het hele proces afgewerkt worden. Het komt erop aan om de verschillende scenario's wetenschappelijk te toetsen. Die lopen uiteen van een volledige integratie in de gemeente tot een systeem waarin beide een rol blijven spelen. De Raad zal in zijn uitvoerige advies een keuze formuleren, nog binnen het halfjaar. De Hoge Raad brengt overigens nooit bindende adviezen uit. Een advies moet overtuigen maar het is geen beslissing.

De heer Bart De Smet: Volstaat het geheel van stafmedewerkers van de Hoge Raad om de taken goed uit te voeren? Is de decretale taakomschrijving van de Hoge raad ruim genoeg? Vindt de Hoge Raad de inhoud van haar adviezen terug in de decreten? Het overleg binnen de raad over het Gemeentefonds zou goed functioneren. Is ook voor het kerntakendebat de wil tot overleg aanwezig?

De Hoge Raad heeft de aanpak van de Vlaamse regering van het overleg over het decreet over provincies en gemeenten dat in de maak is, niet al te positief geëvalueerd. Heeft de Vlaamse regering hier al op gereageerd?

Over de herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel vond een uitgebreide gedachte-wisseling plaats met de minister-president in de commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken. Het decreet tot oprichting van de Hoge Raad kwam met ruime consensus tot stand in de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden. Deze commissie zou daarom graag maximaal betrokken worden bij eventuele wijzigingen. Wat is de mening van de heer De Rynck over de combinatie van overleg en advies binnen de Hoge Raad?

De heer Filip De Rynck: De Hoge Raad beschikt over voldoende stafmedewerkers om de huidige dossiers aan te pakken. We proberen ook een overlegcircuit te organiseren met wetenschappers. Onze taakomschrijving is misschien zelfs te ruim. De Raad kan bijvoorbeeld ook advies uitbrengen over maatschappelijke evoluties die gevolgen kunnen hebben voor het bestuur. Denk maar aan e-government. Als we dat zouden doen, zouden we wel over te weinig menskracht beschikken. Voorlopig spitsen we ons toe op de lopende structurele dossiers. We hoeven daarom niet altijd de politieke agenda te volgen. Zo lopen we zelfs op de politici vooruit in het dossier van de OCMW's. Het is mijn persoonlijke overtuiging dat de Raad dat meer zou moeten kunnen doen, waarvoor we dan wel ook meer tijd nodig zouden hebben.

Het antwoord op de vraag of we de inhoud van onze adviezen terugvinden in de decreten, is positief. Ik denk dan aan het ontwerp van decreet op de intercommunales, het subregionaal beleid en het Gemeentefonds. In het laatste dossier is de regering niet afgestapt van haar basiskeuzes, maar werd toch met ons advies rekening gehouden. De algemene balans is dus gematigd positief. De verklaring daarvoor is natuurlijk de samenstelling van de Hoge Raad, die de legitimiteit mee bepaalt.

Wat het kerntakendebat betreft, wijs ik erop dat de Raad niet tussenbeide komt in het grote politieke overleg. Als het proces na een jaar zou stilvallen, is het wel de taak van de Raad om aan de kar te gaan trekken, maar voorlopig kijken wij van op afstand toe. Het is wel de bedoeling om een objectief advies uit te brengen over de criteria die kunnen worden gebruikt voor een goede afweging, want daar schort momenteel nog iets aan.

Inzake het overleg over het gemeente- en provinciedecreet heb ik een brief gekregen van de minister, die ik kan omschrijven als 'laconiek begripend'. Ik begrijp daaruit dat er een overleg zal komen. Met dit antwoord zijn de klachten van gemeenten en provincies nog niet uit de wereld geholpen, natuurlijk. Zij vragen zich af waarom de druk op hen zo groot moet zijn. Aangezien de veranderingen toch niet in de praktijk kunnen worden gebracht voor 2007, begrijpen zij niet waarom alles zo snel moet worden doorgevoerd.

Door de huidige samenstelling van de Hoge Raad zijn overleg en advies niet te scheiden, wat trouwens ook de keuze van het parlement was bij de oprichting. Als men dat wil veranderen, moet de structurele vertegenwoordiging binnen de Hoge Raad verminderd worden. Als het overleg niet gebeurt binnen de Hoge Raad, zal het toch ergens anders moeten kunnen gebeuren.

De heer Dirk Holemans: De Hoge Raad komt inderdaad op snelheid. Ze kan haar slagkracht nog verhogen door in de toekomst actiever op te treden bij de aanvang van beleidstrajecten. De

adviezen krijgen echter het gewicht dat ze verdienen. Denk maar aan de intercommunales en het gemeente- en provinciedecreet. Ik vond het advies over het Gemeentefonds minder makkelijk hanteerbaar. Er werd meer financiële ruimte gevraagd voor bepaalde gemeenten, maar tegelijkertijd werd de vraag gesteld of dit alles wel betaalbaar zou zijn. Dat is niet echt consistent.

De kritische kijk op de eigen samenstelling is zeer positief. Over de wijziging van het advies- en overleglandschap vond inderdaad een gedachtewisseling plaats met minister-president Dewael in de commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming. Daaruit bleek dat een definitie van 'onafhankelijke deskundige' niet evident is. In het huidige ontwerp staan nu de drie modellen: een onafhankelijke raad, een maatschappelijke raad of een mengvorm. Over de nood aan een bindend advies bestaat geen discussie meer. De minister-president heeft gezegd dat als de voorkeur van de commissie uitgaat naar een gemengd model, dat zeker bespreekbaar is. Daarnaast moeten er wel verplichte adviezen blijven bestaan voor bepaalde regeringsbeslissingen. Naast de SERV en de Minaraad is er volgens mij geen plaats meer voor een derde meta-adviesraad. Dat hoeft ook geen probleem te zijn: de dertien sectorale raden moeten in staat zijn over hun muurtje te kijken naar andere domeinen. Beleidsdomeinen overlappen mekaar en er wordt steeds meer werk gemaakt van een inclusief beleid. De specificiteit van de Hoge Raad heeft consequenties voor de samenstelling. Een volledige scheiding van advies en overleg is theoretisch. Als een adviesraad met een gemengde samenstelling een unaniem advies formuleert, is dat eigenlijk overleg. Het blijft echter noodzakelijk om voor wezenlijke onderwerpen, die bijvoorbeeld de lagere besturen aangaan, een overlegplatform te hebben. Versterken van het overleg is goed maar de Hoge Raad zal niet louter adviserend werken. De leden van de raden moeten deskundig zijn. Het is echter noodzakelijk om niet enkel leden te hebben met een academische achtergrond maar ook mensen, die praktijkervaring hebben. Het is evident dat in de raden ook vertegenwoordigers van de lokale besturen zitting hebben: niet enkel OCMW-voorzitters en burgemeesters maar ook gemeente- en provincieraadsleden. Het is goed dat men ons erop wijst dat in het huidige voorontwerp daaromtrent moeilijkheden rijzen. Hun ervaringen zijn essentieel voor een goede werking. Ik ben voorstander van een heterogene samenstelling: ook het middenveld moet in elke adviesraad aanwezig zijn. Het zou niet goed zijn als bijvoorbeeld bij een discussie over het advieslandschap van lagere besturen enkel de ontvangers van adviezen en niet de adviesverleners vertegenwoordigd zijn.

Ik wil in verdere discussies zeker rekening houden met de problemen, die vandaag aangekaart zijn. Onder meer in het kader van het Sociaal Impulsfonds (SIF) en het lokaal sociaal beleid, moet men streven naar een betere samenwerking en meer integratie tussen OCMW en gemeentebestuur. Daarom lijkt de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raden geen goed idee, want het zal het proces van integratie tegenwerken.

De Vlaamse regering heeft inderdaad een eigen werkwijze opgesteld voor beslissingen, die een weerslag hebben op de lokale besturen. Sommige beslissingen worden uitgesteld omdat de weerslag ervan op de lokale besturen niet gekend is. We zullen moeten wachten op een omvattende evaluatie maar ik heb de indruk dat het systeem goed werkt.

De heer Filip De Rynck: Ik ben het met u eens over de effectmeting. Er is inderdaad meer druk op de regering en dat is positief. We zullen zien of men dat kan volhouden.

Het is niet duidelijk wat het werkterrein van de strategische adviesraad voor bestuurszaken zal zijn. Theoretisch moet dergelijke adviesraad zich ook bezighouden met de organisatie van de Vlaamse overheid. Wij doen dat momenteel niet, wij adviseren bijvoorbeeld niet over het interne veranderingsproces van de Vlaamse overheid. Als de nieuwe strategische adviesraad ook over de werking van de Vlaamse overheid moet adviseren, zal dat misschien de onderwerpen van lokaal belang verdringen. De omvorming van de huidige Raad noodzaakt ook een andere samenstelling. Men moet ook een aantal experts voor het Vlaams niveau hebben, onder meer voor overheidsmanagement op centraal vlak. De huidige Raad kan misschien als een soort deelraad functioneren. De hervorming naar 13 beleidsdomeinen heeft vergaande consequenties voor het binnenlands bestuur, onder meer voor het beleid voor landelijke en stedelijke gebieden.

De heer Dirk Holemans: Ook ik ben voorstander van een versobering van het beleid en de oprichting van 13 strategische adviesraden. Het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om subraden op te richten. Een goede werking voor de verschillende deeldomeinen is dus mogelijk.

Mevrouw Anne-Marie Baeke: In het verslag over de gelijke kansen is een uitgebreide bijlage gewijd aan de evenredige samenstelling van adviesraden. Op 2 augustus 2001 was 62 procent van de adviesraden niet reglementair samengesteld; 17 procent van de adviesraden bestaat uitsluitend uit mannen. Bij de wetenschappelijke adviesraden is de situatie nog erger: geen enkele raad is reglementair samengesteld en een derde bestaat uitsluitend uit mannen. Toch is er een verbetering want op een jaar tijd zijn negen procent van de adviesraden bijkomend in orde geraakt met de regels. Ik vind het dan ook jammer dat in het voorontwerp geen specifieke regeling daarvoor opgenomen is en men teruggrijpt op het decreet van 1997. Is er bij de totstandkoming van het voorontwerp aan dat probleem aandacht besteed?

Omdat een groot deel van de adviesraden niet reglementair samengesteld is, kunnen ze geen bindende adviezen uitbrengen en wordt de beslissingsprocedure geblokkeerd. Heeft deze overweging meegespeeld bij de afschaffing van bindende adviezen? Ik ben daar trouwens voorstander van want ik vind dat de politiek moet primeren.

De heer Filip De Rynck: Van bij de oprichting is onze Raad volledig volgens de bepalingen van het decreet samengesteld. Bij het begin van dit jaar waren er wel een aantal problemen omwille van de vernieuwing van de delegatie van de VVSG. Nu zijn we opnieuw correct samengesteld. Er zijn echter weinig vrouwelijke academici en ze worden zeer veel gevraagd.

Een advies moet overtuigend zijn en gesteund worden door verschillende betrokkenen, maar niet bindend, anders is het een beslissing. De niet-reglementaire samenstelling van sommige raden heeft niets te maken met de mogelijke afschaffing van bindende adviezen. Onze taak is bruikbare adviezen en argumenten aan te voeren en opbouwende kritiek te geven. De voorzitters van dergelijke adviesraden worden niet betaald. Naarmate er meer mensen werken in het secretariaat, moet de voorzitter meer aansturen, adviseren, helpen en coachen. Dat kan wel een probleem vormen.

De voorzitter: In het jaarverslag meldt u dat de website vernieuwd is. Is die website gelinkt aan die van het Vlaams Parlement of wordt dat overwogen? U formuleert immers ook belangrijke adviezen voor het Vlaams Parlement.

Zal de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur meewerken aan de evaluatie van de Antwerpse districtsraden?

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is een atypisch orgaan. De samenstelling en de opdracht ervan vallen immers niet onder het ontwerp van decreet. De heer De Smet merkte terecht op dat de Hoge Raad eerder een adviesraad is van het Vlaams Parlement dan van de regering. We moeten daarmee rekening houden bij de bespreking van het ontwerp van decreet. Adviesorganen sui generis moeten mogelijk blijven. Het Vlaams Blok is er zelfs voorstander van om uw opdracht in functie van het Vlaams Parlement uit te breiden.

De heer Dirk Holemans: De Hoge Raad omvormen tot een sectorale domeinraad betekent dat we zijn opdracht uitbreiden. Het moet bovendien onze bedoeling zijn om alle domeinraden ook in opdracht van het Vlaams Parlement te laten werken. Adviesraden die of voor de regering, of voor het parlement werken, zoals de voorzitter suggereert, is geen goede zaak.

De voorzitter: Ik ben eerder voorstander van een metaraad.

De heer Filip De Rynck: De evaluatie van de districtsraden staat niet op onze agenda, maar het Vlaams Parlement kan ons dat vragen.

Op het standpunt van de heer Holemans hoef ik uiteraard geen commentaar te geven. We moeten vanuit bestuurlijk oogpunt wel goed nadenken over de verhouding tussen de verschillende beleidsdomeinen. Elk domein heeft zijn eigen dynamiek en dat beïnvloedt de bestuurlijke organisatie. Ik snap het punt maar ben er nog niet uit of we met een metaraad moeten werken dan wel per beleidsdomein. De sectorale druk is groot in Vlaanderen en elke sector maakt permanent werk van de bestuurlijke gevolgen.

De heer Mark Van der Poorten: Eerst en vooral wil ik de heer De Rynck feliciteren met zijn verhelderende rapport. Ik ben het volledig met hem eens dat het nog wat vroeg is om nu al definitieve besluiten te trekken. Ik waardeer deze open en eerlijke ingesteldheid. Toen we het voorstel van decreet tot oprichting van de Hoge Raad indienden, was het de bedoeling de lokale

mandatarissen bij dit proces te betrekken. Maar ik begrijp dat dat tot hybride situaties kan leiden omdat de discussie te nauw aansluit op de agenda van de twee verenigingen. Wellicht misten we vroeger ook knowhow en leidden allerhande verschillen tussen de gemeenten tot een versnippering. Vandaar de behoefte aan een ondersteunend adviesorgaan. In de nabije toekomst moeten we samen met de regering uitmaken in welke volgorde we het kerntakendebat, het ontwerp van gemeentedecreet en de financiering zullen behandelen. Het regeerakkoord beschrijft een aantal principes en de regering heeft een timing opgemaakt, maar het parlement mag zich niet aan de kant laten schuiven. Ik vind dat er eerst duidelijkheid moet komen over de kerntaken, vervolgens moeten we het ontwerp van gemeentedecreet bespreken en ten slotte de financiering. Bent u het eens met deze volgorde? Als we het bestuur willen optimaliseren, moeten we onze eigen werkzaamheden regelen volgens deze volgorde. We moeten ons er voorts bewust van zijn dat we steeds botsen op twee verschillende opinies. Streven we naar meer efficiëntie en effectiviteit of streven we naar meer democratie. Beide zijn niet altijd te verzoenen.

De heer Filip De Rynck: Ik antwoord nu wel in eigen naam omdat de Hoge Raad zich nog nooit over dit probleem heeft gebogen. Rationeel heeft u gelijk, maar de politiek is dat niet altijd. Tot wat zal het kerntakendebat leiden? Dergelijke allesomvattende discussie kan stilvallen. De olifant kan evengoed een muis baren. De financiële noden pas na het kerntakendebat oplossen, zal tot problemen leiden. Het Gemeentefonds heeft tenminste de verdienste dat het op een aantal acute noden inspeelt. Van een academicus verwacht u wellicht eerder een chronologisch dan een pragmatisch antwoord. Ik vrees dat het onmogelijk wordt om uw chronologie te volgen. Het ontwerp van gemeentedecreet zou ik afzonderlijk behandelen omdat het de basis vormt. We zijn immers al langer op zoek naar een moderne structuur voor onze gemeenten. Welke taken ze moeten vervullen en hoe ze gefinancierd worden, is een andere discussie. In ons advies op het Gemeentefonds hebben we duidelijk gesteld begrip te kunnen opbrengen voor de directe noden. Maar we hebben er ook voor gewaarschuwd dat het Gemeentefonds nog herhaaldelijk aangepast zal moeten worden. Moeten we de sectorale middelen afzonderlijk houden of integreren we die in het Gemeentefonds? De gemeenten zijn over het algemeen enthousiast over de integratie van de SIF-middelen in het Gemeentefonds, maar mogen we deze manier van werken veralgemenen? Moet elke nieuwe verplichting sectoraal gefinancierd worden of uit het Gemeentefonds?

De heer Mark Van der Poorten: Pleit de heer De Rynck ervoor dat men prioritair werk zou maken van het gemeentedecreet?

De heer Filip De Rynck: Een modern gemeentedecreet had er eigenlijk al lang moeten zijn. Daarom is dat nu de absolute prioriteit. De gemeenten dienen te beschikken over een modern instrument, onder meer om hun eigen verantwoordelijkheid scherper af te lijnen. De strategische aanpak is echter een andere zaak. Nu zou men dit binnen een korte termijn volledig willen afwerken. Men wil dus onder te grote druk te veel vragen ineens oplossen. De kwaliteit van het eindproduct dreigt daaronder te lijden. Uiteindelijk zijn bepaalde zaken niet zo dringend. Het is trouwens juridisch onmogelijk de burgemeester nu rechtstreeks te verkiezen. Men zou bijvoorbeeld kunnen beginnen met de aanpassing van het luik management. Dat verhindert niet dat het debat over de basisstructuren ondertussen gevoerd wordt. Ik begrijp wel de politieke ambitie om in deze zaak een stap vooruit te zetten. Nu wil men wel een grote stap ineens zetten. Daardoor dreigt het proces gedomineerd te worden door ambtenaren en het ruime maatschappelijk debat kan daardoor gefrustreerd worden.

De provinciewet is een apart probleem. Daar werd zelfs nog geen aanzet gegeven. Op sommige punten loopt de problematiek gelijk met die van de gemeenten, maar op andere cruciale punten is dat niet het geval.

De heer Dirk Holemans: De heer De Rynck heeft twee belangrijke punten aangeraakt, namelijk het Gemeentefonds en de taken die de hogere overheid wil laten uitvoeren door de lagere overheid. Men heeft het SIF voor een deel in het Gemeentefonds ondergebracht, maar SIFplus zal men in een Stedenfonds onderbrengen. De vraag die hier aan de orde is, is op welke wijze de hogere overheid een sturend beleid blijft voeren naar de gemeenten. Wat gaat men doen met de convenants? Men kan zich vragen stellen bij het toekennen van extra geld aan de gemeenten indien er geen garanties zijn dat deze sommen zullen worden gebruikt voor het juiste doel.

Inzake het gemeente- en het provinciedecreet deel ik de mening van de heer De Rynck. Het is wellicht beter de hervorming in verschillende delen op te splitsen. De Hoge Raad gaf al het advies niet overhaast tewerk te gaan wat de provincies betreft.

De heer Filip De Rynck: Men kan een gemeente decretaal verplichten bepaalde taken op zich te nemen, maar dat betekent niet dat aan een dergelijk decreet ook telkens financiële middelen moeten gekoppeld worden.

De heer Dirk Holemans: Het Gemeentefonds wordt verdeeld op basis van bepaalde parameters. Een extra taak leidt dan tot het toevoegen van een parameter. Dat wordt mettertijd een zaak voor topmathematici.

De heer Filip De Rynck: Omwille van het SIF werd er al een sociale parameter toegevoegd aan het Gemeentefonds. Zo werd de poort opengezet naar een verfijning in functie van bepaalde behoeften. Dat kan leiden tot een zeer complex model. Daarvoor kunnen we verwijzen naar de Nederlandse situatie waar er een vijftigtal indicatoren zijn.

De voorzitter: Het is niet de bedoeling hier het debat ten gronde te voeren over het Gemeentefonds.

De heer Herman De Loor: De Hoge Raad levert goed werk. Hij komt tegemoet aan onze verwachtingen door het verstrekken van adviezen over het Gemeentefonds, de kerntaken, het gemeente- en provinciedecreet, de relatie tussen gemeenten en OCMW's en de fusie van gemeenten. De laatste jaren wordt er gepleit voor een hertekening van de kieskringen in Vlaanderen. Zal er in Vlaanderen nog slechts één kieskring zijn of evolueren we naar een systeem van provinciale kieskringen? Daarover hadden we wellicht beter het advies gevraagd van de Hoge Raad. Daarom zou ik namens de commissie aan de Hoge Raad willen vragen ons hierover advies te verstrekken, niet binnen de dertig dagen, zoals reglementair bepaald is, maar tegen het einde van het politiek jaar of desnoods nog iets later.

De heer Dirk Holemans: Namens mijn fractie wil ik reageren op het concrete voorstel van collega De Loor. Het is belangrijk dat de Hoge Raad adviezen geeft over domeinen die binnen zijn bevoegdheid vallen. Op federaal niveau opteert men voor provinciale kiesomschrijvingen. De provincies worden soms vergeten. Het grootste probleem inzake de kieskringen lijkt mij de verkiezing van de provincieraadsleden te zijn. Als er dan toch een adviesvraag dient gesteld te worden, dan lijkt dat me een grotere prioriteit. Het omschrijven van de Vlaamse kieskringen zit vervat in onze constitutionele autonomie. Door de wet van 1980 is er een tweederde meerderheid nodig.

De voorzitter: Ik zou de heer De Rynck willen vragen of een dergelijk advies binnen de competentie van de Hoge Raad valt.

De heer Filip De Rynck: Ik twijfel eraan of dit tot onze bevoegdheid behoort. Wij verstrekken vooral adviezen over binnenlands bestuur en dit is een adviesvraag over politieke structuren. De kieskringen voor de provinciale verkiezingen zijn een andere zaak omdat die gebonden zijn aan de samenstelling van de provincies.

De heer Herman De Loor: De omschrijving van de kieskringen is wel een belangrijk element voor het goede functioneren van onze democratie. Ik meen dat zulks wel behoort tot de bevoegdheid van de Hoge Raad.

De heer Filip De Rynck: Daarvoor zouden we dan wel een beroep moeten doen op politologen.

De voorzitter: **We worden gevat door het concrete voorstel van de heer De Loor. We noteren** een zekere scepsis bij de heer De Rynck. Ik moet deze vraag wel voorleggen aan de fracties.

De heer Dirk Holemans: Ik ben het eens met de reactie van de voorzitter van de Hoge Raad. We kunnen aan de vertegenwoordigers van VVSG of van VVP niet vragen hoe het Vlaams Parlement moet verkozen worden. Ik blijf wel bij mijn andere suggestie, namelijk dat

een adviesvraag over de verkiezing van de provincieraadsleden wel nuttig kan zijn. Dat is misschien al een gedeeltelijk antwoord op de vraag van de heer De Loor.

De heer Cis Schepens: De afbakening van de Vlaamse kieskringen belangt ons aan, want deze kieskringen dienen voor de samenstelling van het Vlaams Parlement. Men kan zich afvragen of provinciale kiesomschrijvingen een goede zaak zou zijn voor provincies als Antwerpen en Oost-Vlaanderen, waar de aanwezigheid van een agglomeratie voor een bevolkingsconcentratie zorgt.

De heer Mark Van der Poorten: Ook ik ben geïnteresseerd in de vraag van de heer De Loor. Ik begrijp echter ook de reactie van de heer De Rynck. Als het democratisch gehalte van de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen erdoor kan worden verhoogd, dan steun ik de vraag van de heer De Loor.

De voorzitter: Ik heb ervoor gepleit om de Hoge Raad te beschouwen als een meta-adviesorgaan. Daarom steun ik de vraag van de heer De Loor. Ik denk dat er daarvoor een meerderheid bestaat in deze commissie.

De heer Dirk Holemans: De Hoge Raad raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van VVSG en VVP. Ik ben het daarom eens met de heer De Rynck. Het gaat niet op om aan vertegenwoordigers van de lagere besturen advies te vragen over de verkiezing van een hoger bestuursorgaan. Ik kan de vraag van de heer De Loor daarom niet steunen.

De voorzitter: De heer De Loor wil allicht in de eerste plaats een beroep doen op de competentie van de professor als academicus.

De heer Dirk Holemans: Maar u stelt de vraag wel aan de Raad en niet aan de professor.

De heer Herman De Loor: Het houdt geen steek om een adviesvraag te laten afhangen van de samenstelling van de Raad.

De heer Dirk Holemans: De samenstelling van de Hoge Raad is een gevolg van de specifieke opdracht die de raad gekregen heeft: advies verstrekken over de beslissingen op Vlaams niveau die een belangrijke invloed hebben op de lagere besturen.

De heer Mark Van der Poorten: Ziet de professor het zelf mogelijk om een beroep te doen op politicologen om deze vraag te beantwoorden?

De heer Filip De Rynck: Ook wij moeten over onze kerntaken waken. Ik meen dat deze adviesvraag niet past binnen de kerntaken van de Hoge Raad. De vraag van de heer De Loor is relevant, maar deze aangelegenheid behoort eigenlijk niet tot ons takenpakket.

De heer Dirk De Cock: De vraag van de heer De Loor komt nogal onverwacht. Daarom stel ik een bedenktijd voor tot volgende week.

De voorzitter: Is iedereen het daarmee eens? (Instemming)
We zullen dan volgende week onze conclusies formuleren.

De verslaggever,
Dirk HOLEMANS

De voorzitter,
Jan PENRIS

Bijlage 11. Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (30 mei 2002)

(Uittreksel uit Stuk 1148 (2001-2002) – Nr. 2)

DAMES EN HEREN,

Op 14 en 15 mei 2002 hield de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid een gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de Sociaal-economische Raad van Vlaanderen, de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (...).

II. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Uiteenzetting door de heer Filip De Rynck, voorzitter

Ik zal eerst verslag uitbrengen over het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over het eerste voorontwerp van decreet. Daarna zal ik die tekst vergelijken met het definitieve ontwerp van decreet.

Het advies valt uiteen in twee delen: eerst wordt er stilgestaan bij de algemene regeringsdoelstellingen en vervolgens bij de operationele beleidsdoelstellingen. In het debat over de hervorming van het Gemeentefonds werd er geregeld op gewezen dat het Fonds zou moeten bijdragen tot meer evenwicht tussen de lokale fiscaliteit als inkomstenbron en het Gemeentefonds. De Raad kan echter geen antwoord geven op de vraag of deze hervorming zal leiden tot een tempering van de lokale fiscaliteit. Er blijft een grijze zone bestaan: waarvoor is de financiering door het Gemeentefonds bedoeld? Is die hoog genoeg? Bepaalde federale maatregelen werken immers kostenverhogend voor de gemeenten. Het Gemeentefonds moest dienen voor de basisfinanciering van kerntaken en loketfuncties. Of die middelen daartoe al dan niet volstaan, is niet duidelijk. In het eerste voorontwerp had de regering het nog expliciet over het gemeentelijke basisonderwijs als kerntaak, maar dat werd intussen uit het Fonds gehaald.

De Raad heeft ook gewezen op het gebrek aan overleg. Door de integratie van het Investeringsfonds in het Gemeentefonds werd de sluipende keuze gemaakt om een ingreep te doen in het Provinciefonds. Daarover is de Raad zeer kritisch. Het Noodfonds is intussen ook afgeschaft, wat wel op de steun van de Raad kan rekenen. Ten slotte wordt SIF-plus een Stedenfonds, waar de Raad eveneens een advies over uitgebracht heeft.

De trend naar meer autonomie en deregulering is zeer positief en een van de grote verworvenheden van deze hervorming. De Raad verheugt zich ook over de substantiële verhoging van de middelen. De integratie van het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds heeft ertoe geleid dat bij deze hervorming wordt gebruikgemaakt van andersoortige criteria, zoals sociale criteria en criteria die betrekking hebben op investeringen. De Raad heeft daar heel wat kritiek op geuit. Het kerntakendebat zou immers kunnen leiden tot steeds meer integratie van specifieke financiering in het Gemeentefonds. Volgens de logica van deze hervorming zou elke integratie van specifieke middelen tot een herziening van het Gemeentefonds moeten leiden. De Raad is van mening dat dit niet wenselijk is. Er zou zoveel mogelijk met algemene criteria moeten worden gewerkt voor alle gemeenten. In vergelijking met het vorige Fonds wordt hier in beperkte mate vooruitgang geboekt. Het gevaar bestaat dat er steeds aanvullingen zullen moeten gebeuren als gevolg van politieke beslissingen om specifieke fondsen in het Gemeentefonds te integreren. Men kan het ook omgekeerd bekijken: uit vrees voor de vele aanpassingen, kan men de integratie van specifieke fondsen in het Gemeentefonds vermijden. Dat kan het perverse effect zijn van het werken met specifieke criteria.

Er werd meer zekerheid gevraagd over de dotatie. Over het groeipercentage was er nadien

enige discussie. De Raad stelde eind vorig jaar vast dat door de drang om steeds meer politieke waarborgen te geven aan steeds meer groepen van gemeenten, het effect van de reële herverdeling van de middelen in toenemende mate afneemt. Veertig procent van de financiering blijft voorbehouden voor de steden en de kust. Daar is de Raad kritisch over. De Raad heeft, zonder zelf over de technische mogelijkheden te beschikken, het idee geopperd om meer met clusters van gemeenten te werken of op basis van algemene criteria. Zo wordt ook het werken met specifieke criteria vermeden bij het integreren van specifieke middelen in het Fonds.

De Raad heeft wat kritische geluiden laten horen over de kleinere centrumgemeenten, die in het eerste voorontwerp in verhouding het minst vooruitgingen. Daar is ondertussen niets aan gewijzigd. De Raad vindt het positief dat de plattelandsgemeenten er op financieel vlak globaal op vooruit gaan. In het nieuwe voorontwerp werden daaraan nog enkele aanpassingen voorzien: criteria werden samengevoegd en er is een verhoging met 1 percent doorgevoerd. De grotere aandacht voor de fiscale draagkracht wordt zeer positief ingeschat. Dat criterium geldt immers voor alle gemeenten.

Over de fiscale bestraffing van sommige gemeenten is de Raad zeer kritisch. Ten eerste wordt geraakt aan het constitutionele principe van de autonomie van de gemeenten op het vlak van de eigen fiscaliteit. Ten tweede werd nogal snel geoordeeld over het fiscale beleid van gemeenten zonder de totale fiscaliteit van de gemeenten in ogenschouw te nemen. De Raad had kritische bedenkingen bij de nevendoelestellingen die sommigen met deze fiscale bestraffing dachten te bereiken, zoals de mobiliteit tussen de gemeenten. Daarom heeft de Raad voorgesteld om de fiscale bestraffing uit het ontwerp te lichten, wat niet is gebeurd. De bestraffing werd wel verlicht en gradueel in de tijd verspreid.

De Raad was positief over de stimulans om gemeenten en OCMW's te laten samenwerken.

Ik ga over tot een evaluatie van de aanpassingen aan het eerste voorontwerp. Oorspronkelijk bepaalde het ontwerp dat de inflatie als basis zou worden genomen, vermeerderd met 2,5 procent groei. Dit werd gewijzigd: nu wordt gewerkt met de inflatie, vermeerderd met de geraamde reële groei van het BNP. Daarvoor werd gebruikgemaakt van de adviezen van de Raad en de SERV, die hun bedenkingen hadden geuit bij de haalbaarheid van de eerste doelstelling.

Op de opmerkingen over de koppeling aan het kerntakendebat werd niet ingegaan. De Raad heeft overigens niet gezegd dat het kerntakendebat eerst moet worden afgerond, zoals de SERV dat wel doet. De Raad wijst er gewoon op dat de uitkomsten van het kerntakendebat wellicht opnieuw tot een aanpassing van het Gemeentefonds aanleiding kunnen geven.

De fiscale bestraffing bedroeg oorspronkelijk een vermindering met 50 percent inzake de aanvullende personenbelasting en een vermindering met 50 percent voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Deze percentages werden teruggebracht tot 25 en worden gradueel ingevoerd naar 2006 toe.

Het advies van de Raad om meer met clusters te werken, werd niet gevolgd. Men heeft de politiek pragmatische keuze gemaakt om met specifieke criteria te blijven werken, wat terecht discussie blijft uitlokken. Op lange termijn zal dit toch weer moeten worden aangepast.

Op de bijzondere financiering voor kleine provinciale centrumsteden werd in het finale ontwerp niet ingegaan. De Raad heeft ook geadviseerd om meer rekening te houden met het onderwijs voor sociale promotie en het deeltijds kunstonderwijs. Dit werd opgenomen in de maatstaf 'centrumfunctie'.

(...)

Bijlage 12. Gedachtewisseling met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden over het advies 3-2002 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten (22 oktober 2002)

DAMES EN HEREN,

De commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid hield op 22 oktober 2002 een gedachtewisseling over het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten¹. Het advies kwam tot stand op vraag van de commissie zelf en werd toegelicht door de heer Rudolf Maes, die als deskundige in de Hoge Raad zetelt.

1. Inleidende uiteenzetting door professor Rudolf Maes

Professor Rudolf Maes: De Hoge Raad heeft het advies over het nut van het instrument van de fusies uitgebracht op vraag van deze commissie. Het advies is ongeveer een maand geleden tot stand gekomen op basis van bestaande evaluaties van de fusies van de jaren 70, van literatuurstudie en van een studiebezoek aan het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken. In tegenstelling tot in België zijn de fusies in Nederland geleidelijker gebeurd. Tussen 1985 en 2002 is het aantal gemeenten in Nederland stelselmatig verminderd van 741 naar 496. België heeft nu een vergelijkbaar aantal gemeenten als Nederland maar telt wel aanzienlijk minder inwoners. In Nederland worden vooral die regio's aangepakt waar er nog veel gemeenten aanwezig zijn met minder dan 8 à 10.000 inwoners.

- Versterking van de bestuurskracht als uitgangspunt

Uit de titel van het uitgebrachte advies blijkt reeds duidelijk dat het bij fusies eigenlijk om de bestuurskracht van de gemeenten gaat. Bestuurskracht kan men beschouwen als de mogelijkheid om een dienstverlening aan te bieden en een beleid te voeren dat beantwoordt aan de hedendaagse en toekomstige behoeften. Bestuurskracht is dus een vrij complex begrip dat verschillende elementen omvat die met elkaar in conflict kunnen komen.

Bestuurskracht houdt in dat men beschikt over bevoegdheden om een integraal lokaal beleid te voeren op het vlak van welzijn, duurzame ontwikkeling, enzovoort. Bestuurskracht heeft ook te maken met schaal of omvang. De vraag of men kan beschikken over voldoende financiële middelen of voldoende personeel hangt immers samen met het inwonersaantal en de oppervlakte van het grondgebied. Voor elke opdracht van een gemeente kan men een optimale schaal bepalen. Als men de literatuur erop naslaat komt men wel tegenstrijdigheden tegen. Er blijkt bijvoorbeeld uit dat, wat personeelsbezetting betreft, een goed functionerende gemeente tenminste 20.000 inwoners telt. Daar staat dan weer literatuur tegenover die stelt dat, om dicht bij de burger te besturen, men best niet boven de 30.000 inwoners gaat. Als men daar toch bovengaat moet men correcties doorvoeren via bijvoorbeeld wijkwerking. Bestuurskracht is met andere woorden een complex begrip waarvoor men moeilijk abstracte criteria kan formuleren. Men moet rekening houden met zowel economische als sociologische factoren.

Bestuurskracht is ook een contingent begrip dat afhangt van omgevingsfactoren. De vraag of een gemeente al dan niet bestuurskrachtig is, hangt niet alleen af van het inwonersaantal of de schaal maar bijvoorbeeld ook van het gemeentedecreet, het gemeentefonds of de subsidies van de Europese Unie voor lokale besturen. Aan die omgevingsfactoren kunnen de gemeenten zelf weinig doen. Daarnaast zijn er omgevingsfactoren die eigen zijn aan de aard van de gemeente. Een plattelandsgemeente hoeft niet hetzelfde te doen als een stad. Een toeristische gemeente moet anders kunnen werken dan een gemeente met een industriële of een residentiële bestemming. In een gemeente met een vergrijsde bevolking zal er meer zorg nodig zijn dan in een gemeente met een overwegend jonge bevolking. Die laatste zal dan weer meer aandacht aan onderwijs moeten besteden.

1. Advies 3-2002 van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten, 23 september 2002.

Ten slotte zijn de gemeenten heel verschillend doordat ze op een verschillende wijze functioneren. In de jaren 70 was al duidelijk dat sommige gemeenten met heel weinig middelen beter functioneerden dan gemeenten met meer mogelijkheden. Dat is een gegeven dat men via het instrument van de fusie niet zomaar kan wijzigen.

In die context beklemtoont de Hoge Raad dat men het instrument van de fusie niet mag beschouwen als hét uniforme middel dat problemen van bestuurskracht en -capaciteit kan oplossen. Er zijn verschillende problematieken aanwezig die een aangepast antwoord vergen. Overigens is de context vandaag heel anders dan die in 1970. Toen was het veel gemakkelijker om algemene criteria te formuleren. Twee derde van de Vlaamse gemeenten telde immers geen 5.000 inwoners. Veel gemeenten betaalden gewoon hun personeel en waren verder weinig actief met beleid bezig. Tal van OCMW's betaalden personeelsleden maar hadden geen centrum voor hulpverlening.

De minimumnormen van de fusies in de jaren 70 waren 5.000 inwoners en 3.000 ha oppervlakte. Maar daarnaast speelden ook heel wat electorale overwegingen mee. Als we nu vaststellen dat een gemeente minder bestuurskracht heeft dan een naburige gemeente, dan kan dat nog het gevolg zijn van het feit dat sommige gemeenten om electorale redenen uit de fusie-operatie werden gehouden. De fusie van Leuven bijvoorbeeld is heel anders tot stand gekomen dan die van Kortrijk. Het zijn dus niet enkel wetenschappelijke en objectieve criteria die bij de fusies hebben meegespeeld.

De huidige context in Vlaanderen is dus totaal verschillend van die in de jaren 70. Het is vandaag niet meer denkbaar om zo lineair te redeneren als toen. Evenmin kan men zich inbeelden dat er nog zulke grootschalige ingrepen van bovenuit - zonder de gemeenten te consulteren - zouden worden opgezet.

Op dit ogenblik zijn er nog wel wat kleinere gemeenten in Vlaanderen. Ruim een kwart van de gemeenten telt minder dan 10.000 inwoners. Bij de categorie van de kleinste gemeenten zitten wel een aantal gemeenten met een specifieke taalregeling, die men niet zomaar kan samenvoegen met andere gemeenten.

- Krachtlijnen van het advies van de Hoge Raad

De Hoge Raad zou het geen goed idee vinden om twee of meerdere soorten gemeenten te maken, waarbij de ene bestuurskrachtige gemeente meer bevoegdheden of een ander bestuur zou hebben dan een andere, minder bestuurskrachtige. Alle gemeenten moeten over hetzelfde bevoegdhedenpakket beschikken en moeten de nodige bestuurskracht kunnen opbrengen om dat pakket te realiseren.

De Hoge Raad suggereert dat, op initiatief van de Vlaamse overheid, streekgerichte processen van doorlichting en overleg op gang worden gebracht. Die aanpak wordt ook in Nederland gehanteerd. In gebieden met veel kleinere gemeenten of met gemeenten waarin er problemen van bestuurskracht bestaan, zou men in samenspraak met de betrokken bestuurders, de provincie en maatschappelijke

organisaties kunnen overgaan tot een regioscreening. Daarmee wordt een inventaris bedoeld van de gemeentelijke bestuursproblemen in een bepaalde streek. Daarvoor is het nodig de sterkten en zwakten en potentialiteiten en bedreigingen van het bestuurlijk functioneren van die gemeenten in kaart te brengen. De gemeenten moeten niet enkel afzonderlijk worden bekeken maar ook in het kader van hun opdrachten voor de streek. De regioscreening moet ook een open proces zijn dat professioneel aangepakt en begeleid wordt. Er moet een timing worden afgesproken en een en ander moet uitmonden in een eindrapportage en actieplan.

Er kan een hele batterij van instrumenten worden aangewend om de bestuurskracht in die streekcontext te verbeteren. In een aantal gevallen zou men, vrijwillig of gedwongen, tot grens-correcties kunnen overgaan. Soms zou men zelfs verplichte fusies kunnen overwegen. In de huidige context mag men fusies echter niet als enige oplossing zien voor een gebrekkige bestuurskracht. Ook andere instrumenten moeten in dat debat in overweging worden genomen.

Als men stelt dat alle gemeenten dezelfde taken moeten uitvoeren, wil dat niet zeggen dat er geen differentiatie in die uitvoering mag plaatsvinden. Er kan ook vrijwillige samenwerking zijn. Daarvoor bestaan nu reeds verschillende formules en men zou die verder kunnen uittesten in het kader van de regioscreening. Een aantal samenwerkingsformules wordt aangereikt door het

decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, met name de projectvereniging of de dienstverlenende vereniging. Er is dus een sterk ontwikkeld instrumentarium voor gemeentelijke samenwerking, dat er vroeger niet was. Men moet nagaan wat hiervan de mogelijkheden zijn met het oog op een versterking van de bestuurscapaciteit.

In sommige gevallen moet verplichte samenwerking kunnen worden opgelegd. Voor politie-aangelegenheden is dat al mogelijk. Verplichte samenwerking opleggen is echter niet zo maar mogelijk voor zaken van louter gemeentelijk belang. Er zijn dus juridische obstakels. Toch wijst de Hoge Raad op de mogelijkheid voor de decreetgever om federaties van gemeenten op te richten. Men kan die federatieve bestuursvorm dan beschouwen als een vorm van verplichte samenwerking, weliswaar met dien verstande dat de Hoge Raad er geen voorstander van is om een nieuw rechtstreeks verkozen bestuursniveau te creëren tussen het Vlaamse gewest en de gemeenten.

De problematieken die er zich kunnen stellen met betrekking tot de bestuurskracht zijn dus zeer verschillend en ook de oplossingen kunnen verschillende richtingen uitgaan. Zij maken best het voorwerp uit van een regioscreening.

- Verschil in aanpak met de fusiebeweging uit de jaren 70

Vroeger werd er toch op een andere manier over fusies gedacht. Men kan spreken van een opgelegde beweging ("top down"), terwijl men tegenwoordig eerder van onderuit werkt ("bottom up") en samenwerking zoekt met de lokale bestuurders. Een tweede verschil is dat het uitgangspunt nu eerder probleemgericht is en niet zozeer criteriagericht. Men kan niet op alle gemeenten, die verschillende functies en kenmerken hebben, dezelfde criteria toepassen. De aanpak is tegenwoordig ook meer interactief en in samenspraak met alle betrokkenen. Maatwerk moet mogelijk zijn en er moet een voldoende draagvlak worden gecreëerd. De aanpak moet oplossingsgericht zijn naar de specifieke probleemsituaties en het proces dient professioneel gestimuleerd en begeleid te worden.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer Herman De Loor: Ieder van ons is zich ervan bewust dat de fusieproblematiek een zeer gevoelige materie is, zowel voor de lokale mandatarissen als de bevolking. Dat is in de jaren 70 duidelijk gebleken. Ik ben er ook mee akkoord dat men niet zomaar een bepaald aantal inwoners – bijvoorbeeld 10.000 – als criterium mag hanteren. We moeten vaststellen dat er in Vlaanderen 94 gemeenten zijn met minder dan 10.000 inwoners. Men kan zich dan toch afvragen of gemeenten van dergelijke omvang wel in staat zijn om de dienstverlening aan hun bevolking te verzorgen.

Mijn regio Oudenaarde-Aalst telt momenteel 21 gemeenten, waarvan er 9 geen 10.000 inwoners tellen. De professor heeft gelijk dat in 1976 ook politiek-electorale redenen een rol hebben gespeeld om bepaalde gemeenten niet bij de fusieoperatie te betrekken. Een buurgemeente van mijn eigen gemeente Zottegem telt amper 1.965 inwoners. Het is om zuiver politiek-electorale redenen geweest dat die gemeente zelfstandig is kunnen blijven bestaan.

Hoewel het inwonersaantal niet uitsluitend bepalend mag zijn om een fusie te overwegen, stel ik mij toch de vraag of gemeenten van amper 2.000 inwoners financieel wel bij machte zijn om bijvoorbeeld een milieu-, informatie-, huisvestings- of stedenbouwkundige ambtenaar te betalen. Dergelijke ambtenaren zijn nochtans nodig om het beleid degelijk en professioneel te ondersteunen. Ik ga ervan uit dat een degelijke dienstverlening met deskundig personeel niet kan worden aangeboden door een kleine gemeente.

De professor verwees naar een studie die aantoonde dat een goed functionerende gemeente meer dan 20.000 inwoners moet tellen. Ik ben er mij van bewust dat andere studies mogelijk tot een andere conclusie komen. Bovendien is het gevaarlijk om enkel van inwonersaantallen uit te gaan. De professor heeft wel gelijk als hij zegt dat bewoners veelal leven met de centrumgemeente. Ik kom zelf uit Zottegem, een provinciaal stadje dat een centrumfunctie vervult voor de naburige gemeenten. Wij hebben een goed functionerende bibliotheek die een uitstraling heeft tot zelfs in Gent. In 2001 werden er 6.500 uitleningen gedaan aan inwoners van Zottegem, dit is 65% van de uitleningen. De overige 35% wordt uitgeleend aan mensen van buiten Zottegem. De kosten van de bibliotheek worden enkel gedragen door de inwoners van Zottegem. Men kan zich afvragen of dat wel verantwoord is. Moeten de Zottegemnaren ervoor zorgen dat de inwoners van omliggende gemeenten een beroep kunnen doen op een degelijke

bibliotheek? Er is ook een bejaardentehuis, afhankelijk van het OCMW, waar de omliggende gemeenten gebruik van maken. Ik stel me dan de vraag of het solidariteitsprincipe niet geschonden wordt.

Ik ben akkoord met de professor waar die stelt dat er geen uniforme oplossing voorhanden is. Vandaar dat ik de conclusie van de studie zeer goed vind, met name dat er maatwerk moet toegepast worden, dat er gebiedsgericht en procesmatig tewerk moet worden gegaan en dat er een regioscreening moet komen. Ik ben alleszins tegen een algemene fusie. Als we echter rondom ons kijken moeten we toch vaststellen dat er gemeenten zijn die beter zouden fusioneren met andere gemeenten. Ik ben eerder voorstander van fusies dan van intergemeentelijke samenwerking. Het democratisch gehalte van een fusie is immers groter dan bij een intergemeentelijke samenwerking. Bij een fusie zijn het alle inwoners van de fusiegemeente die kunnen oordelen over het gevoerde beleid; bij intergemeentelijke samenwerking zijn dat de afgevaardigden van de gemeenten in de bestuursinstanties van de intercommunales. Ik weet wel dat intergemeentelijke samenwerking op bepaalde gebieden een noodzaak is, zelfs ingeval van fusies. Ik ben realist genoeg om te weten dat een fusiegemeente niet alle taken op zich kan nemen. Sommige taken zullen steeds intergemeentelijk aangepakt moeten worden.

Tot slot zou ik vanuit onze commissie een oproep willen doen aan de Vlaamse regering dat zij werk zou maken van een regioscreening en dat zij in samenspraak met alle betrokken actoren zou nagaan waar er zich nieuwe fusies opdringen. Ik ben voorstander van het subsidiariteitsbeginsel. Beslissingen moeten volgens mij op het laagst mogelijke niveau worden genomen. Ik ben zeker geen voorstander van mastodontfusies zoals die in Antwerpen of in Gent. Ik blijf er wel bij dat wij momenteel in Vlaanderen te veel kleine gemeenten tellen die niet kunnen beantwoorden aan wat de bevolking van hen verwacht.

Mevrouw Hilde De Lobel: Ik heb ten eerste de benadering vanuit de streekcontext gewaardeerd. Dat betekent dat de situatie en de noden naargelang de regio sterk kunnen verschillen. Ook het idee van de federaties van gemeenten spreekt mij nogal aan. Ik ben wel wat terughoudend wat het democratisch gehalte van een dergelijke federatie betreft. Het zou immers gaan over een tussenniveau zonder verkozen mandatarissen. Ik volg de professor echter wel als hij stelt dat een verkozen bestuursniveau tussen de gemeenten en de provincies van het goede te veel zou zijn. Anderzijds zou men bij federaties komen tot een overdracht van bevoegdheden naar een niveau waar men geen verkozen mandatarissen heeft. Dan vraag ik me af of we niet beter omgekeerd zouden werken. Zouden we de provincies niet beter naar die regio's afbouwen? Binnen de huidige provincies zijn er regio's die sterk van elkaar verschillen en een soort feitelijke regio's vormen. De stad Antwerpen bijvoorbeeld is een feitelijke regio die weinig overeenstemming vertoont met een groep van gemeenten in de Kempen. Ik wil hiermee benadrukken dat we ons op glad ijs begeven als we zouden overgaan tot federaties van gemeenten zonder daar een verkozen bestuur aan te koppelen.

Ik stel voor dat we eens een bezoek zouden brengen aan Duitsland, waar vandaag al federaties van gemeenten werken. In Duitsland bestaan er zeer kleine gemeenten die zelfstandig zijn gebleven maar zich ook verenigd hebben in een federatie waaraan zij een deel van hun bevoegdheden hebben afgedragen. Men mag de fout niet maken om de Duitse Länder te vergelijken met onze provincies. Men moet ze vergelijken met onze Vlaamse Gemeenschap. In Duitsland kent men alleszins het provinciale tussenniveau niet. Ik steek niet onder stoelen of banken dat ik daar een voorstander van ben. Dat is hier nu niet belangrijk; belangrijk is wel dat het Duitse voorbeeld interessant is om eens van naderbij te bestuderen.

De heer Cis Schepens: Ik vind het belangrijk dat bij eventuele fusies van een bottom-up benadering wordt uitgegaan en dat initiatiefrecht en inspraak ernstig worden genomen. Ik kan er inkomen dat een gemeente met 1.900 inwoners niet levensvatbaar is. In de Antwerpse Kempen zijn er wel verschillende gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, waaronder mijn eigen gemeente Retie. Wij hebben een stedenbouwkundige ambtenaar aangesteld en we hebben die ook nodig omdat de gemeente een oppervlakte heeft van nagenoeg 5.000 ha. Daar moet ook rekening mee worden gehouden bij het overwegen van een eventuele fusie. Stel dat mijn gemeente zou moeten fusioneren met een naburige gemeente, dan krijgen we een fusiegemeente van 10.000 ha. Op die manier creëert men een te grote afstand met het gemeentehuis, die aan de uithoeken tot 15 kilometer kan oplopen.

Ik denk daarom dat een meer genuanceerde benadering nodig is. Ik treed de heer De Loor wel bij waar die stelt dat 1.900 inwoners te weinig is om als gemeente oproepen de ruimtelijke

draagkracht en context van de Westhoekgemeenten te verbeteren. Voorts vraag ik dat men bijkomende financiële middelen ter beschikking zou stellen van het platteland.

De heer Mark Van der Poorten: De bevindingen van de Hoge Raad lijken mij heel logisch en zelfs evident. Het is goed dat de link werd gelegd met de bestuurskracht van de gemeenten. Een andere link die moet worden benadrukt is die van de representativiteit. Ik ben er persoonlijk van overtuigd dat er nog andere instrumenten en factoren zijn die de bestuurskracht bepalen of beïnvloeden. De deelname van de mensen aan het beleid, de aantrekkingskracht van de politiek, de kwaliteit van het politiek personeel, de coherentie van het beleid, de politieke tradities in een gemeente: ook dat zijn aspecten die de bestuurskracht beïnvloeden.

Er was hier sprake van de nood om in alle gemeenten een aantal gespecialiseerde ambtenaren te hebben. Ik denk dat de hogere overheid eens moet ophouden met de gemeenten te verplichten bepaalde ambtenaren aan te werven. De laatste nieuwigheid is nu een duurzaamheidsambtenaar. Die zal ongetwijfeld waardevol zijn in een aantal gemeenten maar op de duur lijkt het erop dat het eerder gaat om een modetrend, om een proces om het proces. Ik denk dat wij onszelf moeten opleggen om niet steeds weer nieuwe opdrachten en verplichtingen op te leggen aan de gemeenten. Wij mogen de gemeenten niet beschouwen als de uitvoerende tak van wat er op Vlaams niveau beslist wordt.

Het idee van het streekgericht overleg vind ik heel interessant. Ik heb er wel een bedenking bij. Op tal van domeinen zijn de laatste jaren initiatieven op streekniveau ontwikkeld. Ik denk dan aan de subregionale tewerkstellingscomités, de impulsgebieden, de streekplatformen, enzovoort. Daarnaast zijn er een aantal intercommunale samenwerkingsverbanden. Het gaat telkens om initiatieven die ver van de burger afstaan maar die wel professioneel werden ondersteund. Waar er sprake is van gemeenten die vrijwillig willen fusioneren, moet men dat vanzelfsprekend aanmoedigen. We moeten ook aan de Vlaamse regering vragen om de procedures voor grenscorrecties, ook van de provinciegrenzen, te versoepelen. Tenslotte zou ik de professor willen vragen wat zijn idee is over de problematiek van de defusie. Kan defusie het alternatief zijn om in bepaalde gemeenten de bestuurskracht te verhogen?

De heer Dirk De Cock: Ik vind het advies van de Hoge Raad heel evenwichtig. De betrokkenheid van de burger bij het bestuur moet volgens mij een absoluut uitgangspunt zijn. Als men ziet dat er in sommige deelgemeentes nog aversies bestaan tegenover de centrumgemeente waarmee gefusioneerd werd, dan moeten we ons toch ernstig vragen stellen over de manier waarop de fusies toen zijn gebeurd. Indien er nog fusies zouden komen – wat ik niet uitsluit – moet er een betere begeleiding zijn en moet er een groter draagvlak worden gecreëerd. Als er sprake is van vrijwilligheid lijken fusies mij een heel goede zaak.

Anderzijds vind ik de laagdrempeligheid waarmee een burger zijn bestuur kan bereiken en benaderen belangrijk. De gemeente zou een zo autonoom mogelijk werkende bestuursseenheid moeten zijn. Heel wat nieuwe regelgeving wordt echter aan de gemeentebesturen opgedrongen. Dat wordt niet altijd in dank aanvaard en die weerstand heeft zeker niet altijd te maken met innovatieresistentie.

Ten slotte is er de problematiek van de kleinere gemeenten die enerzijds aan een grotere stad grenzen maar er hoegenaamd niet mee willen fusioneren, en die anderzijds geprangd zitten tegen de provinciegrens en dus geen uitweg hebben.

De heer Herman De Loor: Ik heb in mijn uiteenzetting het bibliotheekbezoek slechts als voorbeeld aangehaald. Ik had bijvoorbeeld ook kunnen uitweiden over de sportinfrastructuur, het zwembad, bejaardenzorg, het culturele aanbod, enzovoort. De omliggende gemeenten beschikken daar niet over en de centrumstad moet de volledige kost dragen. Ik houd géén pleidooi om alle gemeenten beneden de 10.000 inwoners te fusioneren. Dat wil ik toch benadrukken.

De heer Jan Verfaillie: Het nieuwe gemeentedecreet, dat binnenkort in het parlement kan behandeld worden, boezemt mij toch wel wat schrik in. Er staan een aantal zaken in die eigenlijk bestemd zijn voor de steden en de grotere gemeenten, zoals de auditor of de controller. Als kleine gemeente hebben wij daar geen behoefte aan. Ook de duurzaamheidsambtenaar zijn wij liever kwijt dan rijk. Ik denk dat men in het gemeentedecreet een onderscheid zal moeten maken tussen kleine en grote gemeenten en steden. Men mag alle gemeenten niet over dezelfde kam scheren. De burger woont overigens liever in een kleine stad of gemeente waar

hij dicht bij het bestuur en de mandatarissen staat, dan in een grote stad.

Mevrouw Dominique Guns: Ik wil er toch op wijzen dat er ook in kleine gemeenten bejaardentehuizen, rusthuizen en zwembaden bestaan. Het zijn niet enkel de grootsteden die centrumfuncties vervullen; ook een kleinere gemeente als Affligem heeft bijvoorbeeld een OCMW-rusthuis waarop inwoners van andere gemeenten een beroep doen.

3. Antwoorden van professor Rudolf Maes

Professor Rudolf Maes: Ik heb de indruk dat de streekscreening al voor een stuk begonnen is. Een streekscreening mag niet individueel gebeuren, maar als men met meerderen in de streek akkoord gaat over de aanpak van bepaalde problemen, dan is de aanzet tot de streekscreening alvast gegeven.

Er werd gevraagd of het gemeentedecreet voor iedere gemeente gelijk moet zijn. Het gemeentedecreet zegt bijvoorbeeld niet dat een gemeente een duurzaamheidsambtenaar moet hebben. Ik denk dat men best vanuit één gemeentebestuur vertrekt, maar men moet niet elke gemeente verplichten om zelf zo'n ambtenaar te hebben. Waarom zouden verschillende gemeenten hieromtrent niet kunnen samenwerken of in een federatief verband opereren?

Er werd gesuggereerd om eens in Zuid-Duitsland op bezoek te gaan. Daar bestaan gemeenten die dichtbij de bevolking staan, maar die inzake brandweer, ziekenhuizen en bejaardenzorg verplicht moeten samenwerken. Men moet dergelijke bestuurlijke opbouw echter in de Vlaamse context kunnen plaatsen. De Duitse deelstaten kennen bijvoorbeeld geen provincies. De vraag is of we, wat mogelijke oplossingen betreft, ons moeten bewegen binnen de huidige Vlaamse bestuurlijke opbouw of dat we creatiever mogen zijn. Ik denk dat hierover het laatste woord nog niet is gezegd.

Ik meen dat het element vrijwilligheid bij fusies heel belangrijk is en dus voorop moet staan. Ik twijfel er echter aan dat we alle problemen van bestuurskracht met vrijwilligheid zullen kunnen oplossen. Als op een bepaald ogenblik een grote meerderheid een bepaalde visie aankleeft, moet er iemand de knoop durven doorhakken. De vraag is ook of het gaat om vrijwilligheid met het oog op de versterking van de bestuurskracht, of dat het gaat om 'vrijwilligheid' geïnspireerd door een mogelijke verkiezingsnederlaag.

De heer Verfaillie heeft gezegd dat het vooral gaat om een kwestie van middelen. Ik ben daar in zekere mate mee akkoord, maar men moet toch ook objectief kunnen redeneren. Men zou in elke straat een brandweerkazerne kunnen voorzien, dan is iedereen binnen de minuut bediend. Dat zou echter een totaal verkeerde manier zijn om de middelen aan te wenden. Er zijn dus rationele grenzen waarbinnen men moet werken. Men kan moeilijk gemeenten met 1.000 inwoners zo financieren dat zij een milieu-, een duurzaamheids- en andere ambtenaren kunnen aanwerven.

Ik weet niet precies waar de vraag naar defusie op slaat. Defusie is enkele jaren geleden vanuit Antwerpen aan de orde gesteld. Uiteindelijk is echter beslist met districten te werken. Als men kan aantonen dat een defusie de bestuurskracht versterkt, dan moet men ze wel overwegen. Ik zie echter niet onmiddellijk waar een defusie van toepassing zou kunnen zijn. Van Antwerpen wordt wel eens gezegd dat de stad te groot is als gemeente maar te klein als regio.

Er werd ook gesteld dat de provinciegrens verhinderd heeft dat men bepaalde fusies optimaal heeft kunnen doorvoeren. Het ging daarbij echter over een politieke keuze, want niets verhindert om over de provinciegrenzen heen te gaan.

De voorzitter: Ik dank de professor voor zijn boeiende uiteenzetting. Het wordt duidelijk dat ons werk niet af is. Ik heb de heer De Loor horen vragen om in deze commissie de werkzaamheden inzake de fusies verder te zetten. Hij heeft bijvoorbeeld gepleit voor een regioscreening. Mevrouw De Lobel verwees naar het Duitse model dat ons inspiratie zou kunnen bieden. Er is gepraat over defusies en grenscorrecties. Ik stel voor dat we hierop terugkomen bij de regeling van de werkzaamheden.

De verslaggever,
Marcel LOGIST

De voorzitter,
Jan PENRIS

Bijlage 13. Adviesaanvraag Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden - kieskringen Vlaams Parlement

VLAAMS PARLEMENT



aan : De heer Norbert De Batselier
Voorzitter van het Vlaams Parlement

datum : 12 maart 2002

oms kenmerk : Dec/oom wdt4020312.1

betreft : Vraag om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Mijnheer de voorzitter,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid stemde op 5 maart j.l. in met een voorstel van de heer Herman De Loor om het advies te vragen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over de impact en de gevolgen van een eventuele hertekening van de kieskringen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement in provinciale kieskringen of in één Vlaamse kieskring.

Ingevolge artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 houdende oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur wordt het verzoek om advies door de voorzitter van het Vlaams Parlement op verzoek van de bevoegde commissie ingediend. Gelet op de vraagstelling en het feit dat de Hoge Raad allicht externe deskundigen zal moeten betrekken voor het voorbereiden van zijn advies, vraagt de commissie dat het advies niet binnen de decretaal voorziene dertig dagen wordt uitgebracht, maar wel tegen het einde van dit jaar.

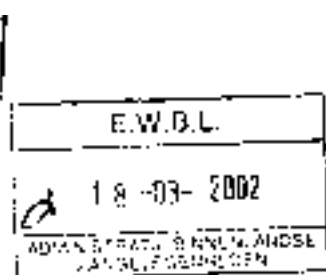
Namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid verzoek ik u vriendelijk deze adviesaanvraag over te maken aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

Met oprechte hoogachting,

Jan DENRIS
Voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse
Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid

Contactpersoon
Willy Dirks
1011 Brussel
Tel. : (02) 552 33 08
e-mail : willy.dirks@vlaamsparlement.be

Bijlage 14. Adviesaanvraag Vlaams Parlement - kieskringen Vlaams Parlement (18 maart 2002)



VLAAMS PARLEMENT



VOORZITTER

aan : De heer Filip De Ryck
Voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Markiesstraat 1 (lokaal 602)
1000 BRUSSEL

datum : 13 maart 2002
omschrijving : Dec.oom wdi 020413.1

betreft : Vraag om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Mijnheer de voorzitter,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid verzoekt u, conform artikel 4 van het decreet van 30 maart 1989 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands bestuur, het advies te vragen van de Hoge raad over de impact en de gevolgen van een eventuele herkenning van de kieskringen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement in provinciale kieskringen of in één Vlaamse kieskring.

De commissie verwacht het advies niet binnen de decretaal voorziene dertig dagen, maar wel tegen het einde van dit jaar.

Met oprechte begroeting,

Norbert DE BATSELEUR

Contactpersoon
Willy Dirckx
1011 Brussel
Tel. : (02) 552 13 08
e-mail : willy.dirckx@vlaamsparlement.be

Bijlage 15. Antwoord Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op adviesaanvraag Vlaams Parlement - kieskringen Vlaams Parlement



hoge
raad voor
binnenlands
bestuur

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden

Markiesstraat 1 (okaz: 602), 1000 Brussel

Secretariaat:

telefoonnummer 02553 40 15 (tel. 02553 40 15)

gefaxnummer 02553 40 00 (tel. 02553 40 00)

Voorzitter:

telefoonnummer 02553 40 00

Aan de Heer Norbert DE BAISELIER

Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

Brussel, 16 mei 2002

Betreft: vraag om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
uw kenmerk: Discriminatie020313 1 - uw brief van 13 maart 2002



Mijnheer de Voorzitter,

Op 30 april 2002 heeft de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zich over de adviesaanvraag van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid over de impact en de gevolgen van een eventuele hertekening van de kieskringen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement in provinciale kieskringen of in één Vlaamse kieskring.

Na een grondige overweging besliste de Hoge Raad om over dit onderwerp geen advies voor te bereiden. De Hoge Raad is van mening dat dit advies niet kadert binnen de eigenlijke taakomschrijving zoals aangegeven in artikel 3 van het decreet van 30 maart 1989 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Het gaat hier immers om een materie die niet kadert binnen de binnenlandse bestuurlijke organisatie.

Bovendien ziet de Hoge Raad niet in welke meerwaarde hij nog kan leveren gezien dit thema reeds werd bestudeerd en uitgebreid in de actualiteit aan bod kwam waarbij alle mogelijke argumenten pro en contra uit de doeken werden gedaan. Tot slot betreft het hier een louter politieke keuze.

De Hoge Raad wenst van deze gelegenheid wel gebruik te maken om te wijzen op het ondoorzichtige kiesstelsel voor de provinciaalverkiezingen waarbij gebruik wordt gemaakt van een administratieve indeling in arrondissementen, districten en kantons. Een hervorming van dit kiesstelsel dringt zich daarom op. Indien dit nuttig wordt geacht kan de Hoge Raad zich buigen over deze materie (die wel tot haar bevoegdheid behoort) en hierover een advies voorbereiden.

Hoogachtend,
Namens prof. Dr. Filip De Rynck
Voorzitter Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Bram Opsomer
Secretariaat

Cc: De Heer Willy Dierck, Secretaris van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid

COLOFON

Samenstelling

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden

***Secretariaat van de Hoge Raad
voor Binnenlands Bestuur***

Verantwoordelijk uitgever:

Guido Decoster, directeur-generaal
Markiesstraat 1 - 1000 Brussel

Lay out:

Team Externe communicatie en
elektronische gegevensverwerking

Depotnummer: D/2003/3241/104

Druk: Enschedé Van Muyswinkel, Evere