

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



**De Hoge Raad
voor Binnenlands Bestuur**

Jaarverslag 2001

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

Het tweede werkjaar van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is achter de rug. Het werd een jaar waarin de werking stilaan op kruissnelheid kwam, mede door de aanwerving op het einde van het eerste semester van twee universitaire krachten voor het secretariaat.

Begin 2001 werd het onderzoek naar de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW opgestart. Dit onderzoek kwam er na een adviesaanvraag van de Vlaamse regering. Er werd tevens een stuurgroep aangesteld met als doel het onderzoek te begeleiden. De resultaten zullen eind januari 2002 voorgelegd worden aan de Hoge Raad die dan tijdens het eerste trimester een advies zal formuleren over dit onderwerp.

Een ander onderzoek dat eveneens resulteerde uit een adviesaanvraag van de Vlaamse regering is momenteel volop aan de gang: de kerntaken van de verschillende overheden. Los van het debat dat gevoerd wordt op regeringsvlak zullen de onderzoekers (en de bijhorende stuurgroep) nagaan op welk niveau de huidige taken het best worden aangepakt. Na het zomerreces zullen de resultaten gepresenteerd worden en is het aan de Hoge Raad om zich hierover te buigen.

Eerder al, in het begin van het jaar, bracht de Hoge Raad een standpunt uit over het proces rond het kerntakendebat op regeringsniveau. De toenmalige timing werd te krap bevonden en de Hoge Raad pleitte er onder andere voor om te komen tot een gestructureerd en gemeenschappelijk overleg tussen Vlaamse overheid, provincies en gemeenten.

Het tweede standpunt dat de Hoge Raad innam betreft het zogenaamde Belfort-observatorium waarvan het doel onder meer is het meten van de financiële gevolgen van de beslissingen van de hogere overheden. De Hoge Raad plaatste hier heel wat vraagtekens bij de operationalisering, zowel op methodologisch als op procedureel vlak.

Tijdens het jaar 2001 werd de Hoge Raad ook om haar mening gevraagd over de hervorming van het Vlaams gemeentefonds. Zij wijdde hieraan 2 vergaderingen en bezorgde op 4 oktober haar advies aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden.

Tot slot is er nog de problematiek van de voorbereidingen voor het nieuwe gemeente- en provinciedecreet waarover de Hoge Raad eind 2001 een derde standpunt uitbracht. De Hoge Raad stelt zich - net zoals bij het kerntakendebat - heel wat vragen bij de timing, de procedure en de wijze van overleg. Alleen al dit nieuwe gemeente- en provinciedecreet, samen met de voorbereiding van het advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW en het dossier van de kerntaken, zullen voldoende stof bevatten om de werking van de Hoge Raad in 2002 te stofferen.

Prof. Dr. Filip De Ryck

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 Secretariaat	9
1.4 Website	9
2. Adviezen, standpunten en werkdocumenten	11
2.1 Adviezen: Advies 1 - 2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds	11
2.2 Standpunten	13
2.2.1 Standpunt over de werkwijze m.b.t. het kerntakendebat	13
2.2.2 Standpunt over meten van effecten van beslissingen voor de financiën van de lokale besturen	14
2.2.3 Standpunt over de werkwijze voor het totstandkomen van een gemeente- en provinciedecreet	17
2.3 Werkdocumenten	19
2.3.1 De Nederlandse Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor Financiële Verhoudingen	19
2.3.2 Herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel	19
3. Adviesvoorbereiding. Onderzoeksproject: naar een optimale relatie tussen gemeente en OCMW	20
3.1 Inleiding	20
3.1.1 Opdracht	20
3.1.2 Stuurgroep	20
3.2 Het onderzoek	21
3.2.1 Opbouw van het onderzoek	21
3.2.2 Diagnosenota	22
3.2.3 Takenpakketnota	22
3.2.4 Juridische nota	22
3.2.5 Modelnota	23
3.2.6 Resultaten	23
4. Adviesvoorbereiding. Onderzoeksproject: kerntaken van de verschillende overheden	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Stuurgroep en onderzoeksgroepen	24
4.3 Doelstellingen van het onderzoek	25
4.4 Methodologie	25
4.5 Timing van het onderzoek	26

5. Agenda voor 2002	27
5.1 Onderzoeksprojecten	27
5.2 Fusieproblematiek	27
5.3 Gemeente- en provinciedecreet	27
5.4 Gedachtewisseling met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden over de werking van de Hoge Raad en over het jaarverslag	28
Bijlagen	29
Bijlage 1 De adviesaanvraag van de Vlaamse regering van 7 augustus 2001	30
Bijlage 2 Adviezen: Advies 1 - 2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds	31
Bijlage 3 De Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur	47
Bijlage 4 De Nederlandse Raad voor Financiële Verhoudingen	53
Bijlage 5 Herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel	58
Bijlage 6 Projectbeschrijving onderzoeksproject <i>naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW</i>	63
Eindnoten	73

1. Algemene informatie over de werking

1.1. Vergaderingen

Vergadering van 14 februari 2001

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 20 december 2000
- Stand van de formele hersamenstelling van de HRBB
- Stand van zaken van dossiers waarover de Hoge Raad advies heeft uitgebracht (Ontwerp decreet intergemeentelijke samenwerking en STEM-nota)
- Stand van zaken van het dossier omtrent de kerntaken (op regeringsniveau en m.b.t. het onderzoeksproject)
- De werking van de Hoge Raad
- Planning van de werkzaamheden

Vergadering van 28 maart 2001

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 14 februari 2001
- Stand van zaken van de werkgroep gemeente-OCMW
- Stand van zaken van het proces rond het ontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking
- Stand van zaken van het dossier omtrent de kerntaken (m.b.t. het onderzoeksproject en op regeringsniveau)
- Oprichting van een zogenaamde “Belfort-commissie”
- Varia
- Planning van de werkzaamheden

Vergadering van 27 juni 2001

- Voorstelling van de twee nieuwe medewerkers
- Goedkeuring van de verslagen van de vorige vergadering van 28 maart en van de bijeenkomst van het Dagelijks Bestuur van 15 mei
- Stand van zaken van het dossier omtrent de kerntaken (op regeringsniveau en m.b.t. het onderzoeksproject)
- Belfort-observatorium
- Steunpunt Bestuurlijke Organisatie
- Stuurgroep gemeente – OCMW
- Fusieproblematiek
- Financieringsproblematiek
- Proeve Vlaams gemeentedecreet
- Planning van de werkzaamheden

Vergadering van 12 september 2001

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 27 juni 2001
- Stand van zaken werking HRBB - planning najaar
- Toelichting voorontwerp van decreet hervorming Vlaams gemeentefonds
- Bespreking discussienota
- Planning van de verdere werkzaamheden

Vergadering van 26 september 2001

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 12 september
- Nota's m.b.t. de Nederlandse Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor Financiële Verhoudingen
- Samenstelling stuurgroep onderzoeksproject 'kerntaken'
- Bespreking ontwerpadvies m.b.t. voorontwerp decreet hervorming gemeentefonds

Vergadering van 28 november 2001

- Goedkeuring verslag van de vergadering van 26 september 2001
- Verslag Dagelijks Bestuur van 8 november 2001
- Onderzoek naar een betere relatie gemeente-OCMW
- De opmaak van gemeente- en provinciedecreet.
- Kerntakendebat
- De hervorming van het adviesstelsel
- Suggesties jaarprogramma
- Planning van de verdere werkzaamheden

1.2. Wijziging samenstelling

Door de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 dienden de VVP en de VVSG een aantal nieuwe mensen aan te duiden voor de Hoge Raad omdat zij hun hoedanigheid verloren op grond waarvan zij deel uitmaakten van de Raad. Daarnaast waren enkele mensen ontslagnemend. De huidige samenstelling ziet eruit als volgt:

Voorzitter: Prof. Filip De Rynck

Ondervoorzitter:

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.

Hun respectieve plaatsvervangers:

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

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

1. De Heer Sas Van Rouveroi, eerste schepen Gent
2. De Heer Frans Destoop, eerste schepen Kortrijk
3. Mevrouw Doris De Neve, eerste 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 Thoof, 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. Secretariaat

Het secretariaat van de Hoge Raad werd tot juni 2001 waargenomen door twee ambtenaren van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: Peter van Herck (adjunct van de directeur op de afdeling Juridische Aangelegenheden en Verkiezingen) en Jeroen Dejonckheere (adjunct van de directeur op het directoraat-generaal). Beiden hadden echter ook hun eigenlijke taken als ambtenaar nog te vervullen zodat er slechts weinig tijd kon vrijgemaakt worden voor het secretariaat van de Hoge Raad, laat staan voor het meer inhoudelijke werk.

Hierin kwam verandering door de aanwerving op 15 mei en 1 juni 2001 van twee nieuwe krachten wiens hoofdtaak het secretariaat van de Hoge Raad behelst. 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 ondermeer 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,...

1.4. Website

De website van de Hoge Raad is te raadplegen via de website van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden: <http://aba.ewbl.vlaanderen.be/HRBB.htm>.

Naast de actualisering van reeds bestaande rubrieken (bijvoorbeeld toevoegen van de verslagen),

werden in de loop van het werkjaar een aantal nieuwe categorieën toegevoegd. Een eerste bevat een aantal *discussienota's*. Het zijn teksten die door het Secretariaat worden voorbereid en die ter discussie worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. De Hoge Raad beslist vervolgens over de verdere aanpak van de problematiek. Op het ogenblik dat de Hoge Raad kiest om het discussiepunt ten gronde te behandelen wordt het een *dossier*. Deze laatste zijn logischerwijs terug te vinden onder de categorie dossiers. Het gaat om thema's die door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur ten gronde werden/worden besproken. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen actuele dossiers (lopende) en dossiers die reeds volledig werden afgehandeld en waar een advies of standpunt over uitgebracht is.

Tot slot werd aan de website ook nog een *kalender* toegevoegd. Op termijn zou deze moeten uitgroeien tot een overzicht van de toekomstige werkzaamheden van de Hoge Raad en een agenda van alle activiteiten i.v.m. de binnenlandse bestuurlijke organisatie.

2. Adviezen, standpunten en werkdocumenten

2.1. Adviezen: Advies 1 - 2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds

Per brief van 7 augustus 2001 (zie bijlage 2) vroeg de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, de Heer Paul Van Grembergen advies over ‘het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds’, goedgekeurd door de Vlaamse regering in zitting van 24 juli 2001. De Hoge Raad kwam voor de bespreking van het advies bijeen op woensdag 12 september en woensdag 26 september 2001. Op 4 oktober werd het advies uitgebracht. Het kreeg een zekere weerklink in de pers:

- “Gemeenten gematigd positief over nieuw gemeentefonds” (De Standaard, 29 oktober 2001)
- “Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur tegen bestraffing belastingvriendelijke gemeenten” (De Financieel Economische Tijd, 8 november 2001)

Hieronder bevindt zich een samenvatting van het advies. De volledige tekst kan u lezen in bijlage 2.

Samenvatting

De Raad heeft in dit advies het voorontwerp van decreet getoetst aan een aantal doelstellingen die expliciet worden aangehaald in het voorontwerp en aan een aantal meer algemene principes en objectieven van de Vlaamse regering:

- De Raad vindt het **temperen van de lokale fiscaliteit** een eerbaar objectief maar de Raad kan op geen enkele wijze aan de regering adviseren of dit voorontwerp deze doelstellingen zal realiseren. Daarvoor zouden de takenpakketten en de kostprijzen, de opportuniteiten en bedreigingen voor gemeenten, niet in het minst ook vanwege de federale overheid, in kaart moeten komen.
- Aan het garanderen van een **basisfinanciering voor alle gemeenten**, wordt bijgedragen door de belangrijke verhoging van de middelen van het gemeentefonds en door de gewaarborgde groei voor de toekomst. Dit zou de bestuurskracht moeten ondersteunen maar of dit voldoende bestuurskracht biedt, is niet uit te maken.

De Raad heeft echter vragen over de finaliteit van die basisfinanciering. Momenteel is er geen klare kijk op het geheel van taken en functies die met dit basisbedrag moeten gefinancierd worden. Dit maakt dat ook een discussie naar de toekomst over nieuwe middelen wordt bemoeilijkt. De Raad meent dat de financiële onderdelen van het kerntakendebat hierin een oplossing kunnen bieden zodanig dat een regelmatige en objectieve evaluatie van het gemeentefonds mogelijk is op basis van het principe ‘cijfers op tafel’.

- De Raad betreurt dat, net zoals bij de vermindering van het provinciefonds, opnieuw een loopje werd genomen met de principes van behoorlijk bestuur. Niet alleen werden de investeringsmiddelen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en provincies zonder motivering toegevoegd aan het gemeentefonds. Ook nu is er nooit overleg geweest met de betrokkenen. Er is nood aan **meer overleg** met de lokale besturen, betere onderhandelingsmechanismen en meer garantie van de Vlaamse regering dat die basisprincipes niet opnieuw geschonden worden. Alleen zo kan een

betere relatie opgebouwd worden met de lokale besturen als volwaardige partner.

- Dat de samenvoeging van investeringsfonds, het waarborggedeelte van het SIF en het gemeentefonds leidt tot **meer autonomie en deregulering** kan door de Raad alleen maar beaamd en toegejuicht worden.

De Raad heeft echter vragen bij de verdere integratie van andere sectorale middelen in het gemeentefonds waarmee hier een aanvang is genomen. De integratie van steeds weer nieuwe sectorcriteria kan uiteindelijk leiden tot een complex en ondoorzichtig gemeentefonds. De Raad stelt aan de regering voor tijdig de discussie te openen over de gevolgen van de integratie van sectorale middelen en daarbij mogelijke alternatieven te onderzoeken voor de steeds verdere uitdijende integratie van criteria. Het is volgens de Raad niet wenselijk het gemeentefonds bij elke integratie van sectorale middelen te moeten hervormen. De Raad formuleerde daarom vragen bij de houdbaarheid van deze hervorming en stelde onder andere hierom de vraag of verdelingsvormen die zoveel mogelijk alle gemeenten omvatten, haalbaar zijn (bijvoorbeeld gebaseerd op de 'cluster'-studies die profielen van gemeenten vatten).

- Door het garanderen van een jaarlijkse groei en het geven van een goede waarborg bij de overgang naar het nieuwe gemeentefonds biedt de Vlaamse regering **meer zekerheid over de dotatie**. Toch wil de Raad wijzen op een aantal mogelijke valkuilen. Zo zal het voorgestelde groeipercenage veel vragen van de Vlaamse begroting. De gemeenten hebben echter momenteel geen garantie dat die inspanning zal blijven geleverd worden.

Een andere kanttekening wil de Raad plaatsen bij de decretale en politieke waarborgen. Het bedrag dat rest na toepassing van de decretale waarborgen lijkt de Raad voldoende voor herverdeling. De Raad is echter bevreesd dat deze de doelstelling van herverdeling wel eens zou kunnen ondergraven worden door de politieke waarborgen die werden gegeven.

- De basisdoelstelling van dit voorontwerp van decreet is om via het gemeentefonds te komen tot **een meer evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen**. De Raad betreurt echter dat zij het voorontwerp moeilijk aan dit objectief kon toetsen gezien zij niet kon beschikken over de detailgegevens. Bewust van de complexiteit van het zoeken naar een objectief verdelingsstelsel, stelt de Raad zich de vraag of het mogelijk is een alternatief uit te werken voor de bijzondere financiering voor bepaalde categorieën gemeenten. Dit leidt namelijk steeds tot moeilijke discussies over de objectiviteit van de gemaakte keuzes.

De huidige mix van bijzondere financiering en criteria steunt op een mengvorm van objectiviteit en pragmatiek. In het licht van de verdere integratie van sectorfinanciering heeft de Raad vragen bij de houdbaarheid van dit verdeelsysteem. De Raad pleit voor verder onderzoek gericht op een systeem dat gebaseerd is op profielen van gemeenten waarbij alle gemeenten zoveel mogelijk op basis van identieke criteria worden behandeld. De huidige indeling voor de bijzondere financiering sluit aan bij de politieke keuzes van deze regering maar roept discussies op bij gemeenten en lijkt de Raad te weinig stabiel voor de middellange termijn.

- Het is de Raad niet duidelijk of de **kleinere centrumgemeenten** in verhouding evenzeer stijgen als de andere gemeenten en de Raad vraagt zich af waarom bepaalde gemeenten die dit profiel hebben niet in de bijzondere financiering zijn opgenomen. De Raad denkt dat de doelstelling van het versterken van de **plattelandsgemeenten** duidelijker uit het voorontwerp blijkt. Het sterker laten doorwegen van het criterium **'fiscale draagkracht'** wordt door de Raad als erg positief beschouwd omdat het een objectief criterium is dat op alle gemeenten betrekking heeft..
- De regering kiest voor de zogenaamde **fiscale penalisatie**. De doelstelling is het tot stand brengen van een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit. De Raad vindt dit een legitieme doelstelling, maar de Raad heeft wel bedenkingen bij oneigenlijke

motieven die vervolgens in het debat zijn opgedoken. De Raad vindt het huidige voorstel onvoldragen. Er is meer inzicht nodig in de determinanten van het lokale fiscale beleid en er moet zorgvuldiger worden nagedacht over de eventuele niet-gewenste neveneffecten. Het opgeven van een zo belangrijk constitutioneel principe wordt onvoldoende onderbouwd. De Raad adviseert dus negatief over dit aspect van het voorontwerp.

- Tenslotte heeft de Vlaamse regering met deze hervorming getracht **een stimulans te geven om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren**. Door het percentage van de basisfinanciering (misschien niet de juiste term) te laten onderhandelen stimuleert de regering het debat over kerntaken en financiering van het lokaal sociaal beleid. De Raad vindt dit dus een positieve maatregel.

2.2. Standpunten

2.2.1. Standpunt over de werkwijze m.b.t. het kerntakendebat

Onderstaand standpunt werd in april 2001 bezorgd aan de Minister-President van de Vlaamse regering, de Heer Patrick Dewael en zijn toenmalige collega, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, de Heer Johan Sauwens

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur besprak in haar vergadering van 28 maart 2001 de stand van zaken in verband met de uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse regering dd 9 februari en 23 maart 2001 over het kerntakendebat, in aanwezigheid van verschillende kabinetsmedewerkers en vertegenwoordigers van de administratie.

De Vlaamse regering beoogt een politiek akkoord te bereiken over de kerntaken tussen de drie bestuursniveaus parallel met de reorganisatie van de Vlaamse overheid. De uitgangspunten geformuleerd door de beslissing van 9 februari 2001 moeten daarbij voor ogen worden gehouden. De verschillende sectorministers zouden het overleg moeten starten met de gemeenten en provincies om tot een akkoord te komen. Dat zou moeten gebeuren voor 30 juni 2001 zodat er dan een geconsolideerd voorstel inzake kerntaken kan worden voorgelegd aan de Vlaamse minister, nog voor het zomerreces. Om een samenhang tussen de sectoren te verzekeren werd bij de beslissing van 23 maart 2001 ook een checklist gevoegd.

De kabinetsmedewerkers deelden de Hoge Raad mee dat nog overleg tussen de kabinetten nodig was om het concrete procesverloop verder af te spreken. Aansluitend bij dit overleg wenst de Hoge Raad enkele punten in te brengen.

De Hoge Raad begrijpt de noodzaak om, in het kader van de reorganisatie, de taken van de Vlaamse departementen en verzelfstandigde agentschappen te koppelen aan een discussie over de kerntaken van de verschillende bestuursniveaus. De Raad vindt het positief dat de Regering een proces start voor gezamenlijk overleg. De Raad wil constructief meewerken om dat proces te ondersteunen, onder andere door via wetenschappelijk onderzoek afwegingscriteria aan te reiken. De Hoge Raad wil op deze manier een basis leggen voor de permanente discussie over kerntaken: deze discussie is immers nooit af.

De Hoge Raad pleit er voor dit proces de nodige tijd te geven. Het aanmaken van degelijke dossiers die als vertrekbasis erkend worden door de verschillende partners, met inbegrip van de financiële repercussies en de gevolgen voor de regelgeving, is geen sinecure. In bepaalde domeinen, zoals de ruimtelijke ordening, is het debat al langer bezig en dan blijkt hoe complex een dergelijke discussie wel is. Als die dossieropmaak ernstig wordt genomen, zal overigens ook snel duidelijk worden dat de ontwikkelde 'checklist' bij de beslissing van 23 maart 2001 alleen op een zeer algemeen niveau en als aanzet voor debat bruikbaar is.

De Raad vindt dat gemeenten en provincies ook met hun visie op beleidsproblematieken aan het overleg moeten kunnen deelnemen. De keuze om per homogeen beleidsdomein overleg te organiseren mag dan wel logisch zijn vanuit de reorganisatie van de Vlaamse overheid maar is dat niet vanuit de visie van gemeenten en provincies. Naarmate meer problematieken op het lokale niveau geïntegreerd moeten worden aangepakt, is een sectoriële opdeling van taken minder relevant. De wijze waarop de Vlaamse overheid taken omschrijft, is niet noodzakelijk gelijk aan de inhoud die gemeenten en provincies daaraan geven.

De Hoge Raad vindt het noodzakelijk dat de agendavorming over de kerntaken in gemeenschappelijk overleg tot stand kan komen. De overlegfora voor het pact zouden daarvoor kunnen dienen. Top-down gestuurd overleg dat eenzijdig gebaseerd is op de ratio en agenda van de Vlaamse overheidsactoren zal snel vastlopen. Het lijkt de Hoge Raad bovendien niet zo vanzelfsprekend om een discussie op te zetten met administraties die zelf in volle hervorming betrokken zijn. De praktijk wijst uit dat dan eerder interne problemen domineren.

De Hoge Raad vindt de voorgestelde tijdsplanning te krap om enerzijds het proces op een gedegen manier te starten en te ondersteunen en om anderzijds te verwachten dat dit voor het zomerverlof tot afgeronde resultaten zou leiden. Op enkele evidente punten, waar ondertussen al overleg over bezig is, kan dit wellicht enig resultaat opleveren, maar het is onrealistisch te verwachten dat binnen een paar maanden al een geconsolideerd voorstel ter tafel zou liggen. Het is de Hoge Raad dan ook niet zo duidelijk welke inhoudelijke doelstellingen de Regering met dit proces op deze korte termijn nastreeft.

De Hoge Raad vindt dat overleg over kerntaken moet gebeuren vanuit een positie die op gelijkwaardigheid berust en waarbij er ruimte is om taakinvullingen door gemeenten en provincies evenzeer als inbreng voor debat te nemen als taakopvattingen die ontstaan in het kader van de reorganisatie van de Vlaamse overheid. De Hoge Raad vindt vooral dat dit overleg goed gestructureerd moet zijn, professioneel moet ondersteund worden, met zorg voor het complexe overlegproces en de communicatie die daarvoor nodig is. De Raad beschouwt de huidige beslissing als een aanzet en hoopt dat de Vlaamse regering zorg wil besteden aan deze kwaliteitsvoorwaarden. Zoals hierboven reeds aangegeven, wil de Hoge Raad daar op een constructieve manier aan meewerken.

2.2.2. Standpunt over meten van effecten van beslissingen voor de financiën van de lokale besturen

Onderstaand standpunt werd in april 2001 bezorgd aan de Minister-President van de Vlaamse regering, de Heer Patrick Dewael en zijn toenmalige collega Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, de Heer Johan Sauwens

Situatieschets

In de Vlaamse regeringsverklaring engageerde de Vlaamse regering zich tot het systematisch meten van de effecten van haar beslissingen voor de financiën van de lokale besturen.

Recent formuleerde minister Stevaert een voorstel om een zogenaamd 'Belfort-observatorium' op te richten in de schoot van de federale Hoge Raad voor Financiën. Dat observatorium zou de financieringsbehoeften van de gemeenten en provincies inschatten en *"moet de weerslag van de beslissingen van de hogere overheden (Europees, Federale regering, Gewesten en Gemeenschappen) op de lagere overheden"* nagaan. Het observatorium zou ook de wisselwerking moeten onderzoeken *"tussen de federale en Vlaamse belastingsmaatregelen enerzijds en gemeente- en provinciebelastingen anderzijds"* (Persnota, 2001).

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur stelt vast dat de problematiek van de financiën van ge-

meenten en provincies in de loop van de laatste maanden herhaaldelijk tot debat heeft geleid. Dat heeft enerzijds betrekking op specifieke dossiers zoals de politiehervorming, de liberalisering van de energiesector, het ontwerp intergemeentelijke samenwerking, de hervorming van het lokale cultuurbeleid,... Het heeft anderzijds betrekking op beleidslijnen inzake de algemene financieringsbehoeften en de rol van de fondsen en van de eigen fiscaliteit van gemeenten en provincies (cfr: de beslissingen inzake het provinciefonds). In het kader van de kerntakendiscussie beklemtoont de Vlaamse regering sterk het belang van eigen fiscale verantwoordelijkheid voor de eigen kerntaken (Nota's kerntaken, 2001). Ondertussen klinken vanuit de gemeentelijke sector en vanuit de gemeenten zelf alarmerende berichten over de financiële perspectieven (zie onder andere het rapport van Dexia).

De Hoge Raad stelt vast dat sedert de start van deze Vlaamse regering nog maar weinig werk is gemaakt van de beloofde systematische screening van effecten van beslissingen voor de financiën van gemeenten en provincies, in de fase van de beleidsvoorbereiding. De Hoge Raad stelt eveneens vast dat het debat over die effecten in de laatste maanden tot een klimaatsverandering heeft geleid in de verhouding tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. Bij gebrek aan systematische en objectieve afweging vervalt het debat in een ongemakkelijke mengeling van de verdediging van het eigen standpunt en het schermen met cijfers die dan vooral dienen ter versterking van de eigen argumenten. Deze sfeer legt een hypotheek op de inspanningen om tot meer objectieve relaties te komen in de geest van het pact en van de convenanten. Discussies over de hervorming van de fondsen worden hierdoor bezwaard.

De Hoge Raad vindt het positief dat één minister initiatief neemt om een voorstel uit te werken dat tegemoetkomt aan de behoefte om de problematiek van financieringsbehoeften beter te onderbouwen en de financiële weerslag van beslissingen op een meer objectieve, gestructureerde en systematische manier te meten. Het is voor de Hoge Raad nog onduidelijk of dit voorstel door de hele Vlaamse regering wordt gesteund. De Hoge Raad vindt dat dit voorstel ook niet volledig tegemoetkomt aan de noden inzake effectmeting en dat de inbedding in een federaal orgaan niet tot de systematische afweging in de besluitvorming van de Vlaamse regering zal leiden die volgens de Raad nodig is.

Het operationaliseren van effectmeting

De Hoge Raad wijst erop dat het operationaliseren van de effectmeting niet zo gemakkelijk is. Daar is in het huidige debat stilzwijgend overgegaan. De discussie over de operationalisering kan helpen om het voorstel praktisch en organisatorisch beter te onderbouwen. De Raad vindt dat dit tot nu toe onvoldoende is gebeurd.

Effectmeting veronderstelt vooreerst een aanzienlijke datagaring. Deze data zijn op het generieke niveau in de administratie aanwezig en de uitbouw en systematische verwerking hiervan is sterk verbeterd. Andere data bevinden zich bij gespecialiseerde organismen zoals Dexia. Specifieke data op het sectorniveau zijn niet op dezelfde manier gesystematiseerd. Effectmeting vergt bijzondere kennis van de specifieke kenmerken van de verschillende beleidssectoren waarbij lokale besturen betrokken zijn. Dat gaat over nagenoeg alle sectoren. Hier zit wellicht al een moeilijkheid ten aanzien van het Belfortobservatorium bij de Hoge Raad voor Financiën: het gebrek aan aansluiting bij de sectorontwikkelingen op het Vlaamse niveau.

De effectmeting roept methodologische vragen op. Eén van de belangrijkste is wellicht de differentiatie tussen gemeenten. Algemene cijfers over effecten van voorstellen voor alle gemeenten samen geven maar zeer grove indices. Zo zijn de gevolgen van het ontwerpdecreet voor intergemeentelijke samenwerking voor gemeenten die partner zijn in gemengde intercommunales grondig verschillend van deze in de zogenaamde zuivere intercommunales. Bepaalde beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld: op het fiscale vlak, inzake sociaal beleid) kunnen voor sommige gemeenten, omwille van hun sociale of demografische kenmerken, grote gevolgen hebben en voor andere gemeenten niet. Tot op welk niveau van meting moeten de effecten in kaart worden gebracht om daar een nuttig afwegings-

instrument van te maken? Dat gewenste niveau kan ook verschillen naargelang de thematiek die aan de orde is. Gemeenten en provincies hebben een open belangensfeer: dat betekent dat sommige gemeenten en provincies acties ondernemen op bepaalde domeinen terwijl anderen dat niet doen. Ook dat is een belangrijk element van differentiatie.

Naast de methodologische problematiek (wat meten, welke effecten en voor wie) roept de effectmeting ook procedurele vragen op. De stapeling van effectmetingen die de laatste jaren het licht hebben gezien (milieu-effecten, kinder-effecten, gezinseffecten,...) kan contraproductief werken, zowel door het beslag dat gelegd wordt op de beleidsvoorbereiding als op de snelheid waarmee beleidsprogramma's tot stand komen. Het toevoegen van een nieuwe en zware effectmeting vergroot dat probleem nog.

In welke fase van de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling door de Vlaamse regering krijgt de effectmeting concreet vorm? In eerste instantie moet immers al 'iemand' nagaan of eerste ideeën of concepten van beleid financiële gevolgen voor lokale besturen zouden kunnen hebben zodat effecten met bijzondere zorg in de loop van de beleidsvoorbereiding worden gevolgd. Het vroegtijdig signaleren vergt een pro-actieve screening van embryo's van beleidsvoorstellen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen aan de hand van nauwgezette lectuur van beleidsnota's en beleidsbrieven bij de jaarlijkse begrotingsopmaak. Op dat moment vergt dat al grondige kennis van de acties en organisatie van de lokale besturen: de financiële gevolgen zitten immers soms verborgen in procedures en reglementeringen waar gemeenten zich moeten aan houden of in organisatiepraktijken die de gemeenten hanteren. Besluitvormers op centraal niveau hebben daar vaak onvoldoende zicht op.

In de praktijk verloopt de beleidsvoorbereiding niet rechtlijnig: beleid is constant voorwerp van overleg en aanpassing. Op welk moment wordt dan effectmeting ingebouwd? Idealiter zou de effectmeting een constante proceskwaliteit moeten zijn, maar dit verhoogt nog de moeilijkheidsgraad van de operationalisering. Komt de effectmeting maar aan bod helemaal op het einde van de beleidsvoorbereiding, dan is het beleidsproces wellicht te ver gevorderd om nog fundamenteel aan te passen. De cijfers worden dan voorwerp van positiegebonden discussies en 'gelijk halen'. Komt de meting heel vroeg in de beleidsvoering dan is de screening wellicht te algemeen om nuttig te zijn voor beleidsaanpassingen.

Naast de 'wat', 'voor wie' en 'wanneer' vraag is tot slot ook nog de 'door wie' of 'hoe' vraag relevant. Het inbouwen van de permanente effectmeting bijvoorbeeld in de schoot van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, vergt de ontwikkeling van heel wat capaciteit en is onrealistisch. Het risico is ook groot dat daardoor een parallelle organisatie ontstaat of een organisatie die haar basisinformatie toch bij administraties moet halen. Het lijkt veel meer aangewezen de effectmeting in de courante communicatiestromen tussen regering, administratie, Vlaams parlement en lokale besturen in te bouwen maar ook dan blijft de vraag 'hoe' en 'door wie'?

Naarmate de overlegsysteem tussen de bestuursniveaus professioneler worden en gestructureerd vorm krijgen, kan deze permanente zorg op dat niveau worden ingebouwd. Dat kan in het kader van een vernieuwd pact worden afgesproken: gestructureerd overleg op bepaalde beleidsdomeinen maakt permanente zorg voor financiële effecten mogelijk.

Kan de inspectie van Financiën hier een bijzondere rol spelen? Moet eventueel per groot beleidsdomein een 'signalisatiecommissie' met de betrokken partners worden opgericht? Krijgt de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden bijzondere bevoegdheden door van de financiële effectmeting een thema te maken waarvoor 'beleidsafstemming' vereist is (Rapport Bijzondere Commissarissen, 2001)? Hoe moet die administratie dan eventueel worden ingericht om de taak aan te kunnen?

Tot slot is onvermijdelijk ook de vraag aan de orde hoe de effectmeting van federale en deelstaatbevoegdheden wordt afgestemd. Het lijkt noodzakelijk om via overleg op de beide niveaus effectmeting te voorzien vooral omdat maatregelen op de beide niveaus vaak met elkaar op het lokale niveau interfereren.

Advies

De Hoge Raad vindt het voorstel van minister Stevaert tot oprichting van een Belfortobservatorium nuttig omdat het noodzaak erkent van een structurele en systematische effectmeting. Het voorstel kan bijdragen tot effectmeting op het federale niveau maar lijkt de Hoge Raad in zijn huidige vorm onvolkomen voor een volwaardige effectmeting die ingebed is in de besluitvorming van de Vlaamse regering. Om daartoe te komen moet volgens de Hoge Raad nog een aantal problemen worden opgelost.

De Hoge Raad stelt voor dat de Vlaamse regering een werkgroep opricht met de betrokken partijen om op korte termijn een voorstel uit te werken om de effectmeting vorm te geven. Indien gewenst wil de Hoge Raad daarbij als neutraal overlegplatform functioneren en het door de werkgroep uitgewerkte voorstel bij wijze van advies aan de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement overmaken.

2.2.3. Standpunt over de werkwijze voor het totstandkomen van een gemeente- en provinciedecreet

Onderstaand standpunt werd in december 2001 bezorgd aan de Minister-President van de Vlaamse regering, de Heer Patrick Dewael en zijn collega, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, de Heer Paul Van Grembergen

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur besprak in haar vergadering van 28 november 2001 het proces rond de totstandkoming van een nieuw Vlaams gemeente- en provinciedecreet.

De Vlaamse regering beoogt nog voor het zomerreces van 2002 een politiek akkoord te bereiken over het gemeente- en provinciedecreet. Daarvoor worden momenteel een aantal knelpuntennota's voorbereid door de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. Een medewerker van het kabinet van minister Van Grembergen deelde de Hoge Raad mee dat de Vlaamse regering reeds principieel besliste om de gemeenten en provincies actief te betrekken bij de opmaak van de decreten, maar bevestigde eveneens dat er nog niet is overeengekomen hoe die betrokkenheid concreet zal ingevuld worden. De Hoge Raad wenst in het kader van deze aanpak een viertal algemene bekommernissen aan te brengen.

Onduidelijkheid over aanpak van overleg met het veld

Het gemeente- en provinciedecreet zijn basiswetgeving waar de lokale besturen nog jaren mee zullen moeten verder werken. Het is van groot belang hierover overleg te voeren vanuit een positie die op gelijkwaardigheid berust en waarbij ruimte gegeven wordt aan zowel gemeenten als provincies om een degelijke inbreng te hebben. De strakke timing van het proces, gecombineerd met het feit dat de regering momenteel nog niets beslist heeft over de manier waarop en wanneer de gemeenten en provincies betrokken zullen worden, zorgt bij de Hoge Raad voor veel onduidelijkheid op dit vlak.

Door het late tijdstip van de raadpleging is het gevaar reëel dat de lokale en regionale besturen direct in het defensief zullen moeten gaan. Indien reeds in juni 2002 een politiek doorsproken werkstuk op tafel moet liggen, zal gezien de omvang reeds vanaf maart-april politiek overleg moeten starten en zullen er dus zeer snel ontwerp teksten klaar moeten zijn. De beginteksten waarmee een discussie start, zijn echter heel cruciaal voor het verdere verloop van de discussie. Momenteel worden die teksten geschreven door ambtenaren van de toezichthoudende overheid (die een meer technische invalshoek hebben die anders is dan de besturen - gemeenten en provincies - die het effectief in de praktijk moeten omzetten). Dit alles riskeert het overleg te hypothekeren.

De politieke timing: te krap voor ambitie

De timing zorgt niet alleen voor problemen op het gebied van overleg. Ook inhoudelijk zal die moeilijk te realiseren zijn. Zo is bijvoorbeeld de reeds genomen optie voor de rechtstreekse verkie-

zing van de burgemeester helemaal niet zo vrijblijvend als de Vlaamse regering doet uitschijnen. De wetenschappelijke Proeve van Vlaams gemeentedecreet, die de basis is voor de verdere uitwerking van het gemeentedecreet, gaat niet uit van een rechtstreekse verkiezing. Door dat verschillend uitgangspunt zijn een aantal fundamentele keuzes uit de Proeve over de organisatie en onderlinge relatie van de instellingen niet meer van toepassing en moeten die opnieuw worden uitgedacht.

Naast de principiële beslissing om gemeenten en provincies actief te betrekken bij de opmaak van de decreten, kiest de Vlaamse regering momenteel ook voor de piste van de rechtstreekse bevraging van de gemeenten via een survey in het kader van een draagvlakanalyse. De Hoge Raad heeft echter ook grote vragen bij de haalbaarheid van een kwalitatieve en beleidsrelevante survey binnen die strakke timing.

Opsplitsing van het proces

De Hoge Raad heeft met andere woorden een aantal serieuze bedenkingen bij het spanningsveld tussen de strakke timing die nu voorligt en de gestelde doelstellingen die de Vlaamse regering binnen dat tijdsbestek wil bereiken (overleg en integrale aanpak). De Hoge Raad vraagt zich af of het wel realistisch/wenselijk is om de twee decreten integraal te willen aanpakken nog voor het zomerreces van 2002. Zeker wanneer in het achterhoofd gehouden wordt dat de belangrijkste keuzes inzake politieke basisstructuur, zoals de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en het wijzigen van het aantal mandaten, pas kunnen ingaan na de volgende gemeenteraadsverkiezingen (dus vanaf 1 januari 2007).

Daarom stelt de Hoge Raad aan de Vlaamse regering voor om samen met de gemeenten en de provincies een gemeenschappelijk kader uit te werken om van daaruit, door stapsgewijs overleg, de decreten hoofdstuk per hoofdstuk uit te werken. Op die manier kan goed en gefaseerd overleg gegarandeerd worden en zal tegemoet gekomen worden aan de bedenkingen over de te strakke timing voor de inhoudelijke ambitie (de twee decreten in éénmaal voltooien).

Onduidelijkheid over de reële ambities met betrekking tot provinciedecreet

Volgens de beleidsbrief Binnenlandse Aangelegenheden voor 2001-2002 is het de bedoeling dat “het provinciedecreet zoveel mogelijk stoelt op dezelfde regels en procedures als het gemeentedecreet”. De Hoge Raad vindt het positief dat gestreefd wordt om zoveel mogelijk het gemeente- en provinciedecreet te baseren op dezelfde principes. De Vlaamse regering gaat er blijkbaar van uit dat de parallellen makkelijk te trekken zijn. De Hoge Raad erkent dat dit op een aantal punten zeker het geval is. Andere punten, zoals de positie van de gouverneur, zijn echter totaal niet vergelijkbaar.

Een kabinetsmedewerker van minister Van Grembergen bevestigde in de Hoge Raad dat, in tegenstelling tot het gemeentedecreet, nog geen werkzaamheden zijn gestart ter voorbereiding van het opmaken van een provinciedecreet en dat de provincies momenteel niet het onderwerp uitmaken van de wetenschappelijke survey. Daarenboven bestaat er ook niet zoiets als een wetenschappelijke Proeve voor Vlaams provinciedecreet. De timing stelt hier dus nog een groter probleem. De Hoge Raad vraagt daarom dat er dringend duidelijkheid komt over de reële ambities voor het provinciedecreet. Een stapsgewijze aanpak, zoals hierboven wordt voorgesteld, zou een parallelle ontwikkeling makkelijker toelaten.

Concluderend wil de Hoge Raad de regering erop attent maken dat de manier waarop het Vlaams gemeente- en provinciedecreet tot stand zal komen cruciaal zal zijn voor het verdere vertrouwen van de gemeenten en provincies in haar centrale overheid. Momenteel loopt namelijk ook het kerntaken-debat met een heel strakke timing en worden de gemeenten en provincies geconfronteerd met een aantal belangrijke hervormingen door de Vlaamse overheid (intergemeentelijke samenwerking, gemeentefonds). Bij al deze ingrijpende dossiers primeert de agenda van de Vlaamse regering en is er weinig systematisch overleg. Op die manier ontstaat het beeld dat de Vlaamse regering de gemeenten

en provincies voor voldoening feiten plaatst en dat hun betrokkenheid louter als een formaliteit wordt beschouwd. De Hoge Raad hoopt daarom dat de Vlaamse regering de procedure, timing en wijze van overleg voor het opmaken van de decreten nog kan bijsturen.

2.3. Werkdocumenten

Als werkdocumenten werden 3 nota's voorbereid door het secretariaat. Twee ervan handelen over de Nederlandse adviesraden Rob en Rfv. Een laatste werkdocument geeft een schets van de toekomstige hervorming van het Vlaamse adviesstelsel.

2.3.1. De Nederlandse Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor Financiële Verhoudingen

In de loop van het jaar 2001 ging het secretariaat van de Hoge Raad een kijkje nemen bij haar Nederlandse tegenhanger: de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob). Het secretariaat focuste op haar werking maar vooral ook op een recente evaluatie van de Rob. Hieruit kunnen misschien nuttige lessen getrokken worden voor de toekomst. De volledige tekst vindt u terug in bijlage 3.

Gekoppeld aan de Rob is de Raad voor Financiële Verhoudingen (Rfv). Na een korte voorstelling van deze adviesraad, werd in een nota (zie bijlage 4) - naar aanleiding van de adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet betreffende de herziening van het Gemeentefonds - onderzocht welke parameters zij in hun adviezen laten doorwegen. Het was wel niet de bedoeling om daarmee de directe link te leggen met het Vlaams Gemeentefonds, vermits de twee moeilijk te vergelijken zijn.

2.3.2. Herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel

Op 6 november 2001 hield de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken een gedachtewisseling met de heer Patrick Dewael, Minister-president van de Vlaamse regering. Het thema was de herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel. In dit werkdocument geeft het secretariaat een kort overzicht van welke punten momenteel ter tafel liggen die relevant zijn voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. De nota werd rondgedeeld op de vergadering van de Hoge Raad op 28 november 2001 en werd daar ook besproken. Voor de volledige tekst van dit werkdocument zie bijlage 5.

3. Adviesvoorbereiding. Onderzoeksproject: *naar een betere relatie tussen gemeente en OCMW*

3.1. Inleiding

3.1.1. Opdracht

Op 17 juli 2000 vroeg de Vlaamse regering aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een advies uit te brengen 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 ondersteuningsopdracht. De opdracht werd gegund aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven onder leiding van Prof. Dr. Geert Bouckaert, dagelijkse leiding door Koen Verhoest en de uitvoerend onderzoeker was Bram Verschuere).

Het Instituut voor de Overheid kreeg van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur de opdracht om een beleidsondersteunend onderzoek te voeren en een bijhorend advies voor te bereiden naar de relatie tussen gemeente en OCMW. Meer concreet luidt de opdracht: *het ontwikkelen van nota's en een eindtekst ten behoeve van de advisering door de Hoge Raad. De opdracht omvat het omschrijven van concepten, het verhelderen van begrippen, het ontwikkelen van alternatieven, het aanreiken van afwegingscriteria en het schetsen van beleidsalternatieven. Het gaat uitdrukkelijk om het ontwikkelen van teksten die beleidsgericht zijn. Tevens werd gevraagd om een kaart te tekenen van de juridische aspecten van de problematiek en werd er een tijdsperspectief geïntegreerd: op korte termijn aangeven waar gemeenten en OCMW beter kunnen samenwerken, op langere termijn advies geven over de uiteindelijke wenselijke verhouding tussen gemeente en OCMW (voor de volledige projectbeschrijving zie bijlage 6).* Het onderzoek nam een aanvang op 15 januari 2001 en loopt over een termijn van twaalf maanden, wat inhoudt dat het eindrapport tegen medio januari 2002 wordt neergelegd.

3.1.2. Stuurgroep

Om het onderzoek inhoudelijk te ondersteunen en om het proces te bewaken werd er een stuurgroep van experts ter zake samengesteld (vooral mensen uit het veld).

1.	Filip De Rynck	Voorzitter HRBB
2.	Frans Destoop	1° schepen Kortrijk (stadsplanning- en ontw.)
3.	Ruth Stokx	Afdelingshoofd OCMW - VVSG
4.	Paul Salmon	Afdelingshoofd sociale zaken Genk
5.	Jan Creemers	OCMW-ontvanger Genk
6.	Ria Vanput	OCMW-secretaris Mortsel
7.	Dirk Vanwassenhove	Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn
8.	Piet Van Schuylenbergh	Kabinet Van Grembergen
9.	Veerle Debeuckeleer	Kabinet Vogels
10.	Sophie Vermeer	Kabinet Dewael
11.	Dirk De Clerck	OCMW-secretaris Sint-Niklaas
12.	Martin Vandebuerie	Welzijnsdienst Harelbeke
13.	Martine De Regge	Schepen Sociale Zaken - Huisvesting Gent
14.	Filip Coussee	Universiteit Gent (sociale en culturele agog.)
15.	Karin Van Mossevelde	Kabinet Landuyt

Deze stuurgroep kwam op geregelde tijdstippen samen om de gang van het onderzoek op te volgen.

- **Bijeenkomst 20 februari 2001**

Bespreking van de door de onderzoeksgroep voorgestelde methodologie, de op te nemen aandachtspunten in het onderzoek, de focus van het onderzoek en de te volgen timing. Het voorstel zoals geformuleerd door de onderzoeksgroep werd door de stuurgroep aangenomen.

- **Bijeenkomst 17 april 2001**

“Methodologische stuurgroep”: bespreking van de interviews in het kader van de diagnosesnota, bespreking van de hoorzittingen, de methodologie voor het tot stand komen van de diagnosesnota.

- **Bijeenkomst 25 juni 2001**

Bespreking stand van de studieopdracht: eerste versie diagnosesnota, ontwerp juridische nota, internationaal onderzoek, afstemming met gelijktijdig HIVA-onderzoek naar het “sociaal huis”.

- **Bijeenkomst 1 oktober 2001**

Voorstelling diagnosesnota, voorstelling takenpakketnota, voorstelling juridische nota, insteek tot een modelnota.

- **Bijeenkomst 22 oktober 2001**

“Juridische stuurgroep”: een diepgaandere voorstelling en toelichting van de juridische nota door prof. Maes.

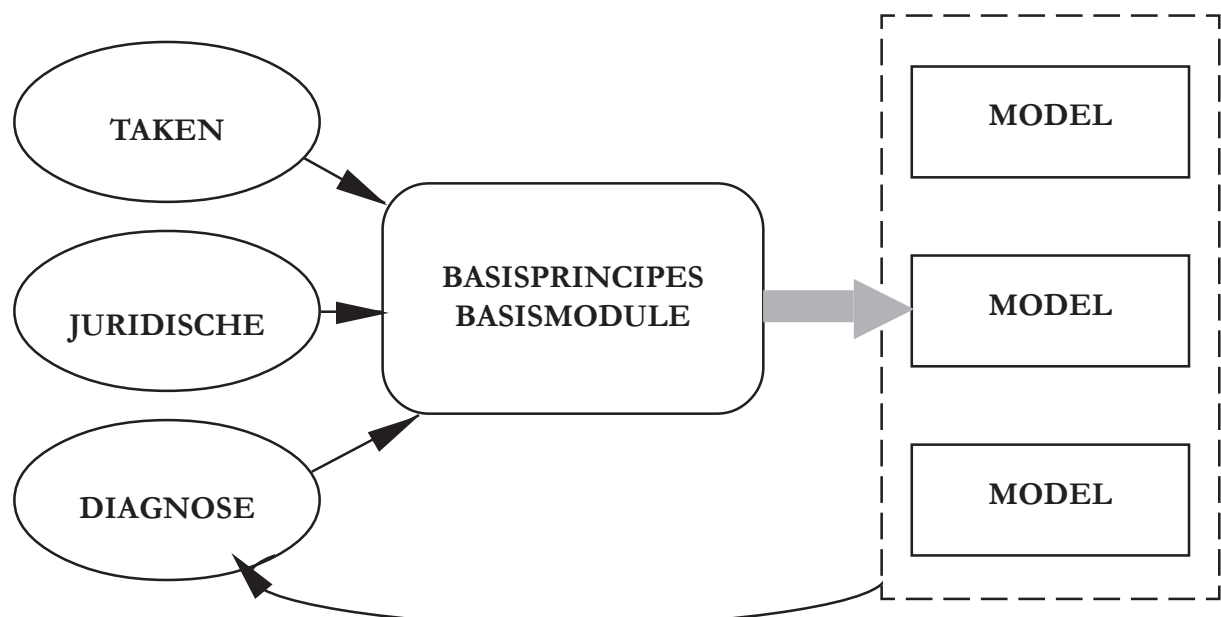
- **Bijeenkomst 19 november 2001**

“Denkdag”: de stuurgroep kwam een dag samen om de modelnota, voorbereid en voorgesteld door de onderzoeksgroep, te bespreken en te evalueren.

3.2. Het onderzoek

3.2.1. Opbouw van het onderzoek

Het onderzoek wordt onderverdeeld in vier nota's. De eerste drie nota's (diagnose-, takenpakket-, en juridische nota) zijn de insteek voor de modellennota met de alternatieve voorstellen voor de toekomst.



3.2.2. Diagnosenota

De diagnosenota is het resultaat van een uitgebreid onderzoek naar de pluspunten en de minpunten van de huidige situatie met betrekking tot het lokaal sociaal beleid. Vijf analysevelden vormden de ingang tot deze studie. Voor elk van deze analysevelden werd er gepolst naar de zwaktes en de sterktes van de huidige situatie.

De data werden op verschillende manieren verkregen: in de eerste plaats via een literatuurstudie (bestaand onderzoek, artikels, pers, websites, tijdschriften, wetgeving, ...). Gebaseerd op deze eerste ruwe resultaten van het literatuuronderzoek en gestructureerd volgens dezelfde analysevelden, werd een batterij *interviews* afgenomen op het veld. Op die manier kon de theorie aan de praktijk worden getoetst, konden aanvullende gegevens verzameld worden en werden reeds gevonden data bevestigd of eerder ontkracht. In totaal werden 22 interviews afgenomen bij een zo ruim en breed mogelijk publiek: kleine en grote gemeenten, de niet-publieke sector, OCMW- en gemeentemandatarissen en -ambtenaren, kabinetsleden, mensen uit de administratie, ...

Daarnaast werden de gecumuleerde data van literatuurstudie en interviews aan twee *hoorzittingen* onderworpen. In deze hoorzittingen werden resultaten van het onderzoek aan het publiek, qua samenstelling te vergelijken met de interviews, voorgelegd. Om de deelnemers aan die hoorzittingen niet helemaal onvoorbereid te laten, werd hun een delphi – bevraging (schriftelijke bevraging op voorhand) toegestuurd, aan de hand van dewelke zij zich reeds een beeld konden vormen van de problematiek en de procedure van de hoorzitting.

Tenslotte hebben de onderzoekers in de diagnosenota ook een aantal veel gebruikte maar moeilijk hanteerbare begrippen proberen te definiëren.

3.2.3. Takenpakketnota

Deze nota heeft in de eerste plaats tot doel een zo exhaustief mogelijke opsomming te geven van de taken die op het vlak van lokale sociale dienstverlening worden opgenomen. Deze lijst van taken wordt overlopen voor de gemeenten, de OCMW's en de derden (de actoren die niet gemeente of niet OCMW zijn). Omdat deze lijst zonder meer gigantisch is, wordt ervoor geopteerd om een dubbele typologie van taken en dienstverlening te integreren. Enerzijds wordt er uitgesplitst naar wettelijk verplichte, wettelijk voorziene en optionele dienstverlening, anderzijds wordt er uitgesplitst naar individueel gerichte dienstverlening, naar collectief georiënteerde dienstverlening en instellingen en naar beleidsvorming op lokaal vlak.

Een tweede doel van deze nota tracht een insteek te geven naar schalen waarop deze dienstverlening kan worden verleend. Hier werd geopteerd voor de lokale, de bovenlokale en de binnenlokale schaal. Eventuele schaalproblemen, dus onvolmaaktheden die voortkomen uit de lokaalspecifieke context van de gemeente of het OCMW (naar aanbod, naar vraag en naar gemeentelijke capaciteit), worden ook meegenomen in de diagnosenota.

Ten derde wordt er in de takenpakketnota ook verwezen naar een poging tot begripsdefiniëring van een aantal courant gebruikte termen (derde, lokaal sociaal beleid, gemeente, ...) in de diagnosenota. Dit om begripsverwarring te vermijden en om een éénduidig gebruik van terminologie over de verschillende nota's heen te garanderen. De data die gebruikt worden om deze nota tot stand te laten komen, werden hoofdzakelijk via literatuurstudie van wetgeving, bestaand onderzoek en websites bekomen.

3.2.4. Juridische nota

De juridische nota is een weergave van een uitgebreid literatuuronderzoek. Op basis van wetteksten, regeringsdocumenten, parlementaire documenten, parlementaire voorbereidingen, rechtsleer en (wetenschappelijke) artikels en naslagwerken wordt het onderzoek op twee grote domeinen gevoerd: (1)

de vraag of de OCMW's als dienstgewijze gedecentraliseerde bestuurlijke organisaties als gemeentelijke dan wel als staatsinstellingen moeten worden beschouwd en (2) de vraag hoever de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap reikt ten opzichte van de OCMW's in de huidige institutionele context. De juridische nota probeert deze twee vragen te beantwoorden, aan de hand van bovenstaande soorten bronnen en data.

3.2.5. Modelnota

De modelnota moet een insteek geven naar organisatiemodellen van het lokaal sociaal beleid op korte termijn en op middellange termijn. Om die organisatiemodellen te ontwikkelen werden er uit de drie vorige nota's een aantal uitgangspunten en basisprincipes gedistilleerd. Deze basisprincipes vormen het uitgangspunt van de modellen. Daartoe werd een algemeen basiskader (de basismoule lokaal sociaal beleid) ontwikkeld waarin deze uitgangspunten en basisprincipes geïntegreerd werden.

Vanuit dit ruwe basiskader komen de onderzoekers concreet tot volgende modellen: (1) op korte termijn het status quo model met een aantal onmiddellijk in te voeren modificaties. Op langere termijn (2) het bipolair model (= grondig aangepast status quo model), (3) een publiek – publiek lokaal – Vlaams partnerschap, (4) gemeentelijke diensten met een zelfstandig beheer en (5) een model waarin maximale gemeentelijke autonomie vooropstaat.

Deze modellen worden afgetoetst op hun compatibiliteit met de basisprincipes en met de diagnose-nota. Daarnaast worden deze modellen ook nog eens voorgelegd aan drie hoorzittingen (zelfde principe als voor de diagnosenota) en wordt er met de stuurgroep een speciale denkdag aan gewijd. Uiteindelijk worden deze modellen, op basis van de bevindingen uit de denkdag, de hoorzittingen en de diagnosenota, beoordeeld, en dit zowel door de stuurgroep als door de onderzoeksgroep. Naast deze modellen (voorstelling en beoordeling), wordt in de modelnota ook nog aandacht besteed aan een aantal randvoorwaarden die per model moeten worden uitgeklaard (rol derden, controle, financiering, rol Vlaamse Gemeenschap, ...) en aan een aantal aansturingsmechanismes van lokaal sociaal beleid (hiërarchie, marktwerking en netwerking).

3.2.6. Resultaten

Voor de resultaten van het onderzoek kan verwezen worden naar het rapport van het Instituut voor de Overheid, dat onder andere te consulteren is op de website van de Hoge Raad (<http://aba.ewbl.vlaanderen.be/HRBB.htm>) of kan verkregen worden op het Secretariaat (Markiesstraat 1, 1000 Brussel, 02/553.40.15).

4. Adviesvoorbereiding. 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 Overheid (K.U. Leuven o.l.v. Prof. Dr. Geert Bouckaert) dat hiervoor zal samenwerken met het HIVA. In dit hoofdstuk gaan we onder meer dieper in op de doelstellingen van het onderzoek, de methodologie en de timing.

Bijna tegelijkertijd met dit onderzoeksproject loopt een gelijkaardige discussie op Vlaams regeringsniveau, 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 voor het zomerreces 2002. Daarna kan de implementatie worden voorbereid om dan uiterlijk eind 2002 de resultaten van het kerntakendebat in te dienen bij het Vlaams Parlement. Het eigenlijke proces van dit debat valt echter buiten het bestek van dit jaarverslag van de Hoge Raad. Voor meer informatie hierover kunnen we verwijzen naar de website <http://aba.ewbl.vlaanderen.be/kerntakendebat.htm>. U vindt er ook de desbetreffende standpunten terug van de VVP en de VVSG. Wel nam de Hoge Raad over het proces van dit kerntakendebat een standpunt in. U kan het lezen in hoofdstuk 2, punt 2.2.3.

Het is uiterst belangrijk om te benadrukken dat het de bedoeling is om het onderzoek **volledig onafhankelijk** te laten verlopen van het debat op Vlaams regeringsniveau¹.

4.2. Stuurgroep en onderzoeksgroepen

Net zoals bij het onderzoeksproject i.v.m. de relatie tussen gemeente en OCMW 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 doet aan procesbewaking, zorgt voor een kwaliteitstoets van de opdrachthouder en is verantwoordelijk voor de gekozen onderzoeksrichting. Finaal rapporteert ze aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur via de documenten van de onderzoekers, aangevuld met haar eigen bedenkingen.

De stuurgroep is als volgt samengesteld:

Mark Suykens (VVSG), Raymond Van Loock (VVP), Guido Decoster (directeur-generaal Administratie Binnenlandse Aangelegenheden), Prof. Dr. Theo Toonen (Universiteit Leiden), 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).

Zoals eerder reeds gesteld, wordt het onderzoek uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid en het Hoger Instituut voor de Arbeid. Hun samenstelling ziet er als volgt uit:

- Onderzoeksgroep IvO: Prof. Dr. Geert Bouckaert, Prof. Dr. Rudolf Maes, Koen Verhoest, Ellen Wayenberg en Kris Snijkers

- Onderzoeksgroep HIVA: Dr. Luc Vanootegem, Kris Bachus, Ludo Struyven, Ingrid Vanhoren, Georges Hedeboom, Sien Winters en Benedickt Vandamme

4.3. Doelstellingen van het onderzoek

De centrale doelstelling van dit onderzoek ligt in het leveren van een kritische bijdrage en het stroomlijnen van het in Vlaanderen gevoerde kerntakendebat. Hierbij gaat de aandacht uit naar het kerntakendebat voor wat betreft de herverdeling van taken en bevoegdheden over verschillende bestuursniveaus (Vlaanderen, provincie, gemeente). Om aan deze doelstelling tegemoet te kunnen komen wordt het project opgedeeld in een aantal fasen, waarin telkens een aantal deeldoelstellingen worden nagestreefd. De verschillende deeldoelstellingen worden hierbeneden weergegeven:

- Inventarisatie en terminologische uitklaring van begrippen die in kerntakendebatten worden gehanteerd.
- Analyse van de recente ontwikkelingen in het Vlaamse en internationale bestuurlijke landschap. Deze analyse zal enerzijds vanuit een algemeen perspectief worden uitgevoerd, anderzijds zullen ook een aantal specifieke sectoren bij de analyse worden betrokken (ruimtelijke ordening, woonbeleid, huishoudelijk afval, kinderopvang en tewerkstelling).
- Aanreiken van de voor het kerntakendebat relevante afwegingscriteria.
- Uitwerken van alternatieve scenario's met betrekking tot de ontwikkelingen in het Vlaamse bestuurlijke landschap. Evenals bij de tweede deeldoelstelling zal ook hier gewerkt worden vanuit zowel een algemeen als een sectoraal perspectief.
- Uitwerking van invoeringstrajecten voor de alternatieve scenario's

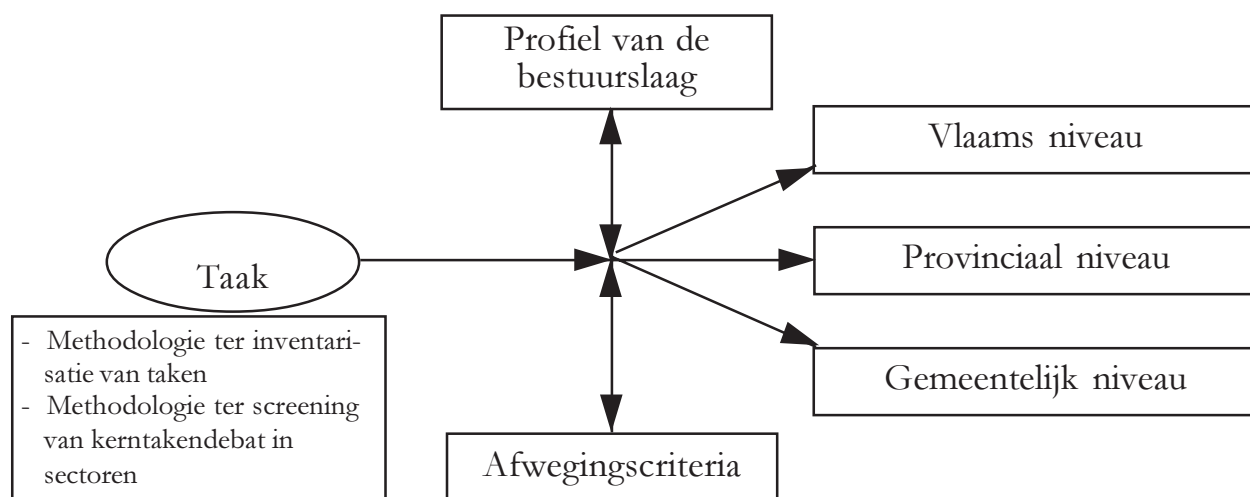
4.4. Methodologie

Fasen 1 en 2

Wat betreft de eerste twee deeldoelstellingen zal er worden gewerkt door middel van een documentenanalyse en interviews met sleutelfiguren. Bij de *documentenanalyse* zullen regelgevende en voorbereidende documenten, discussieteksten en onderzoeksrapporten worden betrokken. De in de literatuur gevonden trends en ontwikkelingen zullen verder geanalyseerd worden door middel van *interviews* met sleutelfiguren in het veld.

Fase 3

De doelstelling in deze derde fase bestaat uit het aanreiken van relevante afwegingscriteria voor het kerntakendebat. In deze fase zal er worden gestreefd naar de ontwikkeling van een model dat voor de verschillende sectoren kan worden gehanteerd om tot een herverdeling van bevoegdheden en taken te komen. Schematisch kan dit model als volgt worden weergegeven:



Hierbij zullen de verschillende taken volgens een bepaalde rationaliteit moeten worden gerangschikt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren met behulp van de beleidscyclus (voorbereiding, beslissing, implementatie, evaluatie).

De *afwegingscriteria* zullen moeten worden bepaald. Hierbij kan worden gedacht aan democratische en doelmatigheidsmaatstaven. Echter ook een aantal theorieën mogen niet uit het oog worden verloren (vb. Oates: fiscal federalism, Tiebout-model, bureaucratische aanbodmodellen, politieke vraagtheorieën).

Het *profiel van de bestuurslaag* kan worden bepaald door middel van een analyse van regelgevende en wetenschappelijke teksten betreffende de bestuurlijke organisatie.

Wanneer het model een invulling heeft verkregen kunnen de verschillende taken worden getoetst aan de afwegingscriteria en het profiel van de verschillende overheidsniveaus om vervolgens aan een concrete bestuurslaag te worden toegewezen. De implementatie van het model kan gebeuren door middel van een multi-criteria-analyse (mogelijke vormen: regimemethode, permutatiemethode, concordantieanalyse). Hierbij kunnen er voor elke taak aan ieder bestuursniveau scores worden toegekend op basis waarvan de taaktoebedeling kan gebeuren.

Belangrijk aan het model is de mogelijkheid om aan de verschillende criteria gewichten toe te kennen. Hier komt het normatieve aan het kerntakendebat om de hoek kijken: welk criterium wordt het belangrijkste geacht (vb. efficiëntie versus rechtsgelijkheid). Bovendien, wanneer men het model in verschillende sectoren gaat toepassen, is het mogelijk dat in de verschillende sectoren aan andere criteria belang wordt gehecht.

Fase 4

Het uitschrijven van de alternatieve scenario's, zowel vanuit het algemene als het sectorale perspectief, zal gebeuren op basis van de gegevens die in de voorgaande drie fasen werden verzameld. Op basis van de evoluties en trends die zich afspelen in de interbestuurlijke relaties en de afwegingscriteria uit het model van de derde fase kunnen een aantal alternatieve scenario's worden ontwikkeld.

Fase 5

De invoeringstrajecten zullen kunnen worden bepaald door de informatie en gegevens uit de vier voorgaande fasen te bekijken vanuit het licht van wetenschappelijke publicaties in verband met de te vervullen voorwaarden bij veranderingsstrategieën.

4.5. Timing van het onderzoek

• Timing van de onderzoeksgroepen

Het onderzoek startte op 15 september 2001 en zal halverwege september 2002 worden afgerond.

Doorheen het project heeft de stuurgroep op vier sleutelmomenten de mogelijkheid om uitgebreid te reflecteren over het onderzoek. Een eerste vergadering had reeds plaats op 23 november 2001. Tijdens deze eerste vergadering werden enkele verduidelijkingen gegeven bij het onderzoek en reikte de stuurgroep enkele nuttige suggesties aan.

Volgende stuurgroepvergaderingen zijn gepland op 20 februari 2002, halfweg mei 2002 en halfweg augustus 2002. In september 2002 zullen de eindconclusies worden gepresenteerd.

5. Agenda voor 2002

5.1. Onderzoeksprojecten

Het onderzoek naar *een optimale relatie tussen gemeenten en OCMW* zal afgerond worden in januari 2002. Na een laatste vergadering van de stuurgroep zal deze rapporteren aan de Hoge Raad (zie hoofdstuk 3 voor meer details over dit project).

Het onderzoek naar de *kerntaken van de verschillende overheden* zal nog lopen tot het najaar van 2002. Een eerste stuurgroepvergadering had plaats op 23 november 2001. (Het project staat beschreven in hoofdstuk 4.)

Voor het overige zijn (voorlopig) geen langlopende onderzoeken gepland voor 2002. Uiteraard staat het de Hoge Raad vrij om in de loop van het werkjaar nieuwe opdrachten uit te schrijven (via de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden).

5.2. Fusieproblematiek

In de loop van het werkjaar 2001 werd door het Secretariaat gewerkt aan een nota over het Nederlandse herindelingsbeleid. Deze nota vloeit voort uit een adviesaanvraag van het Vlaams Parlement van 22 mei 2000 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. (Oorspronkelijke adviesaanvraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Herman De Loor via de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid, n.a.v. de hoorzitting van 27 april 2000 met de Heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur).

Vermits ondertussen de Hoge Raad kon beschikken over twee voltijdse werkkrachten werd tijdens de vergadering van 27 juni 2001 de adviesaanvraag opnieuw van onder het stof gehaald. Er werd beslist om te starten met een evaluatie van de Nederlandse praktijk. Het resultaat hiervan zal resulteren in een nota.

In het voorjaar van 2002 zal een werkbezoek aan het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaats vinden met als doel om nog beter geïnformeerd te worden over de gang van zaken bij de herindeling van Nederlandse gemeenten. Alzo kan de bovenvermelde nota vervolledigd worden.

5.3. Gemeente- en provinciedecreet

Met de bijzondere wet van 13 juli 2001 werd aan de gewesten de bevoegdheid toegekend voor de organieke wetgeving van gemeenten en provincies. De intentie van de Vlaamse regering is om nog voor het zomerreces de teksten klaar te hebben voor een Vlaams gemeente- en provinciedecreet (zie ook het derde standpunt in hoofdstuk 2). Eerder formuleerde de Hoge Raad reeds een advies in verband met de overdracht van deze wetgeving naar het Vlaamse niveau (zie Advies 2-2000: de regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet als complex probleem). Uiteraard zal de Hoge Raad niet nalaten om een nieuw advies te formuleren over dit gemeente- en provinciedecreet.

5.4. Gedachtewisseling met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden over de werking van de Hoge Raad en over het jaarverslag

In de loop van het voorjaar 2002 zal de Voorzitter van de Raad, de Heer Filip De Rynck, in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid een onderhoud hebben met de leden van deze Commissie. In eerste instantie zal in het kader van de hervorming van het Vlaams adviesstelsel, de problematiek van de adviesraden, en die van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur in het bijzonder, aan bod komen.

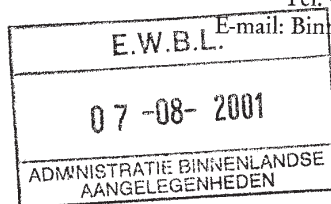
Op deze vergadering zullen ook de jaarverslagen van 2000 en 2001 besproken worden. Artikel 10 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en artikel 19 van het huishoudelijk reglement schrijven immers voor dat een jaarverslag dient opgemaakt te worden en dat dit dient voorgelegd te worden aan het Vlaams Parlement.

Bijlagen

Bijlage 1. De adviesaanvraag van de Vlaamse regering van 7 augustus 2001

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Afdeling Gemeenten, OCMW's en Provincies

Markiesstraat 1, 1000 BRUSSEL
Tel. (02)553 40 03 - Fax (02)553 39 52
E-mail: Binnenland-financies@vlaanderen.be



Aan de heer Voorzitter
Hoge Raad van Binnenlands Bestuur
Markiesstraat 1
1000 Brussel

uw kenmerk

ons kenmerk
ABA-FB-AD-15CA-
01-3003

bijlagen
Ontwerpdecreet

vragen naar / e-mail
Steve.deboever@ewbl.vlaanderen.be

Telefoonnummer
02/553.40.07

datum
07 AUG. 2001



Betreft: Advies m.b.t. het ontwerpdecreet betreffende de hervorming van het gemeentefonds

Mijnheer de Voorzitter,

Hierbij zou ik de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur willen verzoeken om advies uit te brengen over het ontwerpdecreet betreffende de hervorming van het gemeentefonds

De Vlaamse regering heeft het voorontwerp van decreet betreffende de hervorming van het gemeentefonds goedgekeurd op 24 juli 2001.

Tevens werd de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden door de Vlaamse regering gemachtigd om over voornoemd ontwerpdecreet advies in te winnen bij de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

Overeenkomstig de regeringsbeslissing zou ik het op prijs stellen mocht het advies mij verstrekt worden tegen 30 september 2001.

Voor uitleg over de draagwijdte van sommige bepalingen kan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zich richten tot mijn kabinetsmedewerkers.

Als bijlage vindt u de notificatie van de beslissing van de Vlaamse regering alsmede een kopie van het ontwerpdecreet.

Met bijzondere hoogachting,

Paul VAN GREMBERGEN,

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Huisvesting

Bijlage 2. Advies 1 -2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaamse gemeentefonds

Inhoudstafel	31
Inleiding	32
1. Adviesaanvraag	32
2. Toetsingskader	32
3. Afbakening en opbouw van het advies	32
Deel I: Algemene bedenkingen	32
1.1. Het temperen van de lokale fiscaliteit (macro-economische doelstellingen)	33
1.2. Basisfinanciering voor kerntaken en loketfunctie	33
1.3. Opbouwen van een betere relatie	35
Deel II: Het voorontwerp getoetst	35
2.1. Meer autonomie en vereenvoudiging regelgeving (integratie fondsen)	36
2.2. Meer zekerheid bieden over de dotatie in het kader van een goede bestuursverhouding	36
2.2.1. Jaarlijks gewaarborgde groei	37
2.2.2. Verhoging totaalbedrag en verhoging waarborg: effect op basiskeuze?	37
2.3. Evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen	38
2.3.1. Algemene overwegingen	38
2.3.2. Centrumfunctie	39
2.3.3. Open ruimte	40
2.3.4. Sociale criteria	40
2.3.5. Fiscale draagkracht	40
2.4. Evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit	41
2.5. Stimulans samenwerking gemeente-OCMW	42
Conclusie	42
Bijlage: Beschrijving van de 12 clusters gebruikt in het ABA-rapport	
<i>De gemeentefinanciën 2000</i>	45

Inleiding

1. Adviesaanvraag

De Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid vroeg per brief van 7 augustus 2001 advies over 'het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds', goedgekeurd door de Vlaamse regering in zitting van 24 juli 2001. De minister stelde dezelfde vraag aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en verwacht het advies tegen 30 september 2001. De Raad kwam voor de bespreking van het advies bijeen op woensdag 12 september en woensdag 26 september.

2. Toetsingskader

De Raad concentreert zich in dit advies op de toetsing van het voorontwerp aan de algemene regeringsdoelstellingen die hetzij expliciet in het voorontwerp zijn opgenomen hetzij uit de regeringsverklaring en passages uit de memorie van toelichting kunnen worden afgeleid. Volgende doelstellingen heeft de Raad in overweging genomen:

- het temperen van de lokale fiscaliteit (een macro-economische doelstelling van het instrument van het gemeentefonds);
- het geven van een basisfinanciering voor alle gemeenten als bijdrage voor hun deelname aan het algemeen overheidsbeleid;
- overleg met lokale besturen en opbouwen van een betere relatie met de lokale besturen als volwaardige partner;
- meer autonomie voor de gemeenten (subsidiariteit en bestuurskracht) en vereenvoudiging van de regelgeving (integratie van de fondsen);
- meer zekerheid over de dotatie;
- een meer evenwichtige en objectieve verdeling en herverdeling van de middelen met meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en voor de fiscale draagkracht;
- het tot stand brengen van een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via het opleggen van minimale fiscaliteitsnormen;
- het geven van een stimulans om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren.

3. Afbakening en opbouw van het advies

De eerste drie doelstellingen van het toetsingskader worden in het eerste deel van het advies behandeld. In een tweede deel toetst de Raad de uitwerking van dit voorontwerp aan de meer operationele doelstellingen van het toetsingskader.

De Raad spreekt zich slechts in beperkte mate uit over de technische aspecten van het voorontwerp.

Deel I. Algemene bedenkingen

In dit deel wordt het voorontwerp getoetst aan de meer 'algemene' doelstellingen van de Vlaamse regering:

- het temperen van de lokale fiscaliteit (de macro-economische effecten van het instrument gemeentefonds);
- het geven van een basisfinanciering voor alle gemeenten als bijdrage voor hun deelname aan het algemeen overheidsbeleid;
- overleg met lokale besturen en opbouwen van een betere relatie met de lokale besturen als volwaardige partner.

1.1. Het temperen van de lokale fiscaliteit (macro-economische doelstellingen)

Het beïnvloeden van de lokale fiscaliteit is steeds een macro-economische doelstelling van het (Vlaams) gemeentefonds geweest. Ook nu bevat het voorontwerp hierover verwijzingen: in de memorie van toelichting (p. 3) wordt aangegeven dat het zeker de bedoeling is van de regering om de trend te keren dat het aandeel van het gemeentefonds steeds kleiner wordt in vergelijking met het aandeel van de eigen gemeentelijke fiscaliteit (in 1979 schommelden beide rond de 33%, in 2000 was dat 20% (fondsen) en 43.8% (eigen fiscaliteit) (Bron: Dexia). Deze doelstelling kwam expliciet aan bod op de persconferentie van de voorstelling van het voorontwerp. De regering hoopte dat de gemeenten als ‘wederdienst’ voor de verhoging en de groeivoet van het gemeentefonds, hun belastingen niet zouden verhogen.

De Raad weet niet of dit voorontwerp deze doelstelling zal bereiken. Alles hangt af van de evolutie van het gemeentelijk takenpakket (vanwege de verschillende centrale overheden en vanuit de eigen keuzes over kerntaken en wijzen van uitvoeren), van de kostprijs van deze takenpakketten en van de bedreigingen en opportuniteiten die op de gemeenten afkomen. Een groot deel van de lokale financiële situatie wordt in niet geringe mate beïnvloed door federale maatregelen (politiehervorming, hervorming van de personenbelasting, de liberalisering van de elektriciteitsmarkt,...). Terzijde merkt de Raad op dat het er steeds meer op lijkt dat de Vlaamse centrale overheid de kostprijs voor de gemeenten veroorzaakt door federale maatregelen moet vergoeden.

1.2. Basisfinanciering voor kerntaken en loketfuncties

Elke hervorming van het gemeentefonds is een cruciaal moment voor het beleid inzake binnenlands bestuur. Een hervorming weerspiegelt de opvattingen van de Vlaamse overheid over de rol die gemeentebesturen en OCMW's in het binnenlands bestuur spelen. Keuzes in deze hervorming beïnvloeden rechtstreeks de capaciteiten van deze besturen inzake beleid en management, zowel op korte als op middellange termijn.

In de tekst van het voorontwerp staat dat *“gemeenten en OCMW's in steeds grotere mate tot het algemeen overheidsbeleid bijdragen. Als overheden die in direct contact staan met de burgers oefenen zij meer en meer taken uit die hun door de Vlaamse overheid bij decreet zijn toegewezen en zijn zij het aangewezen bestuursniveau om loketfuncties voor de verschillende overheden te organiseren. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend ongeacht de eigen financiële mogelijkheden en draagkracht van de gemeenten”*. Het voorontwerp wil de gemeenten meer middelen verstrekken om het evenwicht van hun financiën te verzoenen met het beslag dat deze bijdrage aan het algemeen overheidsbeleid op de middelen van de gemeenten legt (Memorie van toelichting, p.5). Het voorontwerp wil die middelen zo objectief mogelijk herverdelen over de gemeenten rekening houdend met de fiscale draagkracht en met specifieke omstandigheden van soorten gemeenten. Algemene financiering voor de versterking van de bestuurskracht en het daarbij hanteren van een zo objectief mogelijke herverdeling van de middelen zijn de belangrijkste beleidsobjectieven.

De Raad waardeert de inspanning van de Vlaamse regering om tegemoet te komen aan de financiële behoeften van de Vlaamse gemeenten. Het gaat om een substantiële inspanning voor volgend jaar en de waarborgen op middellange termijn voor de groei van het fonds zijn een belangrijk politiek gegeven, leggen een aanzienlijk beslag op de Vlaamse middelen en betekenen een forse ondersteuning voor de totaliteit van de Vlaamse gemeenten.

Toch stelt de Raad zich enkele cruciale vragen bij de doelstelling van basisfinanciering. In het voorontwerp is vermeld dat via de (samengevoegde) fondsen ongeveer 10% van het totale Vlaamse budget via binnenlandse aangelegenheden naar de gemeenten gaat ‘voor de decretale opdrachten en loketfuncties voor verschillende overheden’. In de discussies over het gemeentefonds, vroeger en nu, blijft onduidelijk welke cluster van decretale opdrachten en loketfuncties daarmee wordt bedoeld.

Welke zijn de concrete opdrachten en functies die de regering ertoe brengen een bepaald bedrag voor het gemeentefonds te reserveren en dat vervolgens te verhogen? Tot nu toe is ook nooit werk gemaakt van de financiële berekening van deze kosten (zie punt 1.1). Zonder een dergelijk geconsolideerd overzicht van bevoegdheden, taken en kosten op een bepaald moment is het zeer moeilijk om in een volgende fase de discussie over het gemeentefonds te objectiveren. Welke taken komen erbij, welke verdwijnen en wat is dan de netto-impact op het gemeentefonds? Waarom zou de vermelde 10% niet 15% moeten zijn of zelfs nog meer, naar het voorbeeld van verschillende andere landen in de Europese Unie?

Belangrijk is volgens de Raad dat in Vlaanderen rond het gemeentefonds een proces van discussie over cijfers tot stand komt, dat geleidelijk tot verfijning en bijsturing kan leiden. ‘Cijfers op tafel’ hoort volgens de Raad bij de verbetering van de omgangsvormen tussen de bestuursniveaus, evenzeer een doelstelling van deze regering (zie 1.3.). Het kerntakendebat kan daartoe bijdragen. Dat debat, waarbij normaliter ook de financiële kosten van kernbevoegdheden of –taken worden besproken, zou een scherper beeld kunnen opleveren van de kernopdrachten en loketfuncties en de daarbij horende kosten.

De Raad weet dat het koppelen van beleidsmaatregelen aan eerst nog andere te nemen initiatieven (eerst kerntakendebat, dan hervorming van gemeentefonds,...) tot impasses in de besluitvorming kan leiden. Daarenboven is de concrete uitkomst van het kerntakendebat, zeker voor het financiële luik, op dit moment zeer onzeker zodat de koppeling aan het gemeentefonds ook lang uitstel voor de gemeenten kan betekenen. Ondertussen heeft de Vlaamse regering met dit ontwerp al willen antwoorden op de acute noodkreet van de gemeenten over hun toenemende financiële problemen. De Raad beseft ook dat voor de planning van dit voorontwerp en overgangsmaatregelen rekening gehouden is met het jaar 2003, waarin de SIF-overeenkomsten eindigen.

Het kerntakendebat heeft echter duidelijk ambities die als rechtstreekse input dienen voor het gemeentefonds. De Raad sluit dus niet uit dat volgend jaar een nieuwe discussie over het gemeentefonds ontstaat die relatief snel tot een nieuwe hervorming zou kunnen leiden. Dat zou betrekking kunnen hebben op de omvang van het gemeentefonds maar ook op de integratie van sectorale en zogenaamde reguliere middelen in het fonds. De Vlaamse regering had er zich immers eerder al toe verbonden om de sectorale financieringsstromen na het kerntakendebat te herbekijken. Die stromen zijn uiteraard niet vervat in de 10 % die eerder werd geciteerd.

Het kerntakendebat zou de volgens de Raad noodzakelijke objectieve momentopname moeten opleveren van de taken die de gemeenten op dit moment vervullen en van de daaraan verbonden kostprijs. Daarbij kan in overleg bepaald worden welk deel moet gefinancierd worden door eigen fiscaliteit, welk deel door algemene financiering (via het gemeentefonds) en welk deel door specifieke financiering (dit wil de Vlaamse regering beperken in de toekomst). Dat kan als basis dienen voor regelmatige evaluatie om zo tijdig te kunnen inspelen op veranderingen van takenpakketten en van kostenstructuren. De oefening is moeilijk maar is volgens de Raad noodzakelijk voor een objectieve discussie tussen bestuursniveaus.

Een andere bedenking van de Raad is dat het voorontwerp niet neutraal is ten opzichte van het kerntakendebat. Zo valt het de Raad op dat het criterium ‘investeringen’ wordt geoperationaliseerd met de ‘leerlingen voor het gemeentelijk basisonderwijs’. In de toelichting leest de Raad: *“het opgeven van het gemeentelijk basisonderwijs moet aan de gemeenten worden ontraden. Het lijkt een kerntaak voor het lokale niveau.”* (Memorie van toelichting, p. 22). De Raad gaat niet in op het inhoudelijke debat. De Raad stelt wel vast dat de Vlaamse regering op dit vlak keuzes maakt. Het is de Raad dan minder duidelijk waarom bijvoorbeeld de kilometers of oppervlaktes nutsvoorzieningen, groendomeinen, waterlopen, fietspaden,... niet in aanmerking komen als indicator van investeringskosten. En zelfs binnen de keuze voor investeringskosten in het onderwijs, vraagt de Raad zich af waarom niet gewerkt wordt met de investeringskosten voor gemeentelijk onderwijs sociale promotie en

deeltijds kunstonderwijs, twee opdrachten die evenzeer tot de lokale kerntaken kunnen worden gerekend. Vooral over het deeltijds kunstonderwijs bestaat volgens de Raad grote politieke eensgezindheid.

Deze elementen sterken de Raad in de overtuiging dat de hervorming op basis van dit voorontwerp maar een tijdelijk karakter heeft. De Raad verwacht dat het kerntakendebat tot een vernieuwde discussie zal leiden. De Raad hoopt dat het kerntakendebat de discussie beter onderbouwt.

1.3. Opbouwen van een betere relatie

Dit voorontwerp is in zeer beperkte ambtelijke en politieke kring ontwikkeld en is meteen als een volledig afgewerkt stuk op de Vlaamse regering gebracht. Er werd geen systematisch overleg georganiseerd met de steden, gemeenten, OCMW's en provincies en hun verenigingen. Daarenboven werden ook geen alternatieve scenario's (die eventueel werden ontwikkeld) in de discussie gebracht. De substantiële verhoging van het fonds overstemt de mogelijke onvrede over de manier van aanpakken. De Raad begrijpt de strategische motieven voor deze aanpak: het bekend maken van plannen tot hervorming van het gemeentefonds veroorzaakt altijd grote ongerustheid bij gemeenten. Dat sluit volgens de Raad evenwel niet uit dat de grote beleidskeuzes met de alternatieven en hun gevolgen getoetst moeten worden aan het overleg met de gemeenten en OCMW's. Het voorliggende ontwerp bevat nu zoveel intern en politiek onderhandelde evenwichten dat elke verandering het hele ontwerp dreigt te blokkeren.

De Raad hoopt dat het kerntakendebat bijdraagt tot en uitmondt in een beter onderbouwde overlegstructuur tussen Vlaamse en lokale overheden waarbij zowel over opdrachten als over kostprijs open en objectief kan worden gediscussieerd. Dat moet volgens de Raad het beoogde doel zijn als kader voor de nog te verwachten hervormingen van het gemeentefonds.

De Raad vindt het echter ongehoord dat zonder enig overleg en zonder enige motivatie of zicht op compensatie andermaal wordt ingegrepen in de provinciale middelen. De provinciebesturen verliezen ongeveer 200 miljoen frank op jaarbasis door de integratie van het investeringsfonds in het gemeentefonds. De Raad verwijst naar het advies dat werd uitgebracht naar aanleiding van de vermindering van het provinciefonds met één miljard frank. Deze tekst kan nagenoeg onverkort behouden blijven. Dezelfde opmerking geldt voor de Vlaamse gemeenschapscommissie, die door de hervorming ook geen aanspraak meer kan maken op de middelen van het investeringsfonds.

Deel II. Het voorontwerp getoetst

In dit deel toetst de Raad de concrete uitwerking van het voorontwerp aan de meer operationele beleidsdoelstellingen die aan bod komen in het voorontwerp. In dit verband zijn de belangrijkste doelstellingen:

- meer autonomie voor de gemeenten (subsidiariteit en bestuurskracht) en vereenvoudiging van de regelgeving (integratie van fondsen);
- meer zekerheid over de dotatie (in het kader van goede bestuursverhouding);
- een meer evenwichtige en objectieve verdeling en herverdeling van de middelen (met meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en fiscale draagkracht), drie elementen die expliciet in de regeringsverklaring zijn opgenomen;
- een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via een minimale fiscaliteit;
- het geven van een stimulans om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren.

2.1. Meer autonomie en vereenvoudiging regelgeving (integratie fondsen)

In dit voorontwerp van decreet worden het oude gemeentefonds, het investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds (SIF) samengevoegd.

Het zogenaamde noodfonds wordt evenwel ook afgeschaft. De Raad stelt vast dat daar in het voorontwerp geen commentaar wordt over gegeven. Terzijde vraagt de Raad zich af of voor calamiteiten met zware financiële gevolgen voor gemeenten niet een bepaalde reserve moet worden voorzien, eventueel als bijzondere categorie van het gemeentefonds en naar analogie van het Nederlandse gemeentefonds (artikel 12).

Ten eerste wil de Vlaamse regering door de integratie van fondsen de regelgeving vereenvoudigen (deregulering) en beleidsruimte maximaliseren. De gemeentebesturen beslissen vrij over de besteding van de middelen. De Raad steunt deze keuze op alle punten en vindt het voorontwerp consistent met deze doelstelling. Of de totaalbalans van de hervorming van de fondsen voor de steden op dit punt positief blijft, zal ook afhangen van het te verwachten ‘steden’-decreet inzake de verdeling van de vroegere SIF+middelen. De Raad betreurt dat steden hierop nog geen zicht hebben (en dezelfde opmerking geldt voor het zogenaamde Stadsvernieuwingsfonds). De keuzes die hier gemaakt zullen worden (welke steden en welke verdeling?) bepalen ook het definitieve oordeel van de Raad over de totale kwaliteit van de verdelingscriteria en de objectiviteit van de (her)verdeling.

Daarnaast argumenteert de Vlaamse regering dat een groot stuk van het waarborggedeelte gebruikt wordt voor regulier beleid en daarom beter in het gemeentefonds wordt geïntegreerd. De Raad vraagt zich af of hierdoor de weg ingeslagen wordt van de verdere integratie van financieringsstromen die de impulsfase (bijvoorbeeld via convenanten) voorbij zijn. De Raad beseft wel dat de verhouding impuls versus regulier in het waarborggedeelte bijzonder is omwille van de financiële voorgeschiedenis van het Sociaal Impulsfonds.

De Raad verwees eerder al naar het engagement van de Vlaamse regering inzake de sectorale financiering. Een deel van deze financiering, bijvoorbeeld voor milieuzorg, voor mobiliteit,... dient ondertussen ook voor reguliere lokale kernopdrachten en lokale loketfuncties.

De integratie van investeringsfonds en waarborggedeelte heeft tot de invoering geleid van daarmee verbonden criteria voor verdeling (investerings en sociale criteria). De Raad verwacht dat integratie van nog andere middelen de druk zal verhogen om criteria in te voegen die voor dat domein relevant zijn voor een objectieve verdeling. De sectoren en sectorministers zullen daarop aandringen. Het voorontwerp steunt nu op 13 criteria. De integratie van steeds nieuwe sectorale criteria kan tot een complex en ondoorzichtig gemeentefonds leiden.

De beleidsvraag op middellange termijn is vooral of deze weg verder moet worden ingeslagen. Is het huidige voorontwerp, waarin enige pragmatische keuzes werden gemaakt, geschikt om dergelijke stappen te zetten of betekent dit dat bij elke integratie een nieuwe discussie over nieuwe criteria en dus over de evenwichten in het gemeentefonds zal moet starten? Wat nu nog met een mix van criteria en pragmatiek haalbaar is, wordt dan wellicht steeds moeilijker. Dat zou eventueel tot perverse effecten kunnen leiden: dat integratie van middelen niet gebeurt om de discussie over het gemeentefonds te vermijden. Verder in de tekst vraagt de Raad zich af of de wetenschappelijke stappen die ondertussen zijn gezet om gemeenten volgens hun profielen te clusteren eventueel een meer standvastige benadering kan bieden die bestand is tegen volgende stappen in de sectorale financiering.

2.2. Meer zekerheid bieden over de dotatie in het kader van een goede bestuursverhouding

Het voorontwerp bouwt een bepaalde zekerheid in over de dotatie. Dat is voor een goede meerjarenplanning van de gemeenten essentieel. De Vlaamse regering kiest voor een jaarlijks groeipercentage en voor een goede waarborg- en overgangsregeling.

2.2.1. Jaarlijks gewaarborgde groei

De gewaarborgde groei wordt berekend aan de hand van de inflatie, verhoogd met 2,5% (gebaseerd op een gemiddelde groei van het Bruto Binnenlands Product). Een dergelijk groeipercentage vraagt een forse jaarlijkse begrotingsinspanning die ten dele afhankelijk is van de macro-economische groei. Dit vraagt een sterk politiek engagement. De gemeentebesturen zullen hierop in hun planning anticiperen. In het verleden zijn de fondsen echter niet uit besparingsrondes gebleven. De fondsen werden beschouwd als een 'sector' naast de andere. De Raad heeft zich in zijn advies over de hervorming van de fondsen tegen een dergelijke visie verzet. De fondsen ondersteunen de hoofdstructuur van de overheid en zijn geen sectorale regeling.

De Raad verwacht dat dit voorontwerp de gemeenten een zekerheid op lange termijn biedt zodat ook een goed onderbouwde en realistische meerjarenplanning mogelijk is. Sommigen in de Raad betwijfelden of de vooropgestelde groei realistisch is ingeschat: de Vlaamse regering kan volgens hen deze beloftes niet realiseren, zeker niet nu een economische terugloop reeds merkbaar wordt.

2.2.2. Verhoging totaalbedrag en verhoging waarborg: effect op basiskeuzes?

Vooraf moet opgemerkt worden dat de cijfers die de Raad ter illustratie van haar commentaar gebruikt **voorlopige schattingen** (op basis van de meest recente gegevens) zijn. Daarom is er ook gekozen om de cijfers af te ronden.

Het gemeentefonds wordt verhoogd met 1 miljard BEF (uit het Provinciefonds). Tijdens de vergadering van de Raad werd door medewerkers van de Vlaamse regering ingebracht dat in de recente begrotingsbesprekingen beslist werd om bijkomend 1,1 miljard voor het gemeentefonds te reserveren in 2002. Rekening houdend met een momenteel geschatte inflatie van 2,1% en de indexering van de 1 miljard BEF komt het totaalbedrag van het nieuw gemeentefonds zo voor 2003 op 1,51 miljard euro of 61,1 miljard BEF. Daarnaast zou de Vlaamse regering zich ertoe verbonden hebben nog eens 1,2 miljard BEF extra te voorzien in 2003.

Naast de verhoging van het totaalbedrag geeft de Vlaamse regering twee soorten waarborgen: een decretale in het voorontwerp en een politieke waarborg aansluitend bij de discussie over het voorontwerp. Belangrijk is dat naast de waarborg nog genoeg middelen overblijven om de basisdoelstelling van het nieuwe gemeentefonds te garanderen, namelijk een objectieve herverdeling. De Raad heeft op dat vlak een aantal opmerkingen.

De voorgestelde decretale waarborgregeling houdt in dat elke gemeente (voor zover ze genoeg fiscale inspanningen levert – zie 2.4) geniet van een gewaarborgd bedrag dat gelijk is aan het met het gegarandeerde groeipercentage verhoogde aandeel van het gemeentefonds anno 2002, verhoogd met hun waarborg uit het Sociaal Impulsfonds. Deze decretale waarborg heeft zijn invloed op het te herverdelen bedrag. Dat kan als volgt berekend worden:

Bedrag nieuw Gemeentefonds = 1,51 miljard euro of 61,1 miljard BEF in 2003 = (a+b+c)*d

- a) Gemeentefonds 2002 (incl. 24,8 miljoen euro of 1 miljard BEF uit het Provinciefonds van 2001 [geïndexeerd] + 27,3 miljoen euro of 1,1 miljard BEF voor 2002) = 1,22 miljard euro of 49,2 miljard BEF
- b) Investeringsfonds 2002 = 131,5 miljoen euro of 5,3 miljard BEF
- c) Waarborggedeelte SIF 2002 = 96,8 miljoen euro of 3,9 miljard BEF
- d) Gegarandeerde groei (inflatie 2,1% + 2,5%) = 4,6%

Decretale waarborg = 1,37 miljard euro of 55,2 miljard BEF = (e*g)+f

- e) Gemeentefonds 2002 = 1,22 miljard euro of 49,2 miljard BEF
- f) Waarborggedeelte SIF 2002 = 96,8 miljoen euro of 3,9 miljard BEF
- g) Gegarandeerde groei (inflatie 2,1% + 2,5%) = 4,6%

Verschil = 146,3 miljoen euro of 5,9 miljard BEF

Door de decretale waarborg blijft dus ongeveer 146,3 miljoen euro of 5,9 miljard BEF over om te herverdelen volgens de nieuwe criteria. De Raad is van oordeel dat dit bedrag substantieel is en een politiek betekenisvolle herverdeling mogelijk maakt.

Na het bekendmaken van het voorontwerp heeft de Vlaamse regering er zich, via politieke uitspraken, toe verbonden dat geen enkele gemeente minder zou krijgen dan voorheen (de *politieke* waarborg). Als de Vlaamse regering dit gegarandeerd aandeel steeds verder uitbreidt, slinkt de ruimte tot herverdeling en ondergraaft de regering een fundamentele beleidsdoelstelling van het voorontwerp. Er voor zorgen dat geen enkele gemeente minder krijgt dan voorheen, zorgt met andere woorden voor winnaars noch verliezers en dan is van herverdeling steeds minder sprake. Een mogelijke, maar wellicht zeer weinig realistische oplossing is dan een bijkomende verhoging van het gemeentefonds.

2.3. Evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen op basis van objectieve criteria

Dit is een basisdoelstelling van de Vlaamse regering. Er wordt vooral getracht de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten beter te honoreren. Daarnaast wil de regering ook fiscale draagkracht zwaarder laten doorwegen.

2.3.1. Algemene overwegingen

De Raad heeft aan de Minister gevraagd te mogen beschikken over de simulaties die ter ondersteuning van het voorontwerp werden gemaakt. De Minister gaf de simulaties niet vrij. Ter zitting van de Raad werden enkele kaartjes voorgesteld die, weliswaar met redelijk ruim omschreven klassen, enig zicht moesten geven op de gevolgen voor de gemeenten. De Raad betreurt dat ze niet over detailgegevens mocht beschikken, vooral omdat deze cijfers via de politieke kanalen toch werden verspreid. De Raad kan de Regering daarom niet behoorlijk adviseren over het objectieve en evenwichtige karakter van dit voorontwerp.

De indeling van gemeenten in drie groepen naargelang het aantal inwoners wordt verlaten. Het criterium bevolking speelt nog slechts voor een klein aantal gemeenten. De Raad vindt het merkwaardig dat een dergelijk elementair maar toch fundamenteel en objectief basiscriterium in zulke beperkte mate speelt.

In de nieuwe regeling blijft een belangrijk deel van het fonds (40 %) voorbehouden voor de bijzondere financiering voor de steden en de kustgemeenten. De rest wordt verdeeld volgens vijf grote groepen criteria.

Voor Gent en Antwerpen betekent dit dat zij nu voor een beperkt deel afhankelijk zijn van de toepassing van de criteria. De zekerheid over de vaste bedragen valt voor de twee grote steden ten dele weg. Voor de andere gemeenten was dat soort zekerheid er nooit.

De Raad weet dat het opmaken van dergelijke verdelingssystemen een bijzonder complexe zaak is en dat elk alternatief weer nieuwe voor- en nadelen heeft. De Raad beschikt niet over de technische mogelijkheden om zelf alternatieven uit te testen en veronderstelt dat andere alternatieven gesimuleerd werden. Er is echter geen enkele duidelijkheid over de aard van deze alternatieven, over de gevolgen en over de politieke afwegingen.

De belangrijkste moeilijkheid bij elke hervorming is het combineren van de voorgeschiedenis van het fonds, waardoor 'rechten' werden opgebouwd voor gemeenten, met het invoeren van nieuwe criteria, zonder dat gemeenten door te drastische wijzigingen in grote moeilijkheden komen. Een rechttoe-rechtaan toepassing van nieuwe criteria is daarom wellicht niet mogelijk.

In het voorontwerp wordt er toch voor gekozen om te werken met categorieën van gemeenten en

voorafnames waarbij eigenlijk geen objectieve maatstaven worden gehanteerd: het is een mix van inwonersaantallen, centrumfunctie en andere - praktische en historische - argumenten. In één categorie is maar één gemeente terug te vinden.

De Raad vindt dat het werken met bijzondere categorieën van gemeenten steeds wrevels 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 Raad beseft dat het ontwikkelen van zo'n systeem, rekening houdende met de voor-geschiedenis, bijzonder moeilijk is. Toch vraagt de Raad zich af of er niet meer objectieve mogelijkheden bestaan om de middelen te herverdelen die zoveel mogelijk op alle gemeenten gebaseerd zijn. De Raad verwijst naar de wetenschappelijke benadering van de zogenaamde clustering waarbij gemeenten volgens een aantal kenmerken in groepen worden geplaatst van gemeenten met een gelijk-aardig profiel. In de clustering die wordt gebruikt voor de publicatie 'De Gemeentefinanciën 2000' van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) worden volgende factoren in rekening gebracht²:

- de demografische evolutie (als natuurlijke component: geboorte/sterfte);
- het sociaal-economische statuut van de gemeente (gekoppeld aan het woonkarakter);
- de verstedelijkingsgraad;
- de landbouwactiviteit (het landelijk karakter);
- de economische activiteit (het industrieel karakter);
- de tertiaire activiteiten (met inbegrip van de zogenaamde externaliteiten, zoals criminaliteit);
- de toeristische activiteit (gekoppeld aan de demografische evolutie).

De Raad vraagt zich af of bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds niet op een gelijkaardige manier gewerkt kan worden. Het is daarbij niet nodig om gemeenten ook (vooraf) in afgescheiden clusters onder te verdelen, maar door de factoren te laten werken, zullen gemeenten met gelijkende kenmerken en sociaal-economische omgeving toch op ongeveer identieke manier behandeld worden.

Hierboven (punt 2.1) is ook reeds opgemerkt dat, volgens het huidige voorontwerp, integratie van sectormiddelen tot invoeging van weer nieuwe criteria zal moeten leiden, conform de aanpak in dit voorontwerp. De Raad betwijfelde of dit op de middellange termijn een goede keuze is en de Raad is van oordeel dat de aanpak in dit voorontwerp dan niet langer houdbaar zal zijn. Daarom is een verdeling die steunt op profielen van gemeenten wellicht eerder te overwegen: de profielen omvatten immers al een reeks criteria die de aard van de gemeenten synthetiseren zonder voor elk kenmerk op afzonderlijke criteria te moeten steunen. Deze type- of profielbenadering is bestand tegen integratie van nieuwe sectormiddelen.

Na deze algemene bedenkingen gaan we in op de criteria die de regering bij deze hervorming naar voor brengt om te voldoen aan de doelstelling herverdeling: de centrumfunctie, de open ruimte, de sociale criteria, de fiscaliteit. Over de investeringen formuleerde de Raad hierboven al enkele opmerkingen (zie 1.2).

2.3.2. Centrumfunctie

De centrumfunctie komt in de nieuwe herverdeling zowel voor via de bijzondere financiering (zie 2.3.1) als via het aparte criterium centrumfunctie. Uit een eerste oppervlakkige analyse, op basis van het summiere vergelijkingsmateriaal, kwam het de Raad voor dat de zogenaamde provinciesteden, de centrumgemeenten met een beperkter verzorgingsgebied dan de 13 centrumsteden die in het stedelijk beleid centraal staan, in verhouding tot de andere gemeenten proportioneel het minst vooruitgang boeken. Het is voor de Raad niet duidelijk of de Vlaamse regering erin slaagt om deze centrumgemeenten voldoende te honoreren voor de functies die zij vervullen in verhouding tot de gemiddelde groei van het fonds en in verhouding tot de gemiddelde groei van andere groepen ge-

meenten. Het is de Raad ook helemaal niet duidelijk waarom de lijst van de kleinere centrumgemeenten beperkt is tot de opsomming in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen³. De reeds vermelde clusterbenadering omvat meer gelijkaardige centrumgemeenten⁴.

De regering kiest ervoor om de centrumfunctie te wegen op basis van het aantal leerlingen secundair en hoger onderwijs. Er werd voor gekozen, in tegenstelling tot het vroegere fonds, om ook gemeenten met minder dan 10.000 inwoners van dit subcriterium te laten meegenieten. Daarentegen werd in vergelijking met de vroegere regeling het subcriterium deeltijds kunstonderwijs en onderwijs voor sociale promotie geschrapt. Nochtans is bekend dat vooral het deeltijds kunstonderwijs quasi alleen ingericht wordt door steden en gemeenten, ook door kleinere structuurondersteunende gemeenten. Daarnaast vergt het kunstonderwijs veel specifieke ondersteuning (ateliers, muziekinstrumenten, ...) waarvan de kosten weinig of niet kunnen worden gerecupereerd door de gemeenten. Het schrappen van het subcriterium onderwijs voor sociale promotie lijkt ook duidelijk in tegenstelling met de beleidslijn 'levenslang leren' van de Vlaamse regering.

In de memorie van toelichting staat dat deze criteria niet werden toegepast omdat kleine woongemeenten *“die in geen enkel opzicht een centrumfunctie hebben, buiten verhouding grote aandelen krijgen uit dit criterium”* (Memorie, p. 23). In het kader van een taakverdeling tussen gemeenten (niet elke gemeente moet hetzelfde aanbod willen hebben) kunnen centrumfuncties ook verdeeld worden over gemeenten van een bepaald gebied.

2.3.3. Open ruimte

De Raad stelt vast, steeds op basis van de summiere gegevens, dat de landelijke gemeenten (in de Westhoek, Meetjesland, Noorderkempen, Noordoost-Limburg) substantieel meer middelen krijgen. Die doelstelling van betere honorering van plattelandsgemeenten lijkt dus gehaald. Deze verdeling geeft volgens de Raad alvast geen aanleiding om de stereotiepen over stad versus platteland weer boven te halen.

De Raad ondersteunt de introductie van het criterium 'open ruimte' waardoor de doelstellingen van het structuurplan Vlaanderen ondersteund kunnen worden. De Raad heeft wel vragen over de weging van de subcriteria: het is de Raad niet duidelijk waarom de cultuurlandschappen en landbouwgronden minder zwaar gewogen worden dan de 'ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden'. Verdere analyse zou moeten verduidelijken welke soorten gebieden het zwaarst op de begroting van de gemeenten wegen.

2.3.4. Sociale criteria

Een uitgangspunt bij de keuze van criteria was de 'niet-beïnvloedbaarheid' door de gemeenten. De sociale criteria zijn wellicht meer te beïnvloeden dan de andere criteria in dit voorontwerp.

Het is de Raad niet duidelijk of de vroegere SIF+ gemeenten die geen centrumstad zijn voldoende zullen gecompenseerd worden door de invoer van de sociale criteria die nu in het voorontwerp zijn opgenomen. De Raad begrijpt de logica van de overname van deze sociale criteria uit de regeling van het SIF maar vraagt zich af, ook met het oog op toekomstige hervormingen, of deze criteria de sociale problematiek het best weergeven. De Raad verwijst, alleen bij wijze van voorbeeld, naar vergrijzingsindicatoren. De vergrijzing wordt toch als een bijzonder belangrijk beleidsprobleem beschouwd dat op het vlak van financiële gevolgen voor de gemeenten wellicht zwaarder moet worden ingeschat dan de problematiek van kansarmoede. Maar daarnaast zijn nog andere indicatoren te formuleren gericht op sociale behoeften van bevolkingsgroepen.

2.3.5. Fiscale draagkracht

De Vlaamse regering gebruikt de fiscaliteit op twee manieren om tot herverdeling te komen. Het meest gewichtige instrument is het laten doorwegen van het fiscaal vermogen van de gemeenten,

gesteund op de ondertussen bekende berekening van de omgekeerd evenredige verhouding van de waarden van de personenbelasting en de onroerende voorheffing. Dat criterium krijgt een groot gewicht: 30.2 %. Of dit nu nog te weinig of te veel is, is moeilijk uit te maken. De Raad vindt de toepassing van dit criterium objectief en gerechtvaardigd en steunt de keuze om dit een veel groter gewicht te geven.

2.4. Evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit

Een nieuw element dat werd ingebracht in het gemeentefonds is de fiscale penalisatie voor gemeenten die geen of te weinig gebruik maken van de aanvullende personenbelasting en/of van de opcentiemen op de onroerende voorheffing. In het voorontwerp worden deze drempelwaarden bepaald op 5% aanvullende personenbelasting (APB) en 700 opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Voor gemeenten die voor één of beide belastingen lagere belastingvoeten hanteren zal het aandeel uit het gemeentefonds verhoudingsgewijs verminderd worden. De vrijgekomen middelen worden dan verdeeld onder de andere gemeenten.

De doelstellingen van de regering zijn het tegengaan van de ‘verluxemburgisering’ van een aantal gemeenten en het doen tot stand komen van een evenwichtige bijdrage van elke inwoner aan het beleid van de eigen gemeente. De regering wil vermijden dat gemeenten hun lasten verhalen op andere dan hun eigen burgers: APB en OOV zijn immers typische belastingen die enkel aan eigen inwoners kunnen worden opgelegd. Het kan volgens de Vlaamse regering niet de bedoeling zijn dat burgers van de ene gemeente meer moeten betalen dan burgers van een andere gemeente door toevallige externe factoren (bijvoorbeeld veel tweede verblijven of grote ondernemingen op het grondgebied) waardoor gemeenten hun inkomsten uit andere bronnen kunnen halen.

De Raad kan begrip opbrengen voor het motief om de belastingen gelijkmatig te spreiden maar vindt de hier gekozen weg prematuur en onvoldoende overwogen.

De discussie is niet nieuw: bij elke hervorming in het recente verleden is dezelfde discussie opgedoken. In die vorige discussierondes kwam steeds verzet tegen dergelijke voorstellen. Toch is het principe ondertussen al toegepast in het SIF. Het is nu echter voor het eerst opgenomen in het gemeentefonds en wordt dus voor de eerste keer gekoppeld aan de algemene financiering van de gemeenten.

De Raad wijst erop dat dit principe niet in de regeringsverklaring terug te vinden is: het gaat hier niet om een detail en andere principes zijn eertijds wel bewust in de regeringsverklaring opgenomen.

De Raad verwijst naar de constitutionele bescherming van de gemeenten op het vlak van hun belastingbevoegdheid. Het grondwettelijke principe dat alleen de gemeenteraad belastingen voor de gemeenten kan heffen wordt via de algemene financiering doorbroken. Dat kan in de toekomst de weg openen voor nog andere toepassingen waardoor die autonomie, die de Vlaamse regering als basis voor de gemeentelijke responsabilisering zeer belangrijk vindt, steeds verder wordt aangetast. Dat is een belangrijke reden om voor grote voorzichtigheid te pleiten.

De Raad heeft begrip voor de basisdoelstelling (belastingen evenwichtig spreiden) maar stelt vast dat in het politieke debat allerlei argumenten worden aangehaald om deze beslissing te verantwoorden. Daardoor lijkt het wel alsof deze fiscale penalisatie ook nog andere beleidsdoelstellingen moet dienen. Eén van de argumenten is het vermijden van verhuisgedrag van burgers (fiscale concurrentie). Dit laatste geldt bijvoorbeeld alleszins niet voor alle gemeenten: Zwijndrecht (met lage belastingen) bijvoorbeeld verliest inwoners.

De Raad meent dat in deze secundaire argumentatie te merken is hoe prematuur deze belangrijke beslissing is onderbouwd. De Raad pleit voor meer verheldering van de verschillende argumenten die door de Vlaamse overheid en door de gemeentebesturen worden geformuleerd. De Raad heeft in het algemeen het aanvoelen dat dit onvoldoende is gebeurd. Dat moet tot voorzichtigheid dwingen.

De Raad vindt dat duidelijker moet zijn waarom bepaalde gemeenten onder de drempelwaarden blijven. Is dat omdat ze teveel middelen krijgen, omdat ze zuinig werken, zich tevreden stellen met een beperkte lokale publieke sector, omdat ze eerder via doelgerichte belastingen werken (bijvoorbeeld: milieubelastingen of heffingen)? Zo is wellicht nog een aantal determinanten te bedenken. Aansluitend stelt de Raad zich de vraag waarom beide belastingen (OOV en APB) niet tezamen worden bekeken? Een gemeente zou immers lage tarieven kunnen hanteren voor de ene belasting maar meer dan gemiddeld hogere tarieven voor de andere belasting. Dat lijkt de Raad een gemeentelijke beleidskeuze waarvoor legitieme motieven aan te brengen zijn.

Naast de verklaringen van het lokale fiscale beleid, moet ook zorgvuldiger worden nagedacht over de mogelijke eventueel niet-gewenste neveneffecten van het opleggen van drempelwaarden: deze gemeenten kunnen zich aanpassen aan de drempelwaarden, belastingen invoeren of andere heffingen verlagen, telkens met eventuele door de Vlaamse overheid niet gewenste sociale of ecologische gevolgen (bijvoorbeeld: een verschuiving van onroerende belastingen naar inkomensbelastingen is in het algemeen minder sociaal). De belastingdruk op de eigen inwoners kan stijgen maar deze op niet permanente inwoners kan dalen (wat ook tot druk op de markt van tweede woningen kan leiden), het fenomeen van de ver-vennootschappelijking kan worden gestimuleerd (om aan de gemeentebelastingen te ontsnappen). Men kan de belastingdruk in het algemeen laten stijgen, daardoor meer middelen uit het gemeentefonds krijgen dan voor een zuinig beheer nodig is en daardoor ook andere gemeenten benadelen.

Tenslotte wijst de Raad erop dat sommige van deze gemeenten tweemaal gepenaliseerd worden: een eerste maal via de doorrekening van het fiscaal vermogen, een tweede maal via de rechtstreekse penalisatie.

Om al die redenen adviseert de Raad om het instrument van de fiscale penalisatie niet te gebruiken en dit uit het voorontwerp te lichten.

2.5. Stimulans samenwerking gemeente-OCMW

De Vlaamse regering wil de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds gebruiken om de samenwerking tussen gemeente en OCMW een nieuwe stimulans te geven en daarmee positieve effecten van het SIF voort te zetten. De raden van de gemeente en het OCMW kunnen zelf beslissen welk percentage van het gemeentelijk aandeel uit het Vlaams Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW wordt doorgestort. Bij gebrek aan zo'n beslissing zal de Vlaamse overheid automatisch acht procent van het gemeentelijk aandeel aan het OCMW storten. Gemeente en OCMW kunnen dus beslissen om een lager percentage te hanteren. In elk geval is het OCMW verzekerd van een gewaarborgde financiering. Aan de verplichting om het tekort van het OCMW door de gemeente te laten delgen, verandert niets.

De Raad vindt dit een positieve maatregel omdat de Vlaamse regering hierdoor het debat over kern-taken en financiering van het lokaal sociaal beleid stimuleert, maar zich afstandelijk opstelt en de lokale autonomie laat spelen. Toch moet opgepast worden met de terminologie, vooral wat betreft de term basisfinanciering. Het gaat volgens de Raad eerder over een gewaarborgd gedeelte uit het gemeentefonds. Het gewaarborgd bedrag voor de OCMW's is zeker geen totale vergoeding voor de door centrale overheden opgelegde basistaken aan OCMW's en kan dus niet beschouwd worden als een volwaardige basisfinanciering. Uiteraard volstaat dit bedrag van 8% zeker niet om de totaliteit van de OCMW-uitgaven te dekken: het waarborggedeelte uit het gemeentefonds en de verplichte dekking van het tekort van het OCMW door de gemeente zijn in feite communicerende vaten.

Conclusie

De Raad heeft in dit advies het voorontwerp van decreet getoetst aan een aantal doelstellingen die expliciet worden aangehaald in het voorontwerp en aan een aantal meer algemene principes en objectieven van de Vlaamse regering:

- De Raad vindt het temperen van de lokale fiscaliteit een eerbaar objectief maar de Raad kan op geen enkele wijze aan de regering adviseren of dit voorontwerp deze doelstellingen zal realiseren. Daarvoor zouden de takenpakketten en de kostprijzen, de opportuniteiten en bedreigingen voor gemeenten, niet in het minst ook vanwege de federale overheid, in kaart moeten komen.
- Aan het garanderen van een basisfinanciering voor alle gemeenten, wordt bijgedragen door de belangrijke verhoging van de middelen van het gemeentefonds en door de gewaarborgde groei voor de toekomst. Dit zou de bestuurskracht moeten ondersteunen maar of dit voldoende bestuurskracht biedt, is niet uit te maken.
- De Raad heeft vragen over de finaliteit van die basisfinanciering. Momenteel is er geen klare kijk op het geheel van taken en functies die met dit basisbedrag moeten gefinancierd worden. Dit maakt dat ook een discussie naar de toekomst over nieuwe middelen wordt bemoeilijkt. De Raad meent dat de financiële onderdelen van het kerntakendebat hierin een oplossing kunnen bieden zodanig dat een regelmatige en objectieve evaluatie van het gemeentefonds mogelijk is op basis van het principe 'cijfers op tafel'.
- De Raad betreurt dat, net zoals bij de vermindering van het provinciefonds, de Vlaamse regering zonder communicatie, motivatie noch compensatie eenzijdig de middelen van de provincies en van de Vlaamse gemeenschapscommissie heeft verminderd.
- De afschaffing van het noodfonds, de samenvoeging van investeringsfonds, het waarborggedeelte van het SIF en het gemeentefonds leiden tot meer autonomie en deregulering. De Raad steunt deze beslissing.
- De Raad heeft vragen bij de verdere integratie van andere sectorale middelen in het gemeentefonds waarmee hier een aanvang is genomen. De integratie van steeds weer nieuwe sectorcriteria kan uiteindelijk leiden tot een complex en ondoorzichtig gemeentefonds. De Raad stelt aan de regering voor tijdig de discussie te openen over de gevolgen van de integratie van sectorale middelen en daarbij mogelijke alternatieven te onderzoeken voor de steeds verdere uitdijende integratie van criteria. Het is volgens de Raad niet wenselijk het gemeentefonds bij elke integratie van sectorale middelen te moeten hervormen. De Raad formuleerde daarom vragen bij de houdbaarheid van deze hervorming en stelde onder andere hierom de vraag of verdelingsvormen die zoveel mogelijk alle gemeenten omvatten haalbaar zijn, bijvoorbeeld gebaseerd op de 'cluster'-studies die profielen van gemeenten vatten.
- Door het garanderen van een jaarlijkse groei en het geven van een goede waarborg bij de overgang naar het nieuwe gemeentefonds biedt de Vlaamse regering meer zekerheid over de dotatie. Toch wil de Raad wijzen op een aantal mogelijke valkuilen. Zo zal het voorgestelde groeipercentage veel vragen van de Vlaamse begroting. De gemeenten hebben echter geen garantie dat die inspanning zal blijven geleverd worden. Sommigen in de Raad betwijfelen het realisme van deze beslissing.
- De Raad heeft bedenkingen bij de decretale en *politieke* waarborgen. Het bedrag dat rest na toepassing van de decretale waarborgen lijkt de Raad politiek betekenisvol voor een substantiële herverdeling. De Raad is echter bevreesd dat deze doelstelling van herverdeling wordt ondergraven door de *politieke* waarborgen die werden en worden gegeven als gevolg van de discussie over het voorontwerp.

- De basisdoelstelling van dit voorontwerp van decreet is om via het gemeentefonds te komen tot een meer evenwichtige en objectieve verdeling van de middelen (meer aandacht voor centrum- en plattelandsgemeenten en fiscale draagkracht). De Raad betreurt echter dat zij het voorontwerp moeilijk aan dit objectief kon toetsen omdat zij niet kon beschikken over de detailgegevens. Bewust van de complexiteit van het zoeken naar een objectief verdelingssysteem, stelt de Raad zich de vraag of het mogelijk is een alternatief uit te werken voor de bijzondere financiering voor bepaalde categorieën gemeenten. Dit leidt namelijk steeds tot moeilijke discussies over de objectiviteit van de gemaakte keuzes.
- Het is de Raad niet duidelijk of de kleinere centrumgemeenten in verhouding evenzeer stijgen als de andere gemeenten en de Raad vraagt zich af waarom bepaalde gemeenten die dit profiel hebben niet in de bijzondere financiering zijn opgenomen. De Raad denkt dat de doelstelling van het versterken van de plattelandsgemeenten duidelijker uit het voorontwerp blijkt.
- Het sterker laten doorwegen van het criterium ‘fiscale draagkracht’ wordt door de Raad als erg positief beschouwd omdat het een objectief criterium is dat op alle gemeenten betrekking heeft.
- De regering kiest voor de zogenaamde fiscale penalisatie. De doelstelling is het tot stand brengen van een evenwichtige bijdrage van alle burgers aan het lokale beleid via minimale fiscaliteit. De Raad vindt dit een legitieme doelstelling, maar de Raad heeft wel bedenkingen bij oneigenlijke motieven die vervolgens in het debat zijn opgedoken. De Raad vindt het huidige voorstel onvoldragen. Er is meer inzicht nodig in de determinanten van het lokale fiscale beleid en er moet zorgvuldiger worden nagedacht over de eventuele niet-gewenste neveneffecten. De Raad vindt dat het opgeven van een zo belangrijk constitutioneel principe onvoldoende wordt onderbouwd. De Raad adviseert dus negatief over dit aspect van het voorontwerp.
- Tenslotte heeft de Vlaamse regering met deze hervorming getracht een stimulans te geven om de samenwerking tussen gemeente en OCMW te optimaliseren. Door het percentage van de basisfinanciering te laten onderhandelen stimuleert de regering het debat over kerntaken en financiering van het lokaal sociaal beleid. De Raad vindt dit een positieve maatregel.
- De huidige mix van bijzondere financiering en criteria steunt op een mengvorm van objectiviteit en pragmatiek. In het licht van de verdere integratie van sectorfinanciering heeft de Raad vragen bij de houdbaarheid van dit verdeelsysteem. De Raad pleit voor verder onderzoek gericht op een systeem dat gebaseerd is op profielen van gemeenten waarbij alle gemeenten zoveel mogelijk op basis van identieke criteria worden behandeld. De huidige indeling voor de bijzondere financiering sluit aan bij de politieke keuzes van deze regering maar roept discussies op bij gemeenten en lijkt de Raad te weinig stabiel voor de middellange termijn.

Brussel, 4 oktober 2001

De Voorzitter,
Filip De Rynck

Het Secretariaat,
Bram Opsomer Geert Rits

Bijlage bij het advies 1-2001

Beschrijving van de 12 clusters gebruikt in het ABA-rapport

Cluster 1

Deze cluster omvat de landelijke gemeenten met een gemiddelde bevolking van nagenoeg 10.000 inwoners. De gemeenten zijn gekenmerkt door een dalend bevolkingsaantal, een geringe aantrekkingskracht en een beperkte economische activiteit. Het sociaal-economisch niveau van de bevolking ligt onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in de provincie Oost-Vlaanderen (arrondissementen Eeklo, Dendermonde en Gent) en in de provincie Limburg (arrondissement Tongeren).

Cluster 2

De gemeenten van deze cluster onderscheiden zich door een aanhoudende bevolkingsgroei, die samenhangt met een niet zo gunstig sociaal-economisch statuut van de inwoners. Ze zijn eveneens gekenmerkt door een relatief zwakke economische activiteit. Het zijn groeiende woongemeenten met een gemiddeld aantal inwoners van ongeveer 15.000.

Het betreft vooral gemeenten in de Kempen (arrondissementen Turnhout, Hasselt en Maaseik).

Cluster 3

Deze cluster omvat kleine steden met een bevolkingsaantal dat varieert van ongeveer 20.000 tot 45.000. Opvallend is de aanwezigheid van zowel industriële als tertiaire economische activiteiten. Deze gemeenten oefenen bijgevolg een vrij grote aantrekkingskracht uit die rechtstreeks verband houdt met hun rol van tewerkstellingscentrum.

Toch vertonen ze, op enkele uitzonderingen na, geen uitgesproken stedelijk karakter. Bovendien ligt het inkomensniveau van de bevolking, zoals bij cluster 1 en 2, onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. De demografische evolutie in deze gemeenten vertoont vrij grote contrasten, zodat deze factor niet relevant is voor deze cluster.

Cluster 4

Deze cluster omvat gemeenten met een uitgesproken residentieel karakter. Ze worden gekenmerkt door een vrij sterke demografische dynamiek die het gevolg is van zowel natuurlijke groei als inwijking. De levensstandaard ligt er ruimschoots boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Het betreft vooral gemeenten in het randgebied van de grote steden Brussel, Antwerpen en Gent.

Cluster 5

Cluster 5 vertoont sterke gelijkenissen met cluster 1. De demografische dynamiek en de levensstandaard van de bevolking zijn echter nog minder gunstig dan voor cluster 1. De landbouw- en economische activiteiten zijn daarentegen in iets grotere mate aanwezig.

De gemeenten in kwestie liggen, op enkele uitzonderingen na, in de provincie West-Vlaanderen (vooral de arrondissementen Roeselare en Tielt).

Cluster 6

De gemeenten in cluster 6 hebben een eerder neutraal sociaal-economisch profiel. Ze leunen aan bij de gemeenten uit cluster 4 maar hebben een minder uitgesproken residentieel karakter en zijn doorgaans ook verder verwijderd van de stad waarvan ze functioneel afhankelijk zijn. Ze onderscheiden zich echter door een sociaal-economisch statuut dat gunstiger is dan het gemiddelde van het Vlaamse Gewest.

Cluster 7

Deze groep bevat gemeenten die gekenmerkt worden door een grote economische activiteit (vooral van industriële aard) alsook door een zeer uitgesproken verstedelijking. De levensstandaard ligt echter onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest, terwijl de bevolking veeleer daalt.

Het gaat om industriële kernen in het randgebied van Antwerpen en Kortrijk of in Limburg.

Cluster 8

Cluster 8 bestaat overwegend uit kleine gemeenten met gemiddeld 7.000 inwoners. Ze oefenen vrijwel allen weinig centrumfuncties uit en hebben een lage landbouw- en economische activiteit. De levensstandaard ligt er lichtjes boven het Vlaamse gemiddelde.

Deze gemeenten zijn geografisch sterk geconcentreerd en liggen grotendeels in Vlaams-Brabant (vooral het arrondissement Leuven).

Cluster 9

In cluster 9 zitten de steden Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout gegroepeerd (de zogenaamde centrumsteden). Deze steden worden gekenmerkt door een hoge graad van verstedelijking, economische activiteit en “aantrekkingskracht-externaliteiten”. De bevolking van deze steden neemt doorgaans af.

Cluster 10

Deze cluster bevat de grote steden Antwerpen en Gent en de overige centrumsteden Brugge, Leuven en Oostende. De factor “aantrekkingskracht-externaliteiten” is in deze cluster nog meer uitgesproken dan in cluster 9. De gemeenten in kwestie onderscheiden zich eveneens door een levensstandaard die boven het gemiddelde van het Vlaamse Gewest ligt en door een goede vertegenwoordiging van de toeristische activiteiten.

Cluster 11

Uitsluitend de kustgemeenten maken van deze cluster deel uit. Ze oefenen uiteraard een sterke aantrekkingskracht uit, die rechtstreeks in verband staat met de grote aanwezigheid van toeristische activiteiten. De componenten van de demografische evolutie vertonen tegengestelde tendensen aangezien de natuurlijke component negatief is en de migratiecomponent zeer positief.

Cluster 12

De gemeenten die behoren tot cluster 12 vertonen enerzijds een uitgesproken residentieel karakter en een hoge levensstandaard, maar kenmerken zich anderzijds ook door een hoge verstedelijkingsgraad en een belangrijke economische activiteit. Het zijn knooppunten in het Brusselse en Antwerpse randgebied.

Bijlage 3. De Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur

1. Inleiding

In de zoektocht naar een juiste positionering en profilering van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB) is het Secretariaat gestuit op onze Nederlandse tegenhanger: de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob). We achten het nuttig om kort deze Nederlandse adviesraad voor te stellen aan de leden van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

We focussen vooral op de evaluatie van de Rob van november 2000. De Nederlandse Kaderwet adviescolleges schrijft namelijk voor dat iedere adviesraad tenminste elk vierde jaar een evaluatieverslag maakt waarin aandacht wordt besteed aan zijn taakvervulling. Die evaluatie legt een aantal knelpunten bloot die zeker voor de toekomst van de HRBB en haar Secretariaat heel leerrijk kunnen zijn. We trachten ze in de conclusie voor u op te sommen. Maar we beginnen eerst met een korte voorstelling van de Rob.

2. Profiel van de Raad voor het Openbaar Bestuur

2.1. Algemeen

In december 1996 is de Rob, door middel van de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, ingesteld als vast adviescollege van het Rijk. De Rob kan in het nieuwe stelsel worden beschouwd als de ‘opvolger’ van de Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), zij het dat de taakopdracht van de Rob een aanzienlijke verbreding heeft ondergaan ten opzichte van zijn voorganger. Artikel 2 van de wet formuleert de wettelijke taakopdracht van de Rob namelijk als volgt:

“De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtstaat.”

In praktijk komt dit erop neer dat de Rob wordt geacht te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Dat betreft niet alleen de rijksoverheid, maar ook de medeoverheden, functionele bestuursorganen, de rechterlijke macht en de wetgevende macht. Iedere keer kan de adresant een andere zijn. Dit is dus duidelijk een heel ruime taakopdracht.

In de Rob zetelen geen vertegenwoordigers van belangenorganisaties. De leden van de Rob (maximum twaalf) worden benoemd op grond van deskundigheid alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring, en hebben geen band met bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarnaast zijn de leden ook doorgaans geen vooraanstaande bestuurskundigen, politologen of praktijkmensen. In de evaluatie wordt dan ook meteen duidelijk dat er geen echte criteria bekend zijn waar een lid dan wel juist aan moet voldoen – ook niet bij de leden zelf.

Het Secretariaat van de Rob is sinds 1 mei 1999 samengevoegd met het Secretariaat van de Raad voor Financiële Verhoudingen (Rfv) (zie hierna) en bestaat uit 14 personen. Ze zijn arbeidsrechtelijke medewerkers (ambtenaren) van het departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De beleidsmedewerkers hebben een relatief grote rol in het totstandkomen van de adviezen, dit o.a. door de toch beperkte tijdsbesteding (er is **een halve dag per week** voorzien) van de Raadsleden.

Naast het gedeeld Secretariaat van de Rfv en de Rob zijn er ook twee gedeelde leden, waaronder de voorzitter van de Rfv die ook in de Rob zetelt. De Raad voor Financiële Verhoudingen heeft een veel smallere taakopdracht dan de Rob: hem kan advies gevraagd worden over:

- de wetgeving op het terrein van de financiële verhoudingen van het Rijk met gemeenten, provincies, politieregio's, waterschappen e.d.;

- de uitvoering van die wetgeving;
- en de wijziging in het fiscaal instrumentarium van gemeenten en provincies.

Ook de Rfv heeft dus duidelijke raakvlakken met de HRBB. In feite vormen de opdrachten van de Rob en de Rfv samen min of meer het werkveld van de HRBB. We zullen zeker later dieper op de Nederlandse Raad voor Financiële Verhoudingen ingaan naar aanleiding van de hele problematiek van de financiering van de gemeenten. Nu houden we het bij een bespreking van zijn zusterraad de Rob, omdat deze adviesraad toch nog steeds het dichtst aanleunt bij onze adviesraad (Rfv heeft heel beperkte taakopdracht).

2.2. Adviezen

De Rob vergaderde in het jaar 2000 elf keer en bracht 7 adviezen uit over de volgende overwerpen:

- Reorganisatie rechterlijke macht.
- Advies ontwerpnota wonen.
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid.
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle.
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept.
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en overheid.
- ICT en het recht om anoniem te zijn.

Voor het eerst zijn in 2000 ook twee adviezen uitgebracht naar aanleiding van adviesaanvragen gericht aan zowel de Rob als de Rfv, waarvoor ze twee maal gezamenlijk hebben vergaderd:

- De kunst van het overlaten (decentralisatie).
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer.

Dit jaar heeft de Rob reeds drie adviezen geformuleerd:

- Advies taakontwikkeling politie.
- Advies voorontwerp Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer.
- Etniciteit, binding en burgerschap.

En in 2001 was er ook reeds één advies gezamenlijk met de Rfv:

- De cultuur van dualisering.

De meeste adviezen zijn er gekomen naar aanleiding van een concrete vraag vanuit het ministerie van BZK. Opvallend is dat de Staten-Generaal geen enkele adviesaanvraag heeft geformuleerd. Slechts vier maal in haar geschiedenis heeft de Rob op eigen initiatief advies uitgebracht.

De bekendmaking van de adviezen gebeurt door middel van een persconferentie, een conferentie of een studiedag. Algemeen kan opgemerkt worden dat de aandacht van de media voor de Rob de afgelopen jaren nogal gering is geweest. Enkel specifiek op het openbaar bestuur georiënteerde bladen hebben structurele aandacht besteed aan het advieswerk.

Het aantal opgevraagde adviezen ligt heel ver uit elkaar: van minder dan 10 exemplaren tot meer dan 200. Uitzonderlijk is wel het hoge gemiddeld aantal raadplegingen van de website Rob/Rfv (www.rfv.nl – een gezamenlijke website): gemiddeld 1263 hits/week in 1999 en 3252 hits/week in 2000.

3. De evaluatie van de Raad voor het Openbaar Bestuur

De Nederlandse Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviesraad zelf mag kiezen hoe ze haar evaluatie organiseert. De Rob heeft ervoor gekozen de evaluatie in twee delen te splitsen. Het eerste deel is de visie van de Rob op zijn eigen functioneren, het tweede deel is een onafhankelijke doorlichting door een onderzoeksbureau. We halen er de belangrijkste punten uit die voor de HRBB relevant zijn.

De belangrijkste vraag die moest worden beantwoord bij deze evaluatie is of de Raad ‘ertoe heeft gedaan’. Een heel confronterende vraag, zeker in het licht van een recente Nederlandse studie die opmerkt dat de invloed van adviesraden ‘gering’ kon genoemd worden.

3.1. De interne evaluatie

De Rob maakt vier algemene bedenkingen in haar evaluatie:

1. Er zijn bij de aanvang van de Rob een drietal basiskeuzes gemaakt (geen belangenvertegenwoordiging, brede taakopdracht, overwegend leden van buiten het veld) die voor een belangrijk deel bepalend zijn geweest voor het functioneren van de Raad. Er is volgens de Rob onvoldoende stilgestaan bij de gevolgen van die keuzes, vooral omdat het belang van een adviesraad kan worden afgemeten aan de mate waarin deze raakt aan de macht (dat kan zijn: belangen, kennis, expertise, relaties), en daar knelt het schoentje.
2. De tweede bevinding gaat over het verwachtingspatroon binnen het ‘moederdepartement’ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de rol en betekenis van de Rob. Dat was verre van consistent en daardoor was er ook een wisselende waardering van de rapporten van de Rob. Dat komt ten dele doordat de visie waaraan de adviesaanvragen getoetst worden niet voldoende gekend is binnen het departement. De oorzaak ligt volgens de Rob zowel bij zichzelf als bij het departement.
3. De derde bedenking gaat over de magere ondersteuning van de Rob ten opzichte van zijn brede taakstelling. Ze houden een pleidooi voor een uitbreiding van het Secretariaat.
4. De vierde bedenking gaat over de altijd spanningsvolle relatie tussen het departement en de adviesraad als satelliet bij een departement. Op zichzelf is dat normaal. Wel is het noodzakelijk dat het departement, als eenmaal de beslissing is genomen tot het instellen van een adviesraad, zijn adviesraad serieus neemt. Op dit punt leeft er binnen de Rob de nodige onvrede.

3.2. De externe evaluatie

De doorlichting door het extern bureau had vooral het karakter van een onderzoek naar de opvatting van de omgeving van de Rob over het nut en de toegevoegde waarde.

Kort samengevat luidt de conclusie dat de *impact* van de Rob de afgelopen jaren zeer gering is gebleven. De hoofdoorzaken hiervan liggen in de onvoldoende nadere afbakening en concretisering van de wettelijke taakopdracht die bijzonder breed en veelomvattend is. Andere oorzaken houden verband met de niet goed ontwikkelde relatie met het ‘eigen’ departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hieronder presenteren we de conclusies van de externe evaluatie. Ze zijn geordend naar de driedeling uit de evaluatie.

3.2.1. De inhoudelijke kwaliteit van advisering

- De mate van waardering hangt nauw samen met de opvatting over de taak van de Rob en de bruikbaarheid van de adviezen. De waardering voor de inhoud wordt negatief beïnvloed door de grote onduidelijkheid die er over die taak en bruikbaarheid bestaat.
- Het aantal rapporten wordt overigens – zowel binnen als buiten de Rob – als te groot beoordeeld.
- Kamerleden waren vooral gediend met beknopte verslagen.
- De Rob weet zich onvoldoende in de kijker te spelen. De Raad slaagt er niet in om door een gedegen inhoud het publiek discours te bereiken.
- De bruikbaarheid van de adviezen wordt als onvoldoende beoordeeld. Ze zijn te weinig operationeel en te vrijblijvend.

3.2.2. De missiegedrevenheid

- De Rob heeft van in het begin geworsteld met de brede en moeilijke taakomschrijving.
- Het advieswerk van de Rob wordt niet gemakkelijk teruggekoppeld naar een richtinggevend uitgangspunt.
- De Rob wordt duidelijk nog niet gezien – zoals in jaarverslagen werd opgemerkt – als “oog en oor van de samenleving”, als “geweten of geheugen voor het openbaar bestuur”.

3.2.3. De positie van de Rob in het Openbaar bestuur

- De positie is zeer onduidelijk en de Rob wordt eigenlijk nauwelijks als een ‘zender’ beschouwd.
- De relatie met het ‘moederdepartement’ BZK heeft zich in verschillende opzichten niet ontwikkeld zoals de Rob dat had gewenst. De relatie roept het beeld van ‘verweesdheid’ op.
- Binnen het openbaar bestuur heeft de Rob weinig gezag. Men kan het zich permitteren de adviezen van de Raad niet gelezen te hebben.

De evaluatie van de Rob heeft geen positief beeld opgeleverd. De resultaten van het onderzoek zijn feitelijk dusdanig dat de bestaansreden van de Rob in vraag kan gesteld worden.

3.3. Hoe moet het verder?

De Rob ziet deze nogal scherpe evaluatie als een leermoment in het ontwikkelingsproces van een relatief nieuwe adviesraad. Ze zijn zinnens de negatieve kritiek in positieve zin om te buigen tot constructieve verandering. Die bestaat erin dat de Rob meer scherpte zal moeten brengen in de keuze van de adressanten van zijn adviezen, een scherpere selectie zal moeten toepassen bij de keuze van de onderwerpen die hij in behandeling zal willen nemen en de focus die richtinggevend zal moeten zijn voor de inhoud van zijn adviezen nader zal moeten bepalen.

De externe evaluator raadt aan om de positie van de Rob toch wat duidelijker te profileren binnen het spectrum van de beleidscyclus. De Rob zou zelf – ook gezien de samenstelling (geen belanghebbenden en geen bestuurskundigen) – meer de nadruk willen leggen op een signaliserende en agendasettende rol waarbij vooral het meten van de kwaliteit van het democratisch bestel een belangrijk toetsingselement wordt. Het zou gaan over het volgen van maatschappelijke ontwikkelingen en onderzoeken of het functioneren van de overheid nog spoort met die ontwikkelingen. Maar het is primair aan de adviesvragers zelf om aan te geven aan welke rol zij de meeste behoefte hebben.

4. Conclusies voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

We overlopen een aantal knelpunten binnen de Rob die we kunnen terugkoppelen naar de werking van de HRBB. We moeten daarbij wel opmerken dat het nog heel vroeg is om definitieve conclusies te formuleren, vooral omdat de HRBB door de komst van twee nieuwe stafmedewerkers nog maar een drietal maanden volledig operationeel is.

Taakomschrijving en missiegedrevenheid

De *taakomschrijving* van de Rob is duidelijk veel omvattender. De HRBB concentreert zich meer specifiek op lokale besturen en hun relatie met de Vlaamse overheid. Ten eerste komt dat door de wettelijk omschreven opdracht. Ten tweede heeft ook de samenstelling van de HRBB hiermee te maken (zie verder).

Er is ook een veel grotere *missiegedrevenheid* bij de HRBB. Die kan men ten dele toeschrijven aan het voorbereidende werk van de Commissie Bestuurlijke Organisatie en de inspanning van de voorzitter om de geest van het daaruit voortvloeiende rapport te respecteren.

Samenstelling

Ander knelpunt is de samenstelling, al is die problematiek bij de HRBB van een volledig andere aard dan die van de Rob. De Rob toont alleszins aan dat het afstappen van de *belangenvertegenwoordiging* zeker ook problemen met zich meebrengt, want de evaluatie maakt duidelijk dat de impact van een adviesraad te maken heeft met de mate waarin ze raakt aan de macht. De afwezigheid van belangenvertegenwoordiging kan daarom misschien een reden zijn voor het geringe draagvlak. Zeker wanneer die afwezigheid niet gecompenseerd wordt door *wetenschappelijke expertise of gedegen ervaring*. Dat is meteen het tweede punt van discussie bij de samenstelling van de Rob: de afwezigheid van echt toonaangevende praktijkmensen en wetenschappers.

De HRBB heeft ervoor gekozen om de belangenorganisaties wel expliciet op te nemen (VVSG en VVP). Dat heeft zeker zijn voordelen (belangen=macht). Toch kan ook opgemerkt worden dat de agenda van de HRBB te zeer aansluit bij de agenda van de verenigingen en dat er te weinig onderscheid is tussen de input van die verenigingen en deze van de HRBB. Bij de buitenwacht (administratie en anderen) kan daardoor het beeld ontstaan dat de HRBB gedomineerd wordt door de belangenverenigingen. Het blijft een moeilijke afweging. Daarnaast is ook de aanwezigheid van de kabinetten en de administratie heel belangrijk voor het functioneren van de HRBB omdat daar de link met de macht heel direct is. Ook de instroom van informatie van hun zijde is cruciaal (informatie=macht).

De adviezen

De Rob heeft een iets hogere *frequentie* van adviezen dan de HRBB. Maar de adviezen liggen inhoudelijk veel verder uit elkaar. De *thematiek* van de Rob-adviezen zijn grofweg langs twee hoofdlijnen in te delen. Een belangrijk deel van de adviezen heeft betrekking op het thema 'relatie burger en overheid' (dit is de richting die de Rob in de toekomst wil uitgaan). Een andere groep adviezen richt zich meer op thema's rond interbestuurlijke betrekkingen. De HRBB leunt meer aan bij het tweede thema.

Over de *inhoudelijke kwaliteit* van de adviezen van de HRBB bestaat – zoals bij de Rob – geen discussie. Misschien wel over de *beknoptheid* en het *operationele karakter* van de adviezen.

Ten slotte is er nog de *impact* van de adviezen. Hiervoor is het te vroeg om definitieve conclusies te trekken. Wel kan nu reeds gevoeld worden dat bepaalde regeringsintenties of voorontwerpen van decreet aangepast zijn mede onder invloed van de HRBB.

Het Secretariaat

Het Secretariaat van de HRBB bestaat sinds 1 juni 2001 uit twee voltijdse stafmedewerkers. De Rob beschikt over een Secretariaat van 14 medewerkers. Daar tegenover staat dat de taakomschrijving van de Rob veel groter is en dat het Secretariaat gedeeld wordt met de Rfv (waarvan de taakopdracht trouwens ook deel uitmaakt van de taakopdracht van de HRBB). Het is wel duidelijk dat de mogelijkheden van de Rob hierdoor toch wel groter zijn.

Ook de relatie tussen het '*moederdepartement*' Administratie Binnenlandse Aangelegenheden en het Secretariaat van de HRBB is wat dubbelzinnig. Dat is natuurlijk eigen aan die relatie en hoeft geen probleem te vormen.

Externe communicatie

Op dit vlak staat de HRBB nog veel achter op de Rob. Dat komt ten eerste doordat de Rob en haar Secretariaat al een hele geschiedenis achter de rug hebben (Raad voor Binnelands Bestuur) en dus wat expertise hebben opgebouwd. Ten tweede is er het feit dat de Rob over meer mensen beschikt. Toch zal de HRBB werk moeten maken van zijn externe communicatie. In eerste instantie wordt gedacht aan een nieuwe eigen website die makkelijker toegankelijk is en beter bekend gemaakt wordt. Hiermee wordt verwezen naar het hoge aantal bezoekers per week die de website van de Rob/Rfv ontvangt.

De toekomst

In de toekomst wil de Rob meer de rol van agendasettende adviesraad opnemen. De HRBB blijkt uit de praktijk vooral later in de beleidscyclus te ageren, waardoor de agendasettende rol wat naar achter geschoven wordt. Er wordt daardoor nog te weinig werk gemaakt van prospectieve thema's: thema's die groeien, nieuwe richtingen in het bestuur, toekomsttrends, De agenda plakt nu te zeer en te dicht op de politieke agenda waardoor men soms de indruk heeft 'te laat' te komen, al moet dat ook gerelativeerd worden. Vaak is een politieke beslissing maar tijdelijk of maakt ze deel uit van veel omvangrijkere hervormingen die over meerdere jaren lopen. De plaats die de HRBB in de toekomst wil innemen binnen de beleidscyclus is dus zeker nog een discussiepunt.

Daarnaast zijn er nog vele vragen over de toekomstige rol van de adviesraden binnen de gereorganiseerde Vlaamse overheid (één adviesorgaan per sector zoals in Nederland?). Feit is wel dat er blijvend nood zal zijn aan een adviesorgaan dat het binnenlands bestuur in een beetje in het oog houdt.

Het is zoals gezegd nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken. Toch is deze evaluatie zeker nuttig voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. We moeten ons bewust zijn van de mogelijke knelpunten van een adviesraad. Bepaalde zaken zullen hoogstwaarschijnlijk onvermijdelijk zijn gezien het intrinsiek karakter van een adviesraad, zoals bijvoorbeeld de dubbelzinnige relatie met het 'moederdepartement' en de moeilijke positie in de beleidscyclus. Andere zaken moeten we proberen omzeilen.

Voor meer informatie over de Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur kan u terecht op hun website www.rfv.nl/rob of kan u contact opnemen met het Secretariaat van de HRBB.

Bijlage 4. De Nederlandse Raad voor Financiële Verhoudingen

1. Inleiding

In een vorige nota hebben we u laten kennis maken met de Nederlandse Raad voor het Openbaar bestuur (Rob). Daar werd ook kort ingegaan op de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) omdat er ook een duidelijk raakvlak is met de HRBB. Naar aanleiding van de adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet betreffende de herziening van het Gemeentefonds gaan we nu wat dieper in op de Rfv. We beperken ons echter tot de zaken die relevant zijn voor deze adviesaanvraag.

De Rfv is namelijk nogal actief op het vlak van advisering rond het Nederlands Gemeentefonds. Het kan nuttig zijn voor de HRBB om eens te onderzoeken welke parameters zij in hun adviezen laten doorwegen, al was het maar om een aantal zaken in perspectief te zetten. Het is wel niet de bedoeling om daarmee de directe link te leggen met het Vlaams Gemeentefonds, want de twee zijn moeilijk te vergelijken. We beginnen met een korte voorstelling van de Rfv.

2. Profiel van de Raad voor Financiële Verhoudingen

2.1. Algemeen

De Rfv is gegroeid uit de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) en werd opgericht op 21 februari 1997 – met terugwerkende kracht naar 1 januari 1997. De wet geeft de Rfv de volgende taakopdracht mee:

“De Raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving inzake financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving.”

De Rfv heeft een beetje een moeilijke start gekend, vooral omdat er discussie was over de verhouding met de Rob. In de filosofie van de Kaderwet adviescolleges is slechts één (strategisch) adviesorgaan per sector toegestaan. Uiteindelijk is gekozen voor de oplossing van twee Raden met één gezamenlijke voorzitter (nu niet meer het geval) en gezamenlijk gehuisvest secretariaat (nu volledig samengevoegd). De Rob zou alle strategische vragen voor zijn rekening nemen, ook de strategische vragen van financiële aard, de Rfv zou een adviesraad moeten zijn die zich voornamelijk met vragen van meer uitvoeringstechnische aard zou bezighouden (in praktijk denkt de Rfv meer en meer mee over de strategisch bestuurlijk-financiële aspecten, zie ook gezamenlijke adviezen).

Die taakopdracht heeft zich vertaald in de samenstelling van de Rfv. Ook hier zetelen geen belangenvertegenwoordigers. De grondige praktijkervaring en de wetenschappelijke expertise is – in tegenstelling tot de Rob – in deze Rfv wel algemeen aanvaard en zorgt voor de nodige impact.

Ook andere knelpunten die bij de Rob naar boven kwamen zijn niet in dezelfde mate aanwezig bij de Rfv. Zo is de wettelijke taakopdracht veel beperkter (zie hierboven) en is de missiegedrevenheid ook groter. De Rfv heeft zelfs een duidelijk toetsingskader.

Toetsingskader van de Rfv:

De Raad voor de Financiële Verhoudingen:

- draagt bij aan een efficiënte en **effectieve overheid** door toe te zien op de juiste financiële verhoudingen.
- streeft naar een **evenwicht** tussen de verdeling van taken en bevoegdheden én de verdeling van de benodigde financiële middelen.
- probeert de **beleids- en bestedingsvrijheid** van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te waar-

borgen door de vormgeving van de financiële verhoudingen.

- let er op dat de verdeelstelsels voldoen aan de eisen van **rechtsgelijkheid en -zekerheid, gegcheidenheid, 'doorzichtig' en voor iedereen te verifiëren zijn.**

Bij het geven van adviezen geeft de Rfv eventueel ook aan of er spanning bestaat tussen de gekozen bestuurlijke oplossing en financiële mogelijkheden. Als dit volgens de Rfv een goede uitvoering van de overheidstaken belemmert, wordt aangegeven op welke manier dit kan worden verminderd of voorkomen.

De evaluatie van de Rfv was dan ook veel positiever dan de evaluatie van de Rob: "De Rfv is gestart onder een 'ongelukkig gesternte', maar heeft gaandeweg een zekere impact gekregen, en een bekendheid verworven bij de relatief kleine kring van specialisten die de Rfv-adviezen nuttig vinden bij hun eigen bestuurlijke werk. De impact van de Rfv is vooral te verklaren vanuit de inhoudelijke deskundigheid en 'degelijkheid' en uit de herkenbare invulling van de wettelijke taakopdracht. Alhoewel de bovenstaande beoordeling van de Rfv positief is, is binnen de brede arena van het openbaar bestuur de positie van de Rfv niet zo sterk."

2.2. Adviezen

Hierna volgt een lijst (niet uitputtend) van adviezen die de Rfv in 2000 en 2001 heeft uitgebracht:

- Verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies.
- Decentralisatie middelen voor sociaal vervoer.
- Uitlichting Fonds voor Werk en Inkomen.
- Onderwijshuisvesting Almere.
- Tender Inversteringsprogramma's Provincies (TIPP).
- Fonds voor Werk en Inkomen.
- Nieuwe financieringssysteem Rampenbestrijding
- Implementatie Verdrag van Valletta.
- Voorontwerp Wet op de Jeugdzorg.
- Onderwijshuisvesting Aalborg.
- Advies Nota Grondbeleid.
- BTW-compensatiefonds.
- Maatschappelijke opvang.
- Herverdeling onderwijshuisvesting.
- Integratie-uitkeringen precariobelasting.

Het overgrote deel van de adviezen zijn uitgebracht aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast bracht de Rfv ook nog talrijke gemeentespecifieke adviezen uit over de toepassing van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (de aanvullende uitkeringen), maar die zijn op dit moment niet echt van toepassing voor de huidige adviesaanvraag aan de HRBB.

3. Toetsingskader Gemeentefonds

Ondanks het feit dat de adviezen van de Rfv heel specifiek en technisch van aard zijn, zijn er toch een aantal criteria waartegen de adviezen afgewogen worden en die dus bruikbaar kunnen zijn voor de HRBB bij de adviesaanvraag.

Ten eerste is er het algemeen toetsingskader (zie hierboven) van de Rfv, die toch al duidelijk de algemene richting aangeeft waarbinnen de adviezen zich begeven. Wat specifiek in het oog springt is puntje twee en drie: de relatie taken versus financiën, en de beleids- en bestedingsvrijheid. Twee zaken die al meermaals aan bod zijn gekomen op de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

Ten tweede zijn er ook meer specifieke criteria die worden afgewogen bij een adviesaanvraag. Die

komen nogmaals naar voor bij de laatste grote adviesaanvraag over de wijziging van het Nederlandse Gemeentefonds. We beginnen met een korte voorstelling van het Nederlandse Gemeentefonds en in een tweede deeltje hebben we het over de criteria die de Rfv hanteert.

3.1. Het Nederlandse Gemeentefonds

Vooreerst moet gemeld worden dat het aandeel van de betoelaging door de centrale overheid in verhouding tot de eigen fiscaliteit veel groter is in Nederland dan in Vlaanderen. In Nederland komt minder dan 10% van de middelen uit eigen fiscaliteit en bijna 50% uit centrale betoelaging. In België is die verhouding ongeveer 45% eigen fiscaliteit tegenover 20% uit de fondsen (de cijfers van verschillende bronnen liggen wat uiteen).

Het totaalbudget van het gemeentefonds wordt tweejaarlijks vastgelegd in een bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De regel is dat het totaalbudget van het gemeentefonds met de stijging van netto gecorrigeerde nationale uitgaven wordt verhoogd. Het totaal voor uitkeringsjaar 2000 bedraagt ongeveer 25,2 miljard NLG.

Vanaf het uitkeringsjaar 2001 wordt het Nederlandse Gemeentefonds geheel verdeeld volgens de methode die ten grondslag ligt aan de Financiële-verhoudingswet van 1997 (en die sindsdien nog een aantal keer is gewijzigd). Die wet geeft slechts een kader aan. Er worden in grote lijnen kenmerken aangegeven waarnaar de verdeelmaatstaven zich moeten richten. De verdelingscriteria worden verder bepaald in lagere regelgeving door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën. Bij de aanpassing van het verdeelstelsel per 2001 zijn een aantal nieuwe maatstaven geïntroduceerd. We zetten de maatstaven van verdeling even op een rijtje:

Inkomstenmaatstaf

1. onroerende zaakbelasting

Sociale maatstaven

2. inwoners
3. inwoners * bodemfactor buitengebied
4. inwoners jonger dan 20 jaar
5. inwoners ouder dan 64
6. inwoners waddeneilanden
7. lage inkomens
8. bijstandsontvangers
9. uitvoeringskosten sociale dienst
10. schaafactor sociale dienst
11. uitkeringsontvangers
12. minderheden

Functiemaatstaven

13. klantenpotentieel lokaal
14. klantenpotentieel regionaal

Fysieke maatstaven

15. leerlingen
16. oppervlakte land
17. land * percentage slechte bodem
18. land * bodemfactor gemeente
19. oppervlakte binnenwater
20. oppervlakte buitenwater

21. oppervlakte bebouwing
22. oppervlakte bebouwing * woonkern * bodemfactor
23. oppervlakte bebouwing * buitengebied * bodemfactor
24. woonruimten
25. woonruimten * bodemfactor woonkern
26. woonruimten * percentage slechte bodem
27. historische kern
28. historische waterweg
29. bewoonde oorden 1930
30. bewoond oord / historische kern
31. stadsvernieuwing
32. omgevingsadressendichtheid
33. omgevingsadressendichtheid * percentage slechte bodem
34. oeverlengte * bodemfactor gemeente
35. oeverlengte * bodemfactor * dichtheidsfactor
36. meerkernigheid
37. meerkernigheid * bodemfactor buitengebied
38. bedrijfsvestigingen

Vast bedrag maatstaf

39. een voor alle gemeenten gelijk bedrag
40. een bedrag voor Amsterdam
41. een bedrag voor Rotterdam
42. een bedrag voor Den Haag
43. een bedrag voor Utrecht
44. een bedrag voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog

Herindelingen maatstaf

45. herindeling

Overgangsregime

46. omvangrijke opgave woningbouw
47. suppletie-uitkeringen
48. aflopende uitkeringen
49. startbijdrage
50. wachtgelden
51. riolering
52. monumenten

Aanvullende uitkering

53. aanvullende uitkering

Diverse uitkeringen

54. integratie-uitkering onderwijshuisvesting
55. integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds
56. integratie-uitkering VERDI-personele middelen
57. integratie-uitkering afschaffing precariobelasting op omroepkabels

3.2. Toetsingskader van de Raad voor de Financiële Verhoudingen

De Rfv heeft in een advies van 1 maart 1999 een aantal eisen omschreven waaraan verdeelmaatstaven moeten voldoen:

- voor alle gemeenten periodiek gelijktijdig meetbaar;
- een globaal verband hebben met de kosten van de gemeenten (kostenoriëntatie);
- objectief en betrouwbaar te bepalen;
- niet gevoelig voor gemeentelijke herindeling;
- niet direct door de gemeenten te beïnvloeden;
- niet te conjunctuurgevoelig zijn;
- wel dynamisch in tijd, maar geen grote schokken.

In de praktijk kunnen niet alle eisen strikt worden gehanteerd, want dan zouden te weinig verdeelmaatstaven overblijven. Er zal steeds moeten worden bepaald of de “winst” van een betere verdeling hoger is dan het “verlies” als gevolg van een niet volledig kunnen voldoen aan genoemde eisen. Uit deze opsomming blijkt overigens ook dat resultaten van steekproefonderzoeken meestal niet geschikt zijn voor het gebruik als verdeelmaatstaf.

De Rfv merkt op dat het verdeelstelsel hanteerbaar moet zijn en blijven. Dit betekent dat voor het inpassen van nieuwe verdeelmaatstaven enige terughoudendheid op zijn plaats is. Alleen als duidelijk is, dat zij een substantiële bijdrage leveren aan de verklaring van geconstateerde kostenverschillen en noodzakelijk zijn voor de dynamiek van het stelsel, mogen zij aan het stelsel worden toegevoegd. Vanuit de Nederlandse gemeenten komen veelvuldig opmerkingen dat het verdeelstelsel steeds ingewikkelder wordt en het voor de betrokken gemeentebestuurders en -ambtenaren niet meer uit te leggen of uit te rekenen is. Dit is een belangrijk signaal, want de acceptatiegraad mag van de Rfv niet afnemen.

De criteria van het Nederlands Gemeentefonds zijn algemeen aanvaard en behoeven nauwelijks toelichting. De Rfv merkt wel op dat genoemde criteria niet in absolute zin kunnen worden toegepast. Toepassing van de afzonderlijke criteria kunnen tot uiteenlopende conclusies omtrent de geschiktheid van een factor als verdeelmaatstaf leiden. Zo kan de eis van objectiviteit en betrouwbaarheid bepaalde factoren uitsluiten die een goede kostenoriëntatie in zich hebben. In sommige gevallen is een politiek/bestuurlijke weging van de eisen noodzakelijk.

Tenslotte merkt de Rfv nog het volgende op. Bij het ontwerpen van een verdeelstelsel dienen de functie van de algemene uitkering en de doelstellingen die met de verdeling worden nagestreefd niet uit oog te worden verloren. De functie is het bijdragen aan de zelfstandige plaats van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De algemene uitkering dient namelijk de gemeenten te voorzien van voldoende algemene middelen waardoor zij in staat zijn binnen de wettelijke kaders naar eigen inzichten hun taken, zowel de bij wet opgedragen taken als de taken die zij in vrijheid op zich hebben genomen, uit te voeren.

Een belangrijke doelstelling die met de verdeling van de algemene uitkering wordt nagestreefd is het creëren van een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten.

Uit het bovenstaande trekt de Rfv de conclusie dat de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd dient te zijn op de kostenverhoudingen die voortvloeien uit de taakopvatting en prioriteitsbepaling van de collectiviteit van de gemeenten. Andere beleidsdoelstellingen zijn naar de mening van de Rfv hieraan ondergeschikt.

Bijlage 5. Herstructurering van het Vlaams advies- en overlegstelsel

1. Inleiding

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken hield op 6 november 2001 een gedachtewisseling met de heer Patrick Dewael, Minister-president van de Vlaamse regering, over de herstructurering van het Vlaamse advies- en overlegstelsel. Deze gedachtewisseling vond plaats op vraag van de Minister-president, die de inzichten van de commissie over de genoemde herstructurering wenste te kennen voordat hij ze in een voorstel van decreet omzet.

Het is de bedoeling van deze nota om naar aanleiding van deze gedachtewissel een kort overzicht te geven van welke punten momenteel ter tafel liggen die relevant zijn voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Op die manier kan de Hoge Raad anticiperen op de geplande hervormingen en eventueel haar eigen visie kenbaar maken.

2. De voorgestelde hervorming

Er bestaan momenteel een 135-tal adviesraden met een enorme diversiteit in de wijze van oprichten, de taken die ze vervullen, in de aard van initiatiefrecht, de mogelijkheid van het parlement om bij deze adviesraden advies in te winnen, de samenstelling, de logistieke en personeelsondersteuning, de termijnen binnen dewelke advies moet worden uitgebracht, het al of niet verplichte karakter van de raadpleging en het al of niet bindende karakter van de adviezen.

De Minister-president wil met de voorgestelde hervorming deze hybride situatie rationaliseren.

2.1. Reeds genomen politieke beslissingen

Het Vlaamse regeerakkoord zegt in algemene bewoordingen dat met het hoofdstuk Nieuw Bestuurlijk Beleid een optimalisering van de werking van de Vlaamse overheid wordt nagestreefd. Tijdens een bijzondere ministerraad op 19 februari 2000 in Leuven werd dit geïmplementeerd. Hierbij werden niet enkel de elementen van het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie geleverd, maar ook de filosofie ondersteund dat de herstructurering zich niet tot de administratieve structuren mag beperken. De herstructurering dient zich ook uit te strekken, in bredere zin, tot alle advies- en overlegstructuren.

Relevante documenten (kunnen verkregen worden op het secretariaat):

- Rapport van de bijzondere commissarissen dd. 22/12/2000: 'Beter Bestuur...': Hoofdstuk 4 het Vlaamse advies- en overlegstelsel
- Beslissing van de Vlaamse regering dd. 19/1/2001 'beter bestuurlijk beleid'
- Nota onderscheid 'strategische adviesraden' en 'technische commissies'
- Memorie van toelichting voor een toekomstig decreet

2.2. Principiële uitgangspunten

1. Het eerste uitgangspunt is het primaat van de politiek. Dit betekent dat het verlenen van advies steeds ondergeschikt moet blijven aan de uiteindelijke politieke besluitvorming. Het advies vormt een belangrijk, maar ondergeschikt onderdeel van het politieke besluit.
2. Het tweede uitgangspunt is de expliciete erkenning van de rol en de waarde van het maatschappelijk middenveld, en van de inbreng van onafhankelijke deskundigen. Wat adviesverlening betreft, kunnen beide groepen best samen aan bod komen.
3. Het derde uitgangspunt bestaat uit het vermijden van een mengvorm van advies en overleg. Adviesverlening bestaat uit een deskundige, onderbouwde en vanuit een onafhankelijke positie uitge-

brachte raadgeving over een bepaalde beleidsaangelegenheid. Overleg is een wederzijdse aftasting, een uitwisseling van informatie en een reflectie die zich richt op het organiseren van een gedachte-wisseling tussen de beleidsverantwoordelijken en de relevante betrokken maatschappelijke actoren (verder in de nota wordt niet meer ingegaan op overleg, wegens niet relevant voor de Hoge Raad).

4. Ten vierde moet het adviesstelsel oordeelkundig georganiseerd worden, zodat het de slagkracht van de Vlaamse overheid ten goede komt.

2.3. Krachtlijnen - doelstellingen

1. De reorganisatie en de herstructurering van het adviesstelsel moeten in de eerste plaats tot een versobering leiden. Het is de bedoeling om per beleidsdomein of -departement tot één strategische adviesraad te komen. Voor de aangelegenheden die de beleidsdomeinen overschrijden, zullen een beperkt aantal meta-adviesraden in het leven worden geroepen.

Dit voornemen sluit niet uit dat het mogelijk moet blijven om in bepaalde aangelegenheden subraden te laten functioneren. Dit doet evenwel niets af aan de fundamentele betrachting om tot een adviesraad per beleidsdomein en tot een beperkt aantal beleidsdomeinoverstijgende metaraden te komen. De SERV is een typisch voorbeeld van een dergelijke metaraad.

2. De tweede krachtlijn bij de herstructurering is het streven naar een zekere stroomlijning. De huidige adviesraden zijn bij decreet, bij regeringsbesluit of gewoon ad hoc opgericht. Het is de bedoeling dat er een decretaal kader komt dat een aantal algemene principes inzake adviesverlening bevat. Volgens dit kaderdecreet zullen de verschillende adviesraden worden opgericht, ook altijd door middel van een decreetale beslissing. Dit betekent dat het Vlaams Parlement telkens door middel van een decreet zal moeten beslissen om een bepaalde adviesraad op te richten (parlementaire instemming is dus steeds vereist).
3. Het laatste element van de herstructurering is de afschaffing van de bindende advisering. Dat is volgens de regering een contradictio in terminis. Indien een advies bindend is, is het eigenlijk een beslissing.

2.4. Toelichting van het voorstel tot decreetale regeling

2.4.1. Opdracht

De opdracht van een strategische adviesraad, waarvan er dus één is per beleidsdomein of beleidsdepartement, bestaat erin om vanuit een bepaalde expertise of vanuit maatschappelijke betrokkenheid een deskundig en onderbouwd standpunt op hoofdlijnen te formuleren over beleidsaangelegenheden en over de strategische beleidsvraagstukken en hoofdlijnen van het beleid.

Die opdracht moet breed geïnterpreteerd worden: zowel proactief en anticiperend, als reactief. Een adviesraad moet kunnen adviseren over zaken waarmee de beleidsvoerders nog niet bezig zijn. Een adviesraad moet kunnen stellen dat bepaalde problemen wellicht zullen ontstaan en dat de bevoegde minister hiermee in de toekomst rekening moet houden. Een adviesraad moet echter ook de kans krijgen om beleidsgerichte adviezen te formuleren over concrete voorstellen van de Vlaamse regering of van het Vlaams Parlement.

2.4.2. Objectiviteit

De onafhankelijke positie van een adviesraad is voor de Minister-president van groot belang. Deze onafhankelijkheid heeft voornamelijk betrekking op de wijze waarop het advies wordt verstrekt en niet op de persoon die het advies verstrekt. De vraag is uiteraard hoe iemand in een adviesraad terechtkomt. De objectiviteit van de leden van een adviesraad kan steeds in vraag worden gesteld. Om die reden is het voor de Minister-president zeer belangrijk dat de onafhankelijkheid refereert aan

de werkwijze van een adviesraad. Een adviesraad moet volledig onafhankelijk van de Vlaamse regering kunnen functioneren. De Vlaamse regering moet deze onafhankelijkheid zelfs kunnen garanderen.

2.4.3. Samenstelling

Voor wat de samenstelling van de adviesraden betreft, moet volgens het voorstel het kaderdecreet in de mogelijkheid voorzien om zuivere adviesraden op te richten. Een **zuivere adviesraad** is een adviesraad die uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen bestaat. Daarnaast moet de mogelijkheid bestaan om **maatschappelijke adviesraden** op te richten, die uitsluitend samengesteld zijn uit deskundige vertegenwoordigers van het middenveld. Ten slotte moet het ook mogelijk zijn om **gemengde adviesraden** te maken. Een gemengde adviesraad bestaat zowel uit onafhankelijke deskundigen als uit vertegenwoordigers van het middenveld. Een kruisbestuiving tussen ervaren mensen uit het middenveld en deskundigen uit de academische wereld moet volgens de Minister-president mogelijk blijven.

2.4.4. Ad hoc-adviezen

Het moet steeds mogelijk blijven om voor bepaalde problemen een ad hoc-advies te vragen. Indien zich een acuut probleem voordoet waarvoor geen van de bestaande adviesraden voldoende beslagen is, moet het mogelijk zijn om een adviesraad met een ad hoc-opdracht op te richten.

2.4.5. Geen verplichting tot advies

Uit het voorliggend voorstel van de Minister-president blijkt dat een adviesvraag niet in algemene zin verplicht moet worden gesteld. Bij het verplichten van een adviesvraag verwordt het advies al te makkelijk een formaliteit, omdat een decreet het nu eenmaal voorschrijft. Het spreekt vanzelf dat bij essentiële vragen over beleidsvoering, altijd advies moet worden ingewonnen. In specifieke sectorale oprichtingsdecreten kan misschien wel nog een verplichting worden opgenomen. De verplichte adviesvraag wordt dus volgens de Minister-president best niet als norm ingeschreven in het kaderdecreet. De verplichting moet geval per geval, decreet per decreet en oprichtingsdecreet per oprichtingsdecreet kunnen worden geëvalueerd.

2.4.6. Andere structurele kenmerken

Aan elke strategische adviesraad moet rechtspersoonlijkheid worden toegekend. Elke adviesraad moet effectief over autonomie, een eigen jaarlijkse dotatie en een secretariaat kunnen beschikken, want die zijn van belang voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de werking van de raad. Het is voor de Minister-president ook belangrijk dat de adviesraden kunnen functioneren volgens een bepaald werkprogramma. Er moet met andere woorden mee rekening worden gehouden dat een Vlaamse regering of een Vlaams Parlement wordt geadviseerd door raden die over een eigen planning, prioriteiten en begroting beschikken. Er moet voor worden gezorgd dat de adviesraden goed werk leveren binnen het stramien van een begroting of van beleidsbrieven die hier moeten worden goedgekeurd.

3. Discussiepunten voor de Hoge Raad

Deze voorgestelde hervorming van het adviesstelsel is voor een groot deel gebaseerd op de Nederlandse kaderwet adviescolleges van 1997. Naar aanleiding van die kaderwet werd in Nederland de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) en de Raad voor Financiële Verhoudingen (Rfv) opgericht die beide de adviesstructuur van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vormen (dit was een uitzondering op de regel dat er één adviesraad per ministerie mag zijn - beide adviesraden hebben wel gezamenlijk secretariaat, gebouw, ...). De Rob en de Rfv vormen eigenlijk samen min of meer het werkveld van de Hoge Raad, maar dan uitgebreider zodat ook enigszins de vergelijking met de eventueel toekomstig op te richten adviesraad Bestuurszaken kan

gemaakt worden.

Ondertussen hebben de Rob en de Rfv reeds een eerste evaluatie achter de rug. Daarover werd door het secretariaat reeds een nota gemaakt (focus vooral op Rob). Het kan misschien nuttig zijn om de belangrijkste bevindingen van die evaluatie en de mogelijke conclusies daarvan voor de Hoge Raad hier ook even te herhalen en wat aan te vullen in het licht van het huidig voorstel. Een groot deel van de conclusies van de evaluatie van de Rob spruiten namelijk expliciet of impliciet voort uit die hervorming van het adviesstelsel.

3.1. Opdracht

De taakomschrijving van de Rob is duidelijk heel omvattend, wat leidde tot een negatieve evaluatie over de verscheidenheid van de adviezen. Wat dat betreft blijft het voorstel van Vlaams kader-decreet heel vaag: zowel proactief als reactief advies is mogelijk. Maar wat wel zeker gevolgen zal hebben voor de opdracht van de Hoge Raad is dat er maar één strategische adviesraad per beleidsdomein (13 in totaal) wordt voorzien. Het werkveld van de Hoge Raad zou zich dan hoofdzakelijk binnen het nieuwe beleidsdomein Bestuurszaken bevinden.

De Hoge Raad concentreert zich momenteel specifiek op lokale besturen en hun relatie met de Vlaamse overheid. Dit is dus een redelijk beperkte taakomschrijving. Ten eerste komt dat door de wettelijk omschreven opdracht. Ten tweede heeft ook de samenstelling van de HRBB hiermee te maken (zie verder). De mogelijkheden zijn dus dat ofwel het werkveld zal opgenomen worden in een grotere adviesraad Bestuurszaken, ofwel dat de Hoge Raad een sub-adviesraad wordt van de adviesraad Bestuurszaken. Wel moet gezorgd worden dat er niet in de val getrapt wordt van een te omvattende opdracht zoals dat bij de Rob het geval is.

In de commissievergadering van 6 november gaf de Minister-president alvast toe dat er ook ruimte moet zijn voor het oprichten van sub-adviesraden.

3.2. Samenstelling

Ander knelpunt uit de evaluatie van de Rob is de samenstelling, al is die problematiek bij de Hoge Raad van een volledig andere aard dan die van de Rob. De Rob toont alleszins aan dat het afstappen van de aanwezigheid van *representatieve organisaties* zeker ook problemen met zich meebrengt, want de evaluatie maakt duidelijk dat de impact van een adviesraad te maken heeft met de mate waarin ze raakt aan de macht. De afwezigheid van dergelijke organisaties kan daarom misschien een reden zijn voor het geringe draagvlak. Zeker wanneer die afwezigheid niet gecompenseerd wordt door *wetenschappelijke expertise of gedegen ervaring*. Dat is meteen het tweede punt van discussie bij de samenstelling van de Rob: de afwezigheid van echt toonaangevende praktijkmensen en wetenschappers.

De Hoge Raad heeft ervoor gekozen om de representatieve organisaties wel expliciet op te nemen (VVSG en VVP). Dat heeft zeker zijn voordelen (ze hebben nogal wat macht). Toch kan ook opgemerkt worden dat de agenda van de Hoge Raad te zeer aansluit bij de agenda van de verenigingen en dat er te weinig onderscheid is tussen de input van die verenigingen en deze van de Hoge Raad. Bij de buitenwacht (administratie en anderen) kan daardoor het beeld ontstaan dat de Hoge Raad gedomineerd wordt door de belangenverenigingen. Het blijft een moeilijke afweging.

Daarnaast is ook de aanwezigheid van de kabinetten en de administratie heel dubbelzinnig voor het functioneren omdat daar de link met de macht heel direct is (ook de instroom van informatie van hun zijde is cruciaal [informatie=macht]), maar de kans bestaat dat de vergaderingen uitmonden in een welles-nietes spelletje tussen de kabinetten (en administratie) en de belangenorganisaties.

Eén van de oorspronkelijke bedoelingen van de hervorming van het adviesstelsel was het beperken van de invloed van het middenveld in de adviesraden. Het voorbeeld van de Nederlandse Rob toont aan dat dat niet per se een goede zaak is. De Minister-president gaf in de commissie ook reeds toe dat

hij zuivere adviesraden in de praktijk niet ziet zitten, alhoewel hij de optie in het kaderdecreet wel wil behouden. Er is momenteel ook nog helemaal geen duidelijkheid wat nu juist een *onafhankelijke* deskundige is.

3.3. Verplichte adviezen?

De verplichting tot adviesaanvraag wordt in het voorstel van kaderdecreet in alle gevallen verlaten om de politieke besluitvorming niet te zwaar te belasten. Op de commissievergadering heeft de Minister-president die stelling ten dele verlaten en toegegeven toch een beperkte lijst van gevallen waarin advies verplicht is in het kaderdecreet op te nemen.

De vraag voor de Hoge Raad is of de adviesaanvraag voor haar werkgebied in bepaalde gevallen ook dient te worden verplicht. En zo ja, in welke gevallen.

3.4. Objectiviteit en onafhankelijkheid

De instrumenten om objectiviteit en onafhankelijkheid te garanderen zijn het geven van een eigen budget, een eigen secretariaat en eigen rechtspersoonlijkheid. Het secretariaat van de Hoge Raad is momenteel verbonden aan de administratie Binnenlandse Aangelegenheden, zoals dat ook nog altijd het geval is bij de huidige Nederlandse Rob. Uit de evaluatie van de Rob blijkt dat de relatie tussen het ‘moederdepartement’ en het secretariaat wat dubbelzinnig is. Dat is natuurlijk eigen aan die relatie en hoeft geen probleem te vormen. Aan de andere kant is de verwevenheid van het secretariaat met de administratie zeker een voordeel wat betreft de goede instroom van informatie.

Wat betreft de eigen rechtspersoonlijkheid maakte de heer Sven Gatz op de commissievergadering van 6 november de opmerking dat rechtspersoonlijkheid leidt tot rechtsaansprakelijkheid. Hij vraagt zich af of rechtspersoonlijkheid noodzakelijk is voor het garanderen van de onafhankelijkheid. Het krijgen van een eigen budget daarentegen is volgens de meeste commissieleden wel een onontbeerlijke voorwaarde voor onafhankelijkheid.

4. Slotbeschouwing: de toekomst van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Op lange termijn is het momenteel dus moeilijk voorspelbaar wat er gaat gebeuren met de Hoge Raad. Het is echter wel van belang dat er nagedacht wordt aan de toekomst van het adviesstelsel en dat de Hoge Raad indien nodig zijn stem laat horen.

Ondertussen moet wel nagedacht worden over welke rol de Hoge Raad dan zal innemen op de middellange termijn. Ter vergelijking: in de toekomst wil de Nederlandse Rob meer de rol van agendasettende adviesraad opnemen.

De Hoge Raad blijkt momenteel uit de praktijk vooral later in de beleidscyclus te ageren, waardoor de agendasettende rol wat naar achter geschoven wordt. Er wordt daardoor nog te weinig werk gemaakt van prospectieve thema's: thema's die groeien, nieuwe richtingen in het bestuur, toekomst-trends,... De agenda plakt nu te zeer en te dicht op de politieke agenda waardoor men soms de indruk heeft 'te laat' te komen, al moet dat ook gerelativeerd worden. Vaak is een politieke beslissing maar tijdelijk of maakt ze deel uit van veel omvangrijkere hervormingen die over meerdere jaren lopen. De plaats die de Hoge Raad op middellange termijn wil innemen binnen de beleidscyclus is dus zeker nog een discussiepunt.

Daarom wordt aan de leden voorgesteld om eventuele knelpunten in het binnenlands bestuur die ze zelf in de toekomst prioritair achten en die niet noodzakelijk deel uitmaken van de politieke agenda te melden aan het secretariaat. Er kan vervolgens getracht worden om tot een soort strategische nota te komen met een aantal mogelijke agendapunten voor de Hoge Raad.

Bijlage 6. Projectbeschrijving onderzoeksproject

Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW

Inhoudstafel

1. Inleiding en situering	63
2. Voorstel van werkplan.....	64
2.1. Luik 1: situatie- en probleembeschrijving op juridisch, bestuurskundig en managementsvlak	65
2.2. Luik 2: Verbeteringsvoorstellen op korte termijn voor de relatie tussen gemeente en OCMW binnen het vigerende regelgevend kader.....	67
2.3. Luik 3: Verbeteringsvoorstellen op lange termijn voor de relatie tussen gemeente en OCMW, los van het vigerende regelgevend kader	68
3. Onderzoeksverloop	70
3.1. Samenstelling werkgroep en panel	70
3.2. Tijdschema	71
4. Referenties	72

1. Inleiding en situering

Volgens de wet van 8 juli 1976 zijn de OCMW's openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. De jure dient iedere gemeente door een OCMW bediend te worden, feitelijk bestaat er een OCMW in iedere gemeente. Zij hebben tot opdracht de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren. De wet of het decreet bepaalt tevens de wijze waarop de OCMW's zich aan deze taak kunnen kwijten. Bepaalde opdrachten zijn nauwkeurig omschreven. Andere, die meer bepaald betrekking hebben op de concretisering van de te verstrekken diensten, worden in niet onbelangrijke mate overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de raad van het OCMW. Op heel wat punten m.b.t. de inrichting en de werking van het OCMW heeft de wetgever een nauwe band tussen de gemeente en het OCMW gewenst:

- De leden van de OCMW-raad worden door de gemeenteraad verkozen; de OCMW-raad mag tevens voor één derde uit gemeenteraadsleden bestaan;
- De gemeentelijke overheden hebben een toezichtsrecht op de handelingen van het OCMW;
- De burgemeester kan met raadgevende stem de vergaderingen van de OCMW-raad bijwonen;
- Ten minste om de drie maanden moet op initiatief van de burgemeester overleg plaatshebben tussen het vast bureau van de raad voor maatschappelijk welzijn en een afvaardiging van het college van burgemeester en schepenen;
- Het personeel heeft in principe hetzelfde administratief en geldelijk statuut als het personeel van de gemeente;
- De gemeente is ertoe gehouden door eigen middelen in te staan voor het gebeurlijk tekort in de begroting van het OCMW.

Recentelijk zijn nog een aantal aanpassingen doorgevoerd aan de relatie tussen het OCMW en de gemeente, op het vlak van de gemeenschappelijke beleidsplanning in het kader van het SIF, de opdrachten van het overlegcomité, het personeelsstatuut, de nieuwe OCMW-boekhouding met een herrijking van het toezicht vanuit de gemeente en de hogere overheden (Bouckaert and Van Nuffel 1998), en de bepalingen van het pact tussen de Vlaamse overheid en de Vlaamse gemeenten en OCMW's.

Doorheen de ontstaansgeschiedenis van de OCMW's is de verhouding tussen gemeenten en OCMW's herhaaldelijk ter discussie gesteld. Maar in de huidige situatie is er een aantal omgevingstendenzen die deze vraag kracht bijzetten, zoals de opdrachtoename van de OCMW's en de hieruitvolgende financiële en schaalproblemen, de evolutie naar een integraal lokaal welzijnsbeleid en nieuwe methodieken op individueel vlak als integrale trajectbegeleiding, de proliferatie aan actieve publieke, private en non-profit organisaties waardoor de nood aan een lokale coördinerende instantie met een regiefunctie zich laat gevoelen. In de huidige discussies worden een veelheid aan mogelijke scenario's voorgesteld, waarbij de verhouding tussen de gemeente en het OCMW anders gestalte krijgt of in grote lijnen ongewijzigd blijft. Er zijn grosso modo drie strekkingen te onderscheiden: (1) toenemende integratie met de gemeente; (2) toenemende integratie met de Vlaamse overheid; (3) een toenemend autonoom karakter van het OCMW (zie bv. (Luyten 2000; Luyten 1999; De Rynck 1999; Werkgroep VVOS 1999; Destoop 1999).

In dat licht heeft de Vlaamse Regering in juli 2000 een advies gevraagd aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB). De HRBB had reeds, anticiperend van deze vraag, beslist een werkgroep samen te stellen die een dergelijk advies diende voor te bereiden. Ter ondersteuning en begeleiding van dit denkproces werd beslist om door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden een bestek te laten uitschrijven.

Onderhavige offerte wil aan de in dit bestek geformuleerde opdrachten tegemoetkomen. Meer bepaald wil het Instituut voor de Overheid de HRBB en de op te richten werkgroep ondersteunen in haar opdrachten:

Op korte termijn:

- De begrippen, verschillende aspecten van de problematiek en criteria helder te omschrijven;
- Aan te geven waar gemeenten en OCMW's op korte termijn beter kunnen samenwerken;
- Een situeringsnota over de verdere communautarisering van de OCMW-wet op te stellen.

Op middellange termijn:

- Advies over de uiteindelijk wenselijke verhouding tussen gemeente en OCMW's te geven.

Het Instituut voor de Overheid zal deze ondersteuning invullen door het ontwikkelen van *beleidsgerichte* nota's en een eindtekst. Doorheen het begeleidingsproces zal de onderzoeksgroep concepten en begrippen omschrijven, alternatieven ontwikkelen, afwegingscriteria formuleren en uiteindelijke beleidsalternatieven en invoeringstrajecten schetsen, dit in constante wisselwerking met de werkgroep van de HRBB.

2. Voorstel van werkplan

Alhoewel de uiteindelijke invulling van de opdracht en het begeleidingsproces in samenspraak met de voorzitter van de HRBB en de werkgroep gebeurt, wordt hierna door de onderzoeksgroep een eerste voorstel van werkplan geformuleerd. In een later deel wordt dan aangegeven wat dit betekent naar tijdsbudgettering toe.

De onderzoeksgroep stelt voor drie luiken in het beleidingsproces te onderscheiden:

- Luik 1: situatie- en probleembeschrijving op juridisch, bestuurskundig en managementsvlak;
- Luik 2: verbeteringsvoorstellen op korte termijn voor de verhouding tussen gemeente en OCMW binnen het vigerend regelgevend kader;
- Luik 3: verbeteringsvoorstellen op lange termijn voor de relatie tussen gemeente en OCMW, los van het vigerend regelgevend kader.

Hierna wordt per luik het doel, de aspecten, de dataverzamelmethode en de te leveren output aangegeven.

2.1 Luik 1: situatie- en probleembeschrijving op juridisch, bestuurskundig en managementsvlak

Doel

Het doel van dit luik is een helder, genuanceerd en systematisch zicht te krijgen op de concepten, begrippen en problematische aspecten van de huidige verhouding tussen de gemeente en het OCMW. Hierbij wordt aandacht besteed aan de plaats van het OCMW in het ruimere bestuurlijk bestel in Vlaanderen en het federale België. De output van dit luik is de basis waarop in de twee andere luiken voortgebouwd zal worden.

De onderzoeksgroep stelt voor om de discussie te structureren op basis van een aantal probleemvelden, die samenhangen met mogelijke afwegingscriteria:

1. Op juridisch/bestuurlijk-organisatorisch vlak (criterium van de legaliteit en rechtmatigheid, principes van behoorlijk bestuur): aspecten zijn o.a.:

- Huidige juridische plaatsbeschrijving van het OCMW t.o.v. De verschillende bestuursniveaus (de federale, Vlaamse, provinciale overheid, de inter/supracommunale instanties en de gemeentelijke overheid);
- Huidige bevoegdheidsverdeling in het federaal staatsbestel tussen verschillende overheden; en
- Knelpunten en verdere mogelijkheden binnen de context van de staatshervorming.

Het huidige juridisch statuut van het OCMW als functioneel gedecentraliseerd bestuur van de hogere overheden of als gemeentelijke instelling is een blijvend discussiepunt tussen juristen. Zo stellen Mast e.a. dat:

“Uit het feit dat de OCMW’s op het gemeentelijk vlak zijn ingericht en dat zij organiek met het gemeentebestuur zijn verbonden, mag niet worden afgeleid dat de maatschappelijke dienstverlening moet beschouwd worden als een aangelegenheid die volgens de artikelen 41 en 162 Grondwet tot de bevoegdheid van de gemeentelijke macht moet behoren (= dus niet van gemeentelijk belang). Het staat de wetgever vrij, zonder dat hem enig verwijt van ongrondwettigheid kan treffen, de maatschappelijke dienstverlening geheel of gedeeltelijk aan de bemoeïngssfeer van de gemeenten te onttrekken. Toch heeft de wetgever geoordeeld dat de maatschappelijke dienstverlening in de gemeentestructuur moest worden ingeschakeld...” (Mast, Dujardin, Van Damme, and Vande Lannotte J. 1999: 557-558; Verelst 1981; Meijntjens-Apers 1987).

Ingevolge de staatshervorming is het beleid inzake maatschappelijk welzijn een persoonsgebonden aangelegenheid geworden, dit met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW (weliswaar met enkele uitzonderingen zoals b.v. het bestaansminimum en de wettelijk vastgelegde taken van het OCMW). Ook stelt de bijzondere wet hervorming instellingen dat het principe dat elke gemeente bediend wordt door een OCMW federaal wordt verankerd.

Andere auteurs beschouwen de OCMW’s daarentegen als een uitvloeisel van de gemeente of als verzelfstandigde gemeentelijke diensten. De band met het gemeentebestuur wordt dan van overwegend belang geacht. Het feit dat de OCMW’s hun bevoegdheden niet putten uit een door de gemeenteraad genomen beslissing, doch uit een wet of een decreet, kan evenzeer verklaard worden vanuit Art. 162 van de GW, dat aan de wetgever toelaat de gemeentelijke instellingen te regelen. Volgens die auteurs kunnen de OCMW’s dan ook als gemeentelijke instellingen worden beschouwd (Maes 1980:88).

Zelfs als men aanvaardt dat het OCMW niet tot de eigenlijke gemeentelijke belangensfeer behoort (zie boven Mast e.a.) dan heeft de Vlaamse Gemeenschap zeer vergaande bevoegdheden verworven om het beleid van maatschappelijk welzijn bij decreet zo te regelen dat het OCMW verder in de gemeentelijke organisatie of structuur wordt geïntegreerd. Die Gemeenschap kan daarentegen ook

het OCMW verder functioneel verzelfstandigen, eventueel zelfs los maken van de gemeente, al blijft het principe bestaan dat elke gemeente moet bediend worden door een OCMW (“gemeente” heeft hier dan de betekenis van “gemeentewoners”).

De onderzoeksgroep wil in Luik 1 deze juridische onduidelijkheden verder uitklaren. Hierbij zal in grote mate aandacht besteed worden aan de mogelijkheden van een verdere communautarisering. In de situeringsnota over de verdere communautarisering van de OCMW-wetgeving zouden de in dat verband mogelijk te verkennen denkpistes moeten aan bod komen. Het spreekt vanzelf dat hierbij de historische ontwikkeling van de regulering i.v.m. burelen van weldadigheid en burgerlijke godshuizen (gemeentewet tot 1925), commissies van openbare onderstand (wet 10.3.1925), en openbare centra voor maatschappelijk welzijn (wet 1976) een zeer belangrijke rol speelt (Luyten 2000). Aan de hand van de voorbereidende werken van deze wetten zullen de standpunten en inzichten moeten worden verduidelijkt. Zeer belangrijk is daarenboven ook de context, waarin de wet van 8.7.1976 tot stand kwam, omdat in die tijd verschillende voorstellen werden voorgelegd aan het parlement o.m. om de onderstand in de gemeenten te integreren en de ziekenhuizen provinciaal te maken (wetsvoorstel Michel); en om openbare diensten voor sociaal dienstbetoon (of welzijn) te organiseren voor bevolkingseenheden van minstens 10.000 inwoners (uitgewerkt onder de verantwoordelijkheid van minister De Saeger, die niet geloofde dat er ooit fusies van gemeenten in ons land zouden worden doorgevoerd en de schaalvergroting van de OCMW los daarvan wilde realiseren).

Dit juridisch onderzoek zal ook inzicht verschaffen in de mogelijkheden, grenzen en termijnen voor mogelijke alternatieve structureringen van de OCMW–gemeente relatie (zie verder luik 2 en 3). Dit probleemveld zal relatief de meeste aandacht krijgen binnen luik 1.

2. Op het vlak van beleidsafstemming en – coördinatie (criterium van de beleidseffectiviteit m.b.t. het lokale welzijnsbeleid). Aspecten die hier onderzocht worden zijn o.a.:

- Huidige feitelijke taakverdeling tussen OCMW-gemeenten;
- Rol en functioneren van overlegcomité en andere vormen van coördinatie;
- Rol en functioneren van de gemeenschappelijke beleidsplanning in het kader van sif;
- Samenwerkingsverbanden om de lokale bestuurskracht met een beter gebruik van de lokaal beschikbare middelen te optimaliseren.

Bij het uitwerken van deze aspecten zal er aandacht zijn voor de heersende omgevingstendenzen zoals de aspectuele invalshoek in het lokale welzijnsbeleid, de verdere inschakeling van het lokale niveau inzake welzijnsbeleid, proliferatie van instellingen en organisaties en de hieruitvolgende nood aan een regiefunctie.

3. Op financieel vlak (criterium van zuinigheid en efficiëntie). Aspecten die kunnen besproken worden, zijn o.a.:

- Inzicht in huidige financieringstromen naar het OCMW en hun coördinatie;
- Problematiek van sturing en beheersing van financiële stromen van gemeente naar OCMW in kader van open eindfinanciering door gemeente;
- Voor-en nadelen van huidige berekeningswijze van de ‘gemeentelijke bijdrage’; en
- Afstemming van gemeentelijk en OCMW financieel beheersinstrumentarium in het licht van de nieuwe gemeenteboekhouding en de nieuwe OCMW-boekhouding (Bouckaert and Van Nuffel 1998; Backer De, Hancké, and Vermeeren 2000).

4. Op beheers- en organisatorisch vlak (criterium van de beheersmatige sturing en flexibiliteit). Aspecten die kunnen besproken worden, zijn o.a.:

- Harmonisering van personeelsstatuut en andere beheersinstrumenten;
- Problematiek van schaalgrootte van de ocmw’s;
- Beheer en verzelfstandiging van de ocmw-voorzieningen; en

- Toezicht vanuit de gemeente en de Vlaamse administratie.

5. Op democratisch vlak (criterium van de politieke aansprakelijkheid, de gelijkberechtiging en de responsiviteit). Aspecten die kunnen besproken worden, zijn o.a.:

- Probleem van samenstelling OCMW-raad en democratische controle;
- Aspect van belangenbehartiging van doelgroepen;
- Aspect van behandeling van concrete dossiers...

Methodiek:

De inventarisatie van knelpunten zal gebeuren op basis van:

1. Documentenanalyse op basis van regelgevende teksten en voorbereidende documenten (wetten, decreten, koninklijke besluiten, omzendbrieven, parlementaire debatten); beleidsdocumenten (beleidsbrieven van de bevoegde ministers); bestaande evaluaties en studies m.b.t. OCMW's; en discussieteksten en artikels;
2. Inbreng van *stake-holders*:
 - Interviews met sleutelfiguren inzake de door hen gepercipieerde knelpunten op basis van een interviewschema. Dit interviewschema verwijst op een systematische manier naar de hoger vermelde probleemvelden;
 - De inventarisatie van knelpunten zal worden voorgelegd aan door de HRBB aangestelde werkgroep met vraag naar volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid. Hierbij kan worden gewerkt met de participatie van een ruimer panel. Met name denkt de onderzoeksgroep aan de organisatie van een hoorzitting o.l.v. de werkgroep met rechtstreeks betrokkenen, waarbij de geïnventariseerde knelpunten op basis van het schema van de probleemvelden op hun volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid getoetst worden. De werkgroep zorgt na systematisering door de onderzoeksgroep voor de consolidatie van de bevindingen. Hierbij zorgt de onderzoeksgroep voor de inhoudelijke begeleiding en de structurering van de panelinbreng.

Output van Luik 1:

Luik 1 resulteert in de volgende output:

- Een nota inzake de inventaris van probleemvelden op juridisch, beleids-, financieel, beheers- en democratisch vlak; en
- situeringsnota m.b.t. de huidige en toekomstige communautarisering van de OCMW-wet

2.2. Luik 2: Verbeteringsvoorstellen op korte termijn voor de relatie tussen gemeente en OCMW binnen het vigerende regelgevend kader

Doel:

In dit luik wordt nagegaan op welke vlakken OCMW's en gemeenten binnen de bestaande juridische setting (die omschreven is in luik 1) nauwer kunnen samenwerken. Ook hier wordt de discussie gestructureerd aan de hand van de verschillende probleemvelden. De aandacht gaat hier in de eerste plaats uit naar suggesties die de geïnventariseerde knelpunten kunnen verhelpen. Ook in dit luik wordt een inbreng van belanghebbenden voorzien:

1. Het voorstellen van mogelijke verbeteringsstrategieën m.b.t. de relatie tussen gemeente en OCMW op korte termijn (d.w.z. binnen het vigerende regelgevend kader) met aanduiding van de respectievelijke voor- en nadelen:
 - Op het vlak van beleidsafstemming en -coördinatie (inzetten en stimuleren van geschikte coördinatie- en sturingsinstrumenten (Bouckaert, Verhoest, and Wauters 2000) zoals een versterking

van de rol van het overlegcomité, gezamenlijke werkgroepen, netwerken, betrokkenheid van OCMW-mandatarissen of gemeentemandatarissen bij vergadering van schepencollege of OCMW-raad)

- Op financieel vlak (het afsluiten van protocollen, verantwoordingsrelaties);
- Op beheers- en organisatorisch vlak in het kader van de concrete dienstverlening (stimuleren van gezamenlijk gebruik van infrastructuur, gezamenlijk aankoopbeleid; provinciale ondersteuning van OCMW's, samenwerkingsverbanden); en
- Op democratisch vlak (maatregelen voor de verhoging van de openheid van beleid en beheer).

1. Het toetsen van de voorstellen aan een kritisch panel op hun haalbaarheid en nut.

Methodiek:

De uitwerking van voorstellen zal gebeuren op basis van:

1. Documentenanalyse (beleidsdocumenten, bestaande evaluaties en studies m.b.t. OCMW's, discussieteksten en artikels; historiek en vroegere beleidsvoorstellen m.b.t. rol van OCMW en gemeente);

2. Inbreng van *stake-holders*:

- Interviews met sleutelfiguren inzake de door hen gepercipieerde mogelijke voorstellen op basis van een interviewschema.
- De inventarisatie van voorstellen zal worden voorgelegd aan door de HRBB aangestelde werkgroep met vraag naar volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid. Hierbij wordt gewerkt met de participatie van een ruimer *panel*. Met name denkt de onderzoeksgroep aan de organisatie van een hoorzitting o.l.v. de werkgroep met rechtstreeks betrokkenen, waarbij de mogelijke voorstellen op basis van het schema van de probleemvelden op hun volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid getoetst worden. De werkgroep zorgt na systematisering door de onderzoeksgroep voor de consolidatie van de bevindingen. Hierbij zorgt de onderzoeksgroep voor de inhoudelijke begeleiding en de structurering van de panelinbreng.

Output van Luik 2:

Luik 2 resulteert in de volgende output:

- Een nota met een lijst van haalbare strategieën om de verhouding gemeente en OCMW op korte termijn te optimaliseren.

2.3. Luik 3: Verbeteringsvoorstellen op lange termijn voor de relatie tussen gemeente en OCMW, los van het vigerende regelgevend kader

Doel:

In dit luik worden mogelijke alternatieve organisatievormen inzake de structurering van de relatie OCMW-gemeente onderling vergeleken op hun haalbaarheid en nut. Hierbij worden twee benaderingen gebruikt. De eerste benadering, de zgn. *top-down* benadering, gaat na wat de mogelijke organisatievormen zijn en beschrijft hun gevolgen m.b.t. de probleemvelden en de bijhorende criteria. Een andere benadering, de *bottom-up* benadering, vertrekt vanuit de activiteiten die de OCMW's en eventueel andere actoren op het lokale welzijnsveld uitoefenen. Vanuit de kenmerken van die activiteiten, wordt de vraag naar de optimale taakallocatie en organisatievorm voor taakuitvoering gesteld. Deze tweede strategie lijkt nuttig om een ongedifferentieerde aanpak van het huidige OCMW-takenpakket te vermijden (bv. uitbetaling bestaansminimum versus beheer gezondheidsinstellingen). Hierbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van inzichten in de theoretische en praktijkgerichte bestuurskundige literatuur. Ook wordt voor dit luik een korte verkenning van de situatie in enkele Europese landen gemaakt. Vanuit de bevindingen op basis van die twee benaderingen en na toetsing met

belanghebbenden worden een beperkt aantal haalbare alternatieven verder uitgewerkt.

Benadering 1: Voor elke mogelijke organisatievorm worden de gevolgen beschreven op de volgende vlakken en t.a.v. de bijhorende criteria:

- Op juridisch/bestuurlijk-organisatorisch vlak (criterium van de legaliteit en rechtmatigheid, principes van behoorlijk bestuur): hierbij wordt ook aandacht besteed aan de noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving en de te rekenen termijn hiervoor;
- Op het vlak van beleidsafstemming en - coördinatie (criterium van beleidseffectiviteit t.a.v. het lokale welzijnsbeleid);
- Op financieel vlak (criterium van zuinigheid en efficiëntie);
- Op beheers- en organisatorisch vlak (criterium van beheersmatige sturing en flexibiliteit);
- Op democratisch vlak (criterium van politieke aansprakelijkheid, gelijkberechtiging en responsiviteit).

Hierbij worden respectievelijk de voor- en nadelen van iedere organisatievorm geïnventariseerd. Enkele mogelijke alternatieve organisatievormen zijn, in volgorde van afnemende sturing door de gemeentelijke overheid, de volgende (Bouckaert and De Corte 1999; Kickert 1998):

- OCMW als geïntegreerde sociale dienst binnen de gemeente;
- OCMW als gemeentelijke regie / gemeentebedrijf;
- OCMW als intern verzelfstandigd agentschap binnen de gemeente:
 - Resultaatsgerichte aansturing;
 - Enveloppefinanciering;
 - Interne marktmechanisme met gemeente als koper en ocmw als aanbieder ('purchaser-provider'-splitsing);
- OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie met een raad van bestuur (bv. autonoom gemeentelijk bedrijf):
 - Resultaatsgerichte aansturing;
 - Enveloppefinanciering;
 - Quasi-marktmechanisme met gemeente als koper en ocmw als aanbieder ('purchaser-provider'-splitsing);
 - Samenstelling van raad van bestuur: verschillende mogelijke opties: gemeenteraadsleden, onafhankelijke experts, schepenen van sociale zaken, rechtstreeks verkozen mandatarissen...
- OCMW als zelfstandig lokaal bestuur, los van gemeenten;
- OCMW als verzelfstandigde gemeenschaps- (of provinciale) dienst;
- OCMW als gedeconcentreerde gemeenschaps- (of provinciale) dienst.

Hierbij kunnen ook supra/intercommunale organisatievormen onderzocht worden.

Benadering 2: voor de onderscheiden activiteiten wordt gezocht naar de optimale organisatievorm. Hierbij wordt uitgegaan van een inventarisatie van de activiteiten van OCMW's (en de netwerken in het welzijnsbeleid). Deze activiteiten worden ingedeeld op basis van twee criteria:

- a. De aard van de activiteit: dienstverlening, regulering, beleidsontwikkeling, informatieverstrekking, controle...
- b. Het niveau van de activiteit: hierbij kan, in navolging van de Rynck, een onderscheid gemaakt worden tussen het niveau van de individuele opvang, service en trajectbegeleiding (operationeel), het niveau van de voorzieningen (taktisch), en het niveau van de maatschappelijke beleidskeuzes (strategisch) (De Rynck: 55).

Vanuit de bestuurskundige en economische literatuur (Bouckaert and Verhoest 1999; Parsons 1995; Koppenjan, De Bruijn, and Kickert W. J.M. 1993; Weimer and Vining 1999; Thiel, Leeuw, and Flap

1998) en de praktijk (Commissie Sint 1994; Gemeente Eindhoven 1989) zijn beslissingscriteria voor de allocatie van taken aan organisatievormen toe te wijzen. Het Instituut voor de Overheid voert momenteel onderzoek uit naar deze beslissingscriteria.

Uit de combinatie van de bevindingen uit deze twee benaderingen wordt door de onderzoeksgroep een reeks van mogelijke organisatievormen voor het OCMW en haar onderscheiden taken afgeleid. Deze worden door een panel van belanghebbenden op hun haalbaarheid en nut getoetst. Op basis van deze toetsing wordt het aantal voorstellen beperkt tot enkele voorstellen die dan in een eindrapportering worden besproken (zie output luik 3).

Methodiek:

De uitwerking van mogelijke organisatievormen zal gebeuren op basis van:

- Documentenanalyse (beleidsdocumenten, bestaande evaluaties en studies m.b.t. OCMW's, discussieteksten en artikels; historiek en vroegere beleidsvoorstellen m.b.t. rol van OCMW en gemeente)
- Internationaal vergelijkend onderzoek naar de organisatievormen in enkele Europese landen. De selectie van landen zal gebeuren in overleg met de voorzitter van de HRBB en de werkgroep. Het lijkt de onderzoeksgroep interessant om Nederland, Frankrijk en eventueel Zweden of Denemarken van naderbij te bekijken. Deze keuze is deels ingegeven op basis van de vergelijkbaarheid van de administratieve cultuur en de positie van de lokale besturen in het administratief bestel van die landen. Dit vergelijkend onderzoek zal in de eerste plaats gebeuren op basis van documentenanalyse en eventuele interviews met sleutelfiguren. Bij het internationaal vergelijkend onderzoek zal opnieuw uitgegaan worden van de gedefinieerde probleemvelden.

Inbreng van *stake-holders*:

- Interviews met sleutelfiguren inzake de door hen gepercipieerde mogelijke organisatievormen op basis van een interviewschema.
- De inventarisatie van voorstellen zal worden voorgelegd aan door de HRBB aangestelde werkgroep met vraag naar volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid. Hierbij wordt gewerkt met de participatie van een ruimer panel. Met name denkt de onderzoeksgroep aan de organisatie van een hoorzitting o.l.v. de werkgroep met rechtstreeks betrokkenen, waarbij de mogelijke voorstellen op basis van het schema van de probleemvelden op hun volledigheid, relevantie en rangorde van belangrijkheid getoetst worden. Hierbij worden de argumenten pro en contra per organisatievorm geïnventariseerd. De werkgroep zorgt na systematisering door de onderzoeksgroep voor de consolidatie van de bevindingen en een beperking van de weerhouden voorstellen. Deze voorstellen worden besproken in de eindrapportering. De onderzoeksgroep zorgt voor de inhoudelijke begeleiding en de structurering van de panelinbreng.

Output:

- Nota met de bespreking van een beperkt aantal alternatieve institutionele arrangementen met een aanduiding van voor- en nadelen t.a.v. de afwegingscriteria, hun draagvlak vanuit de belanghebbenden, en hun optimale invoeringsstrategie met aandacht voor de noodzakelijke juridische stappen.

3. Onderzoeksverloop

3.1. Samenstelling werkgroep en panel

De werkgroep die vanuit de HRBB wordt aangesteld fungeert als stuurgroep voor het begeleidingsproject. Deze werkgroep wordt samengesteld uit alle belanghebbenden. In de werkgroep zetelt een vertegenwoordiging van de volgende actoren:

- Gemeenten;
- OCMW's;
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap;
- De politieke verantwoordelijken op Vlaams niveau;
- Academi.

De concrete samenstelling van de werkgroep/stuurgroep gebeurt in nauwe samenspraak met de voorzitter van de HRBB en de HRBB zelf.

Gedurende de begeleidingsopdracht kan in samenspraak met de voorzitter van de HRBB en de werkgroep een panel van belanghebbenden worden geconsulteerd. Indien dit opportuun geacht wordt, kan dit gebeuren voor elk van de drie luiken die in de begeleidingsopdracht onderscheiden worden. Het is aangewezen dat de samenstelling van dit panel gelijk blijft gedurende de loop van de beleidingsopdracht. het panel zou kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van de OCMW's (raadsleden, beheerders van instellingen, secretarissen, diensthoofden, sociale werkers), vertegenwoordigers van gemeenten (met name uit de gemeentelijke diensten die betrokken zijn in het lokaal welzijnsbeleid), en vertegenwoordigers uit de private profit en non-profit actoren in het lokaal welzijnslandschap. De concrete samenstelling van het panel gebeurt in nauwe samenspraak met de voorzitter van de HRBB en de werkgroep.

3.2. *Tijdsschema*

Maanden	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Fasen van het onderzoek												
Luik 1 probleeminventarisatie • Documentanalyse • Interviews met betrokkenen • Panelconsultatie												
Luik 2 voorstellen korte termijn • Documentanalyse • Panelconsultatie												
Luik 3 voorstellen lange termijn • Documentanalyse • Internationaal vergelijkend onderzoek • Panelconsultatie												
Eindrapportering												

Een concretere tijdsbudgettering wordt bepaald in overleg met de voorzitter van de HRBB en de werkgroep.

Referenties

- Backer De, Johan, Pierre Hancké, and Piet H. Vermeeren. 2000. *OCMW Zakboekje 2000: Boekhouding, Administratie En Controle*. Diegem: Kluwer ism OCMW Vlaanderen.
- Bouckaert, G. and Lieve Van Nuffel. 1998. *Nieuw OCMW-Beleid: Scenario Voor Modernisering*. Brugge: Die Keure ism. Instituut voor de Overheid.
- Bouckaert, G., K. Verhoest, and A. Wauters. 2000. *Van Effectiviteit Van Coördinatie Naar Coördinatie Van Effectiviteit*. Brugge: Die Keure i.s.m. Instituut voor de Overheid.
- Bouckaert, Geert and J. De Corte. 1999. *Contractmanagement En Management Van Contracten*. Brugge: die Keure.
- Bouckaert, Geert and Koen Verhoest. 1999. "A Comparative Perspective on Decentralisation As a Context for Contracting in the Public Sector: Practice and Theory." Pp. 199-240 in *La Contractualisation Dans Le Secteur Public Des Pays Industrialisés Depuis 1980.*, ed. Yvonne Fortin. Paris: L'Harmattan.
- Commissie Sint . 1994. "Verantwoord Verzelfstandigen. Rapportage Van De Commissie Sint (in Opdracht Van Het Beraad Van De Secretarissen-Generaal 14 September 1994)." .
- De Rynck, Filip. 1999. "De Organisatie Van Het Lokaal Sociaal Beleid." Pp. 51-72 in *Het OCMW Gaat Voor Wat Het Is. Essentie, Plaats En Rol.*, (red.) Dirk Luyten. VVOS/VVSG.
- Destoop, Frans. 1999. "Hoe Past Het OCMW in Het Bestuurlijk Landschap? ... En Is Dat Nog Wel Passend?" Pp. 43-50 in *Het OCMW Gaat Voor Wat Het Is. Essentie, Plaats En Rol.*, (red.) Dirk Luyten. VVOS/VVSG.
- Gemeente Eindhoven. 1989. "Keuzenota Privatisering "Kerntaken Verkend"." Niet-gepubliceerd rapport.
- Kickert, W. J. M. 1998. *Aansturing Van Verzelfstandigde Overheidsdiensten. Over Publiek Management Van Hybride Organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Koppenjan, J., J. De Bruijn, and Kickert W. J.M., eds. 1993. *Netwerkmanagement in Het Openbaar Bestuur, Over De Mogelijkheden Van Overheidssturing in Beleidsnetwerken*. 's-Gravenshage: VUGA.
- Luyten, Dirk. 1999. "Pleidooi Voor Een Proactief OCMW-Beleid." Pp. 145-62 in *Het OCMW Gaat Voor Wat Het Is. Essentie, Plaats En Rol.*, (red.) Dirk Luyten. VVOS/VVSG.
- ———. 2000. "Sociaal Huis Tussen Gemeente En Gemeenschap. Over De Verhouding OCMW En Gemeente." *OCMW-Visies* 3:2-11.
- Maes, R. 1980. "Mogelijkheden Van Functionele En Territoriale Decentralisatie Binnen De Gemeente." *150 Jaar Bestuursrecht in België En Nederland*, Belgisch-Nederlands Congres . Brussel: Belgisch-Nederlands Congres .
- Mast, A., J. Dujardin, M. Van Damme, and Vande Lannotte J. 1999. *Overzicht Van Het Belgisch Administratief Recht*. België: Kluwer Rechtswetenschappen.
- Meijntjens-Apers, M. 1987. *De Rechtsverhouding Tussen De Gemeente En Het OCMW*. Brugge: Die Keure.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: an Introduction of the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Thiel, S. v., F. L. Leeuw, and H. D. Flap. 1998. "Quangocratisering in Nederland? Over De Toename Van Het Aantal Zelfstandige Bestuursorganen in Nederland." *Beleid En Maatschappij, Thema*

Zelfstandige Bestuursorganen 3:143-51.

- Verelst, F. 1981. “De Wettelijke Betrekkingen Tussen De Gemeente En Haar OCMW.” *De Gemeente*: 401-12.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concept and Practice*. third edition ed. New jersey: Prentice Hall.
- Werkgroep VVOS. 1999. “Naar De Kern Van Het OCMW.” Pp. 21-32 in *Het OCMW Gaat Voor Wat Het Is. Essentie, Plaats En Rol*, (red.) Dirk Luyten. VVOS/VVSG.

Eindnoten

1. Het onderzoek kan wel beïnvloed worden door het politieke debat. Het feit dat er een politiek debat gaande is stelt immers een aantal methodologische problemen voor wat betreft de informatieverzameling: vooral bij interviews met personen in het veld is het gevaar aanwezig dat deze zich ingraven in de stellingen die hun bestuur in het politieke debat inneemt.
2. Voor een korte beschrijving van de 12 clusters: zie bijlage
3. Structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden volgens het RSV: Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Waregem
4. Gemeenten uit cluster 3 (beschrijving: zie bijlage): Aalter, Aarschot, Beringen, Beveren, Bilzen, Bree, Deinze, Dendermonde, Diest, Diksmuide, Dilsen-Stokkem, Duffel, Eeklo, Geel, Geraardsbergen, Halle, Hamme, Herentals, Heusden-Zolder, Hoogstraten, Houthalen, Ieper, Izegem, Lanaken, Landen, Leopoldsburg, Lier, Lokeren, Lommel, Maaseik, Maasmechelen, Menen, Mol, Ninove, Oudenaarde, Peer, Poperinge, Ronse, Sint-Truiden, Temse, Tielt, Tienen, Tongeren, Torhout, Veurne, Vilvoorde, Waregem, Wervik, Wetteren, Wevelgem, Zele, Zottegem

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/2002/3241/033

Druk: SXXX