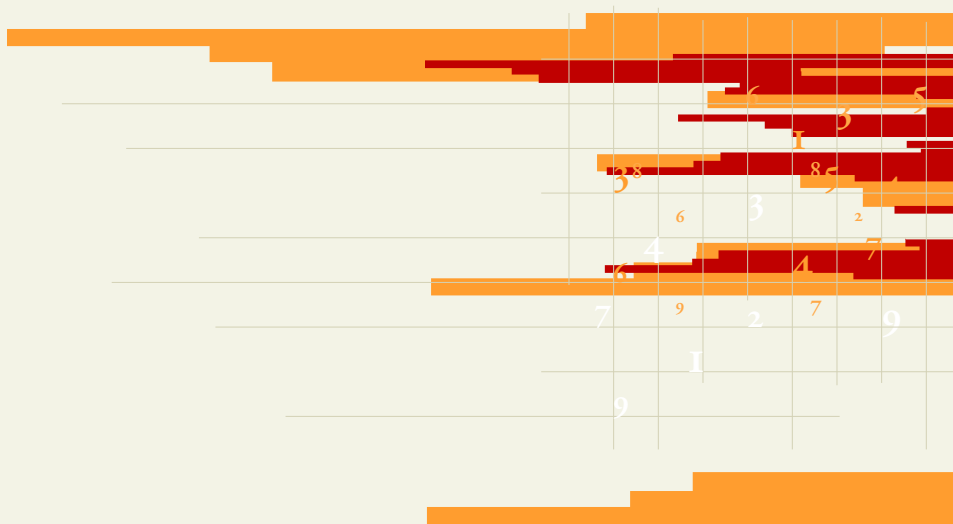


Hoofdstuk 2

Vlaamse instrumenten ter verhoging van de lokale bestuurskracht



Doelstelling van het Vlaamse beleid inzake binnenlandse aangelegenheden is de best mogelijke voorwaarden tot stand brengen waarin de lokale bestuurskwaliteit maximaal tot ontwikkeling kan komen.

In haar beleid zet de administratie daartoe de volgende instrumenten in:

1. de regelgeving inzake de organisatie en de werking van de lokale besturen en de provincies;
2. de organisatie van de verkiezingen voor de lokale besturen en de provincies en de Vlaamse bevoegdheden bij de verkiezingen voor het Vlaams Parlement;
3. de financiering van de lokale besturen en de provincies via de overheidsfondsen;
4. de beleidsvoorbereiding inzake de lokale en de provinciale financiën;
5. de beleidsvoorbereiding inzake het personeelsbeleid van de lokale besturen en de provincies;
6. de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht en de behandeling van klachten inzake het bestuur van de lokale overheden en de provincies;
7. de ondersteuning van het Vlaamse stedenbeleid.

1 Regelgeving op de organisatie en de werking van de lokale besturen en de provincies

WETGEVEND KADER:

- *Nieuwe gemeentewet en provinciewet;*
- *OCMW-wet;*
- *Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;*
- *Organieke OCMW-wet van 1976, hoofdstukken XII, XIIbis en XIIter.*

De belangrijkste hefboom voor een kwaliteitsvol bestuurlijk beleid ligt in de wetgeving. Ze bepaalt de juridische omstandigheden om de lokale overheden en de provincies in staat te stellen efficiënt, democratisch en burgergericht te besturen.

1.1 De Grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen

De Grondwet bevat de basisregels inzake de organisatie van de lokale besturen en de provincies.

- Artikel 41 van de Grondwet bevat het principe van de autonomie van gemeenten en provincies, binnen de grenzen van de wet;
- Artikel 162 regelt de basisbeginselen voor hun werking: de rechtstreekse verkiezing, de bevoegdheden van gemeentelijk en provinciaal belang, de decentralisatie, de openbaarheid, het optreden van de toezichthoudende overheid om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad, de mogelijkheid tot samenwerking tussen gemeenten en provincies;
- Artikel 170 regelt de bevoegdheid van gemeente- en provincieraden om belastingen te heffen.

Artikel 6, §1, VIII en artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bevatten de bevoegdheidsverdeling tussen de federale

overheid en de gewesten en gemeenschappen.

De opeenvolgende staatshervormingen hebben stelselmatig de verantwoordelijkheid van Vlaanderen over het beleid van de lokale besturen en de provincies uitgebreid. Toch is het Lambermontakkoord zonder twijfel de belangrijkste mijlpaal in de ontstaansgeschiedenis van de organisatie van het Vlaamse binnenlands bestuur. Door de bijzondere wet van 13 juli 2001 is Vlaanderen sinds 1 januari 2002 bevoegd om zelf de organieke regels voor de inrichting van gemeenten en provincies vast te leggen.

Niettemin heeft ook de federale overheid nog belangrijke bevoegdheden over de lokale besturen: de politie, de brandweer, de registers van de burgerlijke stand, de pensioenregeling van mandatarissen en personeel, de erkenning van de erediensten.

1.2 Voorbereiding van een Vlaams Gemeentedecreet en Provinciedecreet

De organisatie van de gemeenten en de provincies is bepaald in de Nieuwe Gemeentewet en de Provinciewet. Sinds Vlaanderen op 1 januari 2002 bevoegd werd om de organieke regels vast te leggen voor de inrichting van de lokale en provinciale besturen is de voorbereiding van een Gemeentedecreet en van een Provinciedecreet gestart met als doel de lokale

besturen en de provincies in te passen in een efficiënte en krachtige organisatie van het Vlaamse overheidsbestuur. Dit werk is in 2003 grotendeels gebeurd, maar de ontwerpdecreten werden nog niet bij het Vlaams Parlement ingediend (eind 2003).

De uitdaging is groot: Vlaanderen, de gemeenten en provincies zo organiseren dat ze de best mogelijke dienstverlening aan de Vlamingen kunnen bieden. Kwaliteit van bestuur, burgergerichte openheid en modern overheidsmanagement staan daarbij centraal.

De regelgeving, uitgewerkt in de voorontwerpen van het Gemeente- en Provinciedecreet, is in grote mate identiek. Dat past in de uitvoering van het Vlaams regeerakkoord. De meeste beleidskeuzes zijn identiek. Wel houdt de Vlaamse regering rekening met de specifieke positie van de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen in de provinciale organisatie.

■ Verloop totstandkoming Vlaams Gemeente- en Provinciedecreet

GEMEENTEDECREET

- 19 juli 2002: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp van Gemeentedecreet principieel goed;
- oktober 2002: advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur;
- oktober 2002: advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;
- oktober 2002: voorlegging artikels met betrekking tot personeel aan comité C;
- 8 november 2002: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp van Gemeentedecreet principieel goed en vraagt advies aan de Raad van State;

- 7 juli 2003: advies van de Raad van State;
- juli-september 2003: aanpassing van de teksten aan het advies van de Raad van State;
- het voorontwerp van gemeentedecreet werd niet meer behandeld tijdens de legislatuur, die eindigt in juni 2004.

PROVINCIEDECREET

- 22 november 2002: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp van Provinciedecreet principieel goed;
- januari 2003: advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Vereniging van Vlaamse Provincies en de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur;
- juli-september 2003: aanpassing van de teksten aan de relevante opmerkingen van de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp van Gemeentedecreet;
- 28 november 2003: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp Provinciedecreet principieel goed en vraagt advies aan de Raad van State;
- het voorontwerp van provinciedecreet werd niet meer behandeld tijdens de legislatuur, die eindigt in juni 2004.

■ Belangrijkste klemtonen

- de beleidsbepalende rol van de democratisch verkozen raad en zijn versterkte rol ten opzichte van de uitvoerende colleges;
- meer ruimte voor delegatie en bevoegdheidsverdeling tussen de raad, het college of de deputatie en de administratie;
- een vernieuwd model van ambtelijk en financieel management;
- meer mogelijkheden tot verzelfstandiging die perspectieven bieden voor een efficiënter bestuur;
- nieuwe instrumenten om de burger nauwer bij het bestuur te betrekken.

Het uitwerken van een gemeentedecreet en van een provinciedecreet wordt een hoofdopdracht voor de legislatuur 2004-2009. De administratie bereidt deze hervorming nu al voor, in het bijzonder met betrekking tot een drietal materies:

- de uitwerking van een nieuw financieel instrumentarium (zie ook punt 4.5 van dit hoofdstuk);
- de positie van de lokale en de provinciale topambtenaren: de directeur, de financieel beheerder en de auditor (zie ook punt 5.3 van dit hoofdstuk);
- de positionering van de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers.

Positionering van de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers

Een bijzonder aandachtspunt in een Provinciedecreet is de positie van de gouverneurs, adjunct-gouverneur van Vlaams-Brabant, arrondissementscommissarissen en adjunct-arrondissementscommissaris, die sinds 1 januari 2002 van rechtswege overgedragen zijn aan de Vlaamse overheid. De gouverneurs bekleden een specifieke functie als commissaris van de Vlaamse regering. Tegelijkertijd hebben zij ook federale en provinciale bevoegdheden. Zij zijn onder meer ook de voorzitters van de bestendige deputatie.

Begin 2004 heeft de Vlaamse regering een specifiek statuut vastgesteld voor de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen.

Ook de gewestelijke ontvangers behoren sinds januari 2002 tot de Vlaamse overheid. Bij wijze van overgangsmaatregel heeft de Vlaamse regering ermee ingestemd dat zij tot eind 2003 nog verder in-

gezet kunnen worden in de politiezones. De federale overheid bereidt maatregelen voor om hen te vervangen bij de politiezones.

Rekening houdend met de in het voorontwerp van Vlaams Gemeentedecreet genomen optie om de huidige functie van ontvanger te splitsen in de functie van financieel beheerder en de functie gemeentelijk auditor, heeft de Vlaamse regering de gouverneurs de opdracht gegeven om uitsluitend nog nieuwe gewestelijke ontvangers aan te werven in contractueel verband. Bovendien is enkel een vervanging van gewestelijke ontvangers toegestaan, zonder dat voor elke provincie het huidige aantal functies kan worden uitgebreid. Vanaf 2004 zullen de gewestelijke ontvangers inderdaad niet meer tewerkgesteld worden in politiezones.

De rechtspositie van de gewestelijke ontvangers is nauw verbonden met het financieel beheer van de gemeenten. In die omstandigheden heeft de Vlaamse regering nog geen definitieve regeling voor de rechtspositie van de gewestelijke ontvangers getroffen. In afwachting blijven de gewestelijke ontvangers onderworpen aan de regels die op hen van toepassing waren toen zij overgedragen werden aan de Vlaamse overheid. Wel besliste de Vlaamse regering op 12 december 2003 dat voor de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers dezelfde regeling geldt als voor de andere ambtenaren van de Vlaamse overheid voor het vakantiegeld, de eindejaarstoelage, de hospitalisatieverzekering en de aansluiting bij de Sociale Dienst.

1.3 Toepassing van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen

Het decreet van 6 juli 2001 op de intergemeentelijke samenwerking is ongetwijfeld een belangrijke verwezenlijking van de legislatuur 1999-2004.

Het menusysteem, bepaald in het decreet van 6 juli 2001, biedt mogelijkheden tot onderlinge samenwerking waar de gemeenten geleidelijk op inspelen. Zowel de interlokale vereniging zonder rechtspersoonlijkheid als de projectvereniging met rechtspersoonlijkheid vinden ruime toepassing.

De oprichting van nieuwe dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen is succesvol, onder meer op het vlak van de informatica.

De omzendbrief van 18 juli 2003 geeft toelichting bij de toepassing van artikel 11 van het voormelde decreet van 6 juli 2001 (vennootschapswetgeving).

Bijzondere aandacht gaat hier uit naar de crematoria. Hun verdere exploitatie moet zich uiteraard afspelen binnen de wettelijke context, die privé-beheer voortaan uitsluit. De regelgeving, overgenomen in het nieuwe decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, stelt dat enkel gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dus zuiver publieke rechtspersonen, crematoria kunnen oprichten en beheren. Dit publieke beheer van crematoria betreft de volgende ruimtes: een wachtlokaal voor de nabestaanden, een lokaal voor de plechtigheid en een lokaal voor de overhandiging van de as. Doelstelling van

deze regeling is mogelijke misbruiken met de lijken en de as tegengaan (waardoor de crematie met personeel van de publieke rechtspersoon moet worden verricht) en de mogelijkheid opnemen dat alle levensbeschouwelijke overtuigingen eventueel kunnen gebruikmaken van het lokaal voor de plechtigheid.

Sinds 10 november 2003 is de termijn verstreken waarop de bestaande intercommunales hun statuten in overeenstemming moesten brengen met de decretale voorschriften en de uittreding van de niet met een exploitatieopdracht belaste privé-partners verwezenlijkt moest zijn. De administratie heeft de herschikking van de samenwerkingsstructuren in 2003 begeleid en ondersteund. Dat zal ook in 2004 nodig blijven.

1.4 Voorbereiding van een decreet op de organisatie van de erkende erediensten

Vlaanderen is vanaf 1 januari 2002 bevoegd voor de organisatie en de werking van de besturen van de erkende erediensten, de regels inzake hun financieel beheer, patrimonium en het administratief toezicht. De federale overheid blijft bevoegd voor de erkenning van de erediensten zelf en voor de wedden en pensioenen van de bedienaars van de erediensten.

Een decreet op de organisatie van de erkende erediensten is in voorbereiding. Er zijn in Vlaanderen momenteel zes erkende erediensten: de rooms-katholieke, de protestantse, de anglicaanse, de israëlitische, de orthodoxe en de islamitische eredienst.

■ Verloop totstandkoming decreet op de organisatie van de erediensten

- 18 juli 2003: Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet principieel goed en vraagt advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur;
- 22 september 2003: advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur;
- 14 november 2003: Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet principieel goed en vraagt advies aan de Raad van State;
- 30 januari 2004: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet goed en dient het in bij het Vlaams Parlement.

■ Belangrijkste klemtonen

- Er komt een gelijke regeling voor de verschillende erkende erediensten. Een belangrijk uitgangspunt is de betrokkenheid te versterken van de gemeenten en provincies die bijdragen in de financiering. De oprichting per gemeente of provincie van een centraal bestuur voor alle eredienstbesturen op het grondgebied is daarvoor een hefboom. Het centraal bestuur beschikt over rechtspersoonlijkheid, verzorgt de coördinatie tussen de verschillende eredienstbesturen en zorgt voor de communicatie met de lokale of provinciale overheid. Er komt minstens tweemaal per jaar een overleg tussen het centraal bestuur en het gemeente- of provinciebestuur;
- Naast het centraal bestuur behouden ook de huidige bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld de kerkfabrieken, hun rechtspersoonlijkheid;
- Het administratief toezicht op de besturen van de eredienst wordt vereenvoudigd naar het model dat al van toepassing is op de gemeenten en de provincies. Ook hier ligt het accent op het algemene toezicht en krijgen gemeenten en provincies een ruimere verantwoordelijkheid.

digd naar het model dat al van toepassing is op de gemeenten en de provincies. Ook hier ligt het accent op het algemene toezicht en krijgen gemeenten en provincies een ruimere verantwoordelijkheid.

1.5 Een Vlaams decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging

Ook deze regelgeving is geregionaliseerd vanaf 1 januari 2002. Begin januari 2004 heeft het Vlaams Parlement een nieuw decreet op de begraafplaatsen en lijkbezorging goedgekeurd. Het decreet van 16 januari 2004 wijzigt de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging. Het decreet beoogt een vereenvoudiging en meer transparantie. Het wil ook nodeloos ongemak voor de nabestaanden wegwerken.

■ Verloop totstandkoming decreet op de begraafplaatsen en lijkbezorging

- 4 april 2003: Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet principieel goed en vraagt advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de MINA-Raad;
- 13 juni 2003: Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet principieel goed en vraagt advies aan de Raad van State;
- 26 september 2003: Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet goed en dient het in bij het Vlaams Parlement;
- december 2003: de commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement keurt het ontwerpdecreet goed;

- 7 januari 2004: het Vlaams Parlement keurt het decreet goed;
- 16 januari 2004: de Vlaamse regering bekrachtigt het decreet.

■ Belangrijkste klemtonen

- De exclusieve opdracht van de lokale overheid bestaat erin een begraafplaats of crematorium op te richten en te beheeren, al dan niet in een intergemeentelijk samenwerkingsverband;
- De minimale termijn voor het bewaren van een graf wordt van vijf op tien jaar gebracht;
- De maximale duur voor een concessie blijft behouden op vijftig jaar. Hernieuwingen kunnen voor een kortere termijn;
- Verwijdering van een graf kan pas een jaar na de publieke bekendmaking ervan;
- Iedereen kan via een wilsbeschikking aan een ambtenaar van de burgerlijke stand de wijze van lijkbezorging en het ritueel van de uitvaartplechtigheid bepalen. Ook rituelen voor vrijzinnige of niet-kerkelijke overtuigingen zijn mogelijk;
- Niet enkel kisten maar ook andere omhulsels worden toegestaan, op voorwaarde dat zij het milieu en de hygiënische voorwaarden respecteren;
- Naaste verwanten hebben de mogelijkheid, na verzoek, een symbolisch gedeelte van de as van de overledene mee te nemen;
- Bij gebrek aan een schriftelijke verklaring van de overledene kan de as op verzoek van zowel de echtgenoot (of de persoon waarmee de overledene feitelijk een gezin vormde) als van alle bloed- en aanverwanten van de eerste graad, aan hen worden meegegeven;
- Ouders van een levenloos geboren kind hebben de mogelijkheid om het kind te begraven of te cremieren.

1.6 Interbestuurlijke verhoudingen: bestuursakkoord van 25 april 2003 tussen het Vlaamse, gemeentelijke en provinciale bestuursniveau

Tussen december 2001 en april 2003 hebben de Vlaamse regering, het provinciale en het lokale bestuursniveau op intensieve wijze een kerntakendebat gevoerd. Het doel was om, via onderling overleg en samenspraak, het Vlaamse binnenlands bestuur zo goed mogelijk te organiseren door een betere verdeling van de bevoegdheden en taken tussen de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus in Vlaanderen. Zo wordt de overheid doorzichtiger en toegankelijker voor de burger.

Het kerntakendebat heeft op 25 april 2003 geleid tot een bestuursakkoord. Het is een belangrijke stap naar nieuwe bestuursverhoudingen tussen de democratisch verkozen overheden. Wellicht zijn de resultaten nog te weinig zichtbaar. Maar de grootste meerwaarde ervan ligt in het feit dat Vlaanderen, de gemeenten en de provincies op een constructieve wijze de basis hebben gelegd om via permanente contacten en overleg op systematische wijze te werken aan een betere bestuurscultuur. Dat blijft evenwel een werk van elke dag.

Het bestuursakkoord van 25 april 2003 bevat afspraken die in de verschillende beleidsdomeinen toepassing moeten vinden. Daarnaast bevat het een onderdeel dat betrekking heeft op de bestuurlijke verhoudingen tussen Vlaanderen, de lokale besturen en de provincies.

■ Belangrijkste bestuurlijke klemtonen

De afspraken die gemaakt zijn over de bestuurlijke verhoudingen, moeten de onderlinge samenwerking tussen de drie overheidsniveaus beter stroomlijnen.

Het gaat onder meer over:

- een nadere omschrijving van het profiel van elk overheidsniveau, met de nadruk op de subsidiariteit. Gemeenten en provincies krijgen een grotere beleidsruimte in de beleidsdomeinen of takenpakketten waarvoor ze, conform dit kerntakendebat, bevoegd zijn;
- regelgeving op Vlaams niveau, waarbij lokale of provinciale overheden betrokken zijn, die tot stand komt na overleg met hun representatieve organisaties, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van Vlaamse Provincies;
- een verbetering van de lokale en provinciale effectrapportering op het ogenblik dat de Vlaamse overheid beslissingen neemt met gevolgen voor gemeenten en provincies;
- Vlaamse decretale regelingen die zo eenvoudig en transparant mogelijk gemaakt worden én werken met beleidsovereenkomsten (convenants) die een zekere eenvormigheid moeten hebben en die gemeenten of provincies een grotere beleidsruimte geven. Deze afspraken hebben te maken met een minimumduurtijd van de overeenkomsten, een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies bij het bepalen van de eigen instrumenten om alomvattende doelstellingen te bereiken, transparante instrumenten om Vlaams geld uit te betalen (enveloppenfinanciering) en eenvormige toezichtvoorwaarden (jaarlijks toezicht op gele-

verde prestaties, een eindevaluatie op effecten);

- een versoepling van het bijzonder toezicht op de gemeenten en provincies in de verschillende beleidssectoren, namelijk een veralgemening van het algemeen toezicht volgens de principes die al in grote mate gerealiseerd zijn in de decreten op het gewone toezicht op de gemeenten en de provincies;
- het principe van de fiscale verantwoordelijkheid van elk bestuursniveau en het principe dat de overheidsniveaus samen verantwoordelijk zijn voor het overheidsbeleid. Dit impliceert dat verder onderzoek zal worden verricht naar de omvang van de taken die aan de gemeenten opgelegd zijn;
- financiële afspraken, zoals een verder overleg over de rol van het Provinciefonds en de afschaffing van de koppelsubsidies;
- het overleg tussen de bestuursniveaus, dat in de verschillende beleidsdomeinen geïnstitutionaliseerd wordt. Samenwerking en afstemming van beleid moeten uitgroeien tot een element van de bestuurscultuur in Vlaanderen;
- de definities voor schuldherschikking en financieel evenwicht die herbekeken worden in het raam van de voorontwerpen van Gemeente- en Provinciedecreet;
- een jaarverslag, dat opgesteld wordt over de uitoefening van het toezicht;
- een onderzoek dat Vlaanderen, de lokale besturen en de provincies starten naar de opgelegde taken en naar de eigen taken van gemeenten en provincies, met inbegrip van de berekening van de kostprijs.

1.7 Europese aspecten met betrekking tot lokale besturen

1.7.1 Europees Handvest inzake Lokale Autonomie

Het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie biedt de lokale besturen een instrument aan om hun rechten te verstevigen en om eventuele beperkingen van overheidswege te vrijwaren. Samen met Frankrijk is België een van de weinige landen die nog niet tot de ratificatie zijn overgegaan. Een rol hierbij speelt het gemengde karakter van het Handvest, waardoor alle Belgische overheden hun goedkeuring moeten verlenen. Het Handvest ligt ter goedkeuring bij het Vlaams Parlement.

■ Verloop totstandkoming Handvest inzake Lokale Autonomie

- 15 oktober 1985: ondertekening van het Handvest door België;
- 7 februari 2003: de Vlaamse regering keurt het ontwerpdecreet goed houdende instemming met het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie;
- 8 mei 2003: de Vlaamse regering dient het Handvest in bij het Vlaams Parlement.

1.7.2 Grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale besturen

Dit samenwerkingsakkoord strekt ertoe een juridisch kader te vormen voor samenwerking tussen Vlaamse gemeenten, provincies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gelijksoortige lokale besturen in Frankrijk.

■ Verloop totstandkoming grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale besturen

- 16 september 2002: België, Vlaanderen en de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest ondertekenen een akkoord met Frankrijk inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen;
- 25 april 2003: de Vlaamse regering hecht haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende de instemming met dit akkoord en vraagt advies aan de Raad van State;
- 23 januari 2004: de Vlaamse regering geeft haar instemming, na advies van de Raad van State, aan het ontwerp van instemmingsdecreet met het oog op indiening in het Vlaamse Parlement.

2 Organisatie van de verkiezingen

WETGEVEND KADER:

- Gemeentekieswet van 4 augustus 1932;
- wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen;
- Kieswetboek;
- Grondwet: artikel 115 tot en met 118;
- Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen: artikel 24 tot en met 30bis.

2.1 De verkiezingen van 13 juni 2004 voor het Vlaams Parlement

De federale overheid is verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen voor het Vlaams Parlement. Die lopen samen met de Europese verkiezingen. De Vlaamse administratie Binnenlandse Aangelegenheden biedt ondersteuning bij de stemopneming en -verwerking tijdens de nacht van de verkiezingen.

De Vlaamse overheid neemt een aantal kosten ten laste zoals presentiegelden, reisvergoedingen, verzekeringspremies, kosten van de stembiljetten, prestaties van de postdiensten, alsook uitgaven voor de verwerking van de resultaten.

De verkiezingen voor het Vlaams Parlement worden gehouden op 13 juni 2004. De Vlaamse regering heeft, overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op 26 september 2003 de zetelverdeling per kieskring vastgesteld, rekening houdend met de cijfers van de recentste volkstelling. Die heeft ten opzichte van 1999 als resultaat dat de kieskring Hasselt-Tongeren-Maaseik recht heeft op een extra zetel, die de kieskring Gent-Eeklo moet inleveren.

In januari 2004 heeft het Vlaams Parlement bepaald dat de verkiezingen van 13 juni 2004 zullen verlopen op basis van provinciale kieskringen.

2.2 Voorbereiding van een Kiesdecreet voor de Vlaamse gemeenten en provincies

Samen met de Gemeente- en de Provinciewet heeft de bijzondere wet van 13 juli 2001 ook de Gemeentekieswet en de Provinciekieswet naar de gewesten overgeheveld. De eerstvolgende verkiezingen voor de lokale besturen en de provincies hebben plaats in oktober 2006.

De beleidskeuzes uit de voorontwerpen van Gemeentedecreet en Provinciedecreet hebben vanzelfsprekend een grote invloed op de verkiezingsregels. Zo is er de optie voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, eventueel in twee stemrondes als geen enkele kandidaat een meerderheid van de stemmen behaalt.

Een voorontwerp van Kiesdecreet is in voorbereiding. Over een principenota met de grote lijnen van de voorgestelde nieuwe regeling is in 2003 het advies ingewonnen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

■ Belangrijkste klemtonen

Het voorontwerp van decreet beoogt meer doorzichtigheid tot stand te brengen.

De regelgeving die betrekking heeft op de verschillende verkiezingen voor de lokale besturen en de provincies wordt maximaal samengebracht in één decreet en uitvoeringsbesluit. Veruit de meeste bepalingen zijn gemeenschappelijk voor al deze ver-

kiezingen in casu: de provincieraden, de gemeenteraden, de burgemeester en de districtsraden.

Op het inhoudelijke vlak ligt de nadruk op vereenvoudiging en uniformiteit van de regels voor de verschillende verkiezingen, de uitbreiding van geautomatiseerd stemmen in heel Vlaanderen en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

2.3 Organisatie en automatisering van de verkiezingen

De Vlaamse regering nam op 28 februari 2003 al een belangrijke principiële beslissing over het veralgemeend geautomatiseerd stemmen in alle gemeenten van het Vlaamse Gewest ter gelegenheid van de verkiezingen van oktober 2006 en over een principiële subsidiëring van de gemeenten bij de aankoop van nieuwe stemapparatuur.

Momenteel stemmen 144 van de 308 Vlaamse gemeenten automatisch (46,7%). Het gaat om 3.012.006 inwoners (50,4%). De automatisering vergemakkelijkt de organisatie, aangezien de stemmen niet handmatig geteld hoeven te worden door de leden van de stemopnemingsbureaus.

Om deze intentie daadwerkelijk te realiseren, is een intensief overleg en een akkoord nodig met het federaal ministerie van Binnenlandse Zaken, waar ook de andere gewesten bij betrokken worden. De stemapparatuur, procedures en technologie moeten immers bruikbaar zijn voor alle verkiezingen in het land. Aan de federale overheid is overleg gevraagd om een samenwerkingsakkoord te kunnen sluiten.

3 Overheidsfondsen ter financiering van de lokale besturen en de provincies

WETGEVEND KADER:

- *decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds;*
- *decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds;*
- *decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds;*
- *decreet van 22 maart 2002 houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten.*

Met betrekking tot de financiering van het overheidsbeleid geldt als basisregel dat een overheid die bevoegdheden uitoefent en daarvoor de politieke verantwoordelijkheid opneemt, er ook op een herkenbare wijze de financiële verantwoordelijkheid voor draagt. Dit houdt in dat ze de bevolking er ook rechtstreeks fiscaal voor aanspreekt. De fiscaliteit vormt de herkenbare bijdrage van de burger aan het beleid.

Het is niet de opdracht van de Vlaamse overheid om via de fondsen te zorgen voor gezonde financiën in elk van de gemeenten en provincies. Ze zijn daar zelf verantwoordelijk voor.

Elke overheid moet wel over voldoende financiële mogelijkheden kunnen beschikken om haar bevoegdheden efficiënt te kunnen opnemen. De overheidsfondsen zijn een instrument om de beschikbare middelen te herverdelen over de lokale besturen en de provincies, zodat ze over voldoende bestuurskracht beschikken.

3.1 Het Gemeentefonds

Het Gemeentefonds heeft een dubbele doelstelling:

- een herverdeling tussen de gemeenten naargelang van hun fiscale draagkracht en hun centrumfunctie;
- basisfinanciering voor het burgers nabij besturen in medebewind en voor loketfuncties van de gemeenten.

De hervorming van het Gemeentefonds met het decreet van 5 juli 2002 is zonder twijfel een cruciale hervorming ter ondersteuning van de gemeenten. Die komt in de eerste plaats tot uiting via de bijzondere groei van de middelen van het Gemeentefonds, gekoppeld aan de integratie van het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds. Door die samenbundeling van de vroegere fondsen verkrijgen de gemeenten sneller de middelen vanuit de Vlaamse begroting dan vroeger het geval was en beschikken ze bovendien over een volledige bestedingsvrijheid.

Wat de financiering van de OCMW's betreft, bepalen de gemeenten en de OCMW's in onderling akkoord welk deel van het Gemeentefonds rechtstreeks aan het OCMW wordt doorgestort. Bij gebrek aan een overeenkomst wordt 8% van het gemeentelijke aandeel automatisch doorgestort.

Bij het in werking treden van het nieuwe Gemeentefonds op 1 januari 2003 werd gestart met een dotatie van 1.542.979.000 euro, waarvan 228,3 miljoen afkomstig is uit het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het vroegere Sociaal Impulsfonds. Daarnaast werd in het decreet een groeimechanisme bepaald dat ervoor moet zorgen dat het Gemeentefonds welvaartsvast wordt gemaakt: de middelen van het fonds worden gekoppeld aan de inflatie, verhoogd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen (BNI). Dit betekent dat het Gemeentefonds in 2004 een groei zou hebben van 3,86%.

Rekening houdend met de economische vooruitzichten werd deze groei beperkt tot 3,26% bij een inflatie van 1,76%. Het Gemeentefonds 2004 bedraagt 1.593.281.000 euro.

Gent, de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel en de elf zogenaamde centrumsteden. Het Stedenfonds 2004 bedraagt 103.807.000 euro, een stijging met 3,86 % tegenover 2003.

Evolutie Gemeentefonds tijdens lopende legislatuur

	Gemeentefonds*	% stijging ten opzichte van 1999	index
1999	1.297.486.399		100,0
2000	1.321.421.116	1,8	102,3
2001	1.357.759.545	4,6	104,4
2002	1.448.068.069	11,6	107,2
2003	1.542.979.000	18,9	109,1
2004	1.593.281.000	22,8	110,3
* tot en met 2002 gaat het om de som van het Gemeentefonds, het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds			

3.3.2 Decreet tot ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten

Voor de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten werd bij de budgetcontrole 2003 al 12,5 miljoen euro extra voorzien. Daarbovenop wordt voor 2004 nogmaals 11,16 miljoen euro vrijgemaakt.

Het Stedenfonds en de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten maken deel uit van een ruimer Vlaams stedenbeleid. In punt 7 van dit hoofdstuk vindt u er meer informatie over.

3.2 Het Provinciefonds

Het Provinciefonds is geregeld bij het decreet van 29 april 1991. Het groeit elk jaar aan, rekening houdend met de gezondheidsindex. Voor 2004 houdt dit een aangroei in met 1,35% tot 75.072.000 euro.

3.3 Specifieke financiering van de steden

3.3.1 Het Stedenfonds

Naast het Gemeentefonds heeft de Vlaamse regering een Stedenfonds in het leven geroepen, specifiek ter ondersteuning van leefbare en aantrekkelijke steden. Het Stedenfonds is bestemd voor Antwerpen,

4 Financieel beleid van de lokale besturen en de provincies

De financiële toestand van de Vlaamse gemeenten en provincies is moeilijk. De gemeenten ervaren in toenemende mate de gevolgen van de verschillende hervormingen van de laatste jaren: de vrijmaking van de energiemarkten, de fiscale hervorming op het federale niveau, de hervorming van de politie. De Vlaamse regering volgt die ontwikkelingen systematisch.

De fiscaliteit van de gemeenten staat de jongste jaren onder een niet aflatende druk. Wij noteren een geleidelijke stijging van de gemiddelde aanslagvoeten van beide basisbelastingen van de gemeenten: de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende belasting op de personenbelasting.

Aandachtspunten met betrekking tot 2003 zijn:

- de liberalisering van de energiemarkten;
- Cross Border Lease;
- meer aandacht voor planmatig bestuur;
- discussie over het kadastraal inkomen als grondslag voor lokale belastingen;
- het project Nieuw Financieel Instrumentarium: E³pos.

4.1 De liberalisering van de energiemarkten

De Vlaamse regering heeft nauwlettend de problematiek gevolgd met betrekking tot het koninklijk besluit dat op het federale niveau moet genomen worden ter compensatie van de inkomstenverliezen voor

de gemeenten ten gevolge van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, de zogenaamde Eliaheffing. De Vlaamse regering verwijst hiervoor naar de duidelijke tekst van de federale programmawet van 24 december 2002.

In zijn omzendbrief van 18 juli 2003, waarin instructies staan voor de begroting 2004, verzoekt de minister de gemeenten enkel een realistische raming van de dividenden, zoals meegedeeld door hun energie-intercommunale, op te nemen in de begroting. In afwachting dat de federale overheid een sluitende juridische basis creëert voor de inning van een heffing op de elektriciteitsdistributie en de doorstorting ervan naar de gemeenten, staat de minister in een aanvullende omzendbrief van 5 december 2003 de gemeenten toe dat ze in hun begroting 2004 een bedrag voor die heffing inschrijven ten belope van 2/3 van het verlies aan elektriciteitsdividenden, zoals meegedeeld door hun energie-intercommunale.

4.2 Cross Border Lease

De zogenaamde Cross Border Lease is een techniek waarbij lokale overheden een gedeelte van hun onroerend patrimonium ter beschikking stellen van een buitenlandse investeerder en daarvoor een vergoeding ontvangen. De buitenlandse contractant, in concreto uit de Verenigde Staten van Amerika, maakt daarbij gebruik van de mogelijkheden, geboden door de fiscale wetgeving in zijn land. In de periode van

de verhuring staan zij verder in voor het goed onderhoud en gebruik van de goederen.

Bij de beoordeling van de zogenaamde Cross Border Lease gaat de Vlaamse regering uit van de gemeentelijke autonomie. De gemeenten kunnen voor deze complexe verrichtingen de beslissingen nemen die ze wenselijk achten, met onderkenning van hun verantwoordelijkheden gedurende de looptijd van de contracten. Om terdege rekening te kunnen houden met opgedane ervaringen moeten de contracten voorlopig worden beperkt tot de thematiek van het rioleringsstelsel. Pas na een evaluatie kan een uitbreiding naar ander patrimonium overwogen worden.

In zijn omzendbrief van 18 juli 2003, waarin instructies staan voor de begroting van 2004, stelt de minister dat de gemeenten de opbrengst die daaruit voortvloeit pas in hun begroting (buitengewone dienst) mogen inschrijven op het moment dat het contract met de investeerder definitief wordt gesloten. Pas dan heeft de gemeente volledige zekerheid over het doorgaan van de transactie en over het exacte bedrag dat aan de gemeente zal toekomen.

4.3 Meer aandacht voor planmatig bestuur

Met de beleidskeuzes van het Gemeenten- en Provinciedecreet staan deze besturen aan de vooravond van een belangrijke aanpassing van hun bestuurlijk management.

Het lokale beleid zal opgebouwd worden vanuit een strategische visie die de hele gemeentelijke bestuursperiode overspant. De bestuursovereenkomst, die het aantrekkend college na de vernieuwing van de gemeenteraden voorlegt, zal zijn vertaling vinden in een meerjarig beleidsplan waarvan de begrotingen worden afgeleid.

In de begrotingsonderrichtingen (omzendbrief van 18 juli 2003) werd opgeroepen om, ter voorbereiding van deze ingrijpende bestuurlijke vernieuwing, vanaf nu al ruime aandacht te besteden aan de bestaande meerjarenplanning. Uit een onderzoek van het Instituut voor de Overheid blijkt immers dat vele gemeenten dit onvoldoende hanteren als een beleidsinstrument, maar het veeleer zien als een bijkomende verplichting. Ze vullen, na de opmaak van de begroting, het meerjarenplan in als was het een louter technische bijlage en zorgen ervoor dat die sluitend wordt door het aanpassen van de groeiparameters.

De studie toont de waarde aan van een beleid in een meerjarig perspectief. Bij een goed gebruik is de financiële meerjarenplanning een doelmatig instrument, dat in de eerste plaats voor het bestuur zelf en voor de gemeenteraadsleden inzicht verstrekt in de aard en de omvang van de projecten, de dienstverlening en de financiële gevolgen van het gevoerde beleid.

4.4 Discussie over het kadastraal inkomen als grondslag voor lokale belastingen

Met het zogenaamde arrest Lanaken nr. 117.154 vernietigde de Raad van State op 18 maart 2003 de algemene gemeentebelasting voor de dienstjaren 1995 tot 2000 van de gemeente Lanaken, wegens strijdigheid met artikel 464, 1° van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen. Dat artikel verbiedt onder meer de heffing van opcentiemen of vergelijkbare belastingen op de grondslag of het bedrag van het kadastraal inkomen (KI). In tegenstelling tot de andersluidende conclusie in het arrest van 3 april 1990 komt de Raad van State nu tot de conclusie dat dit artikel niet toestaat om het kadastraal inkomen te hanteren als berekeningsgrondslag in gemeentebelastingen, andere dan de opcentiemen op de onroerende voorheffing.

Dat heeft uiteraard zware financiële gevolgen voor de gemeente. De gevolgen van het arrest reiken echter nog veel verder: de door de Raad aangehaalde vernietigingsgrond stelt immers ook de wettelijkheid van alle gemeentebelastingen die het KI als berekeningsgrondslag nemen, ter discussie. Dat aantal was, sinds het arrest van 1990, vrij groot geworden. Het KI is immers een gemakkelijk hanteerbaar onderscheidingscriterium, dat tevens een vrij goede indicatie voor draagkracht en vermogen biedt.

In de omzendbrief van 25 april 2003 werden de gemeenten, zeer kort na dat arrest, gewezen op de gevolgen ervan en op de te nemen maatregelen. Die komen er onder meer op neer dat de gemeenten nog voor het dienstjaar 2003 zullen moeten zorgen

hetzij voor een algemene gemeentebelasting met alternatieve criteria, hetzij voor de verhoging van andere of de invoering van nieuwe belastingen.

De Vlaamse regering erkent de bezorgdheid van de gemeenten hierover. Op 9 mei 2003 keurde ze een voorontwerp van decreet goed tot wijziging van artikel 464, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, dat ertoe strekt terug te keren naar de vorige interpretatie van dit artikel. Op die manier zouden de gemeenten niet overhaast moeten zoeken naar nieuwe belastinggrondslagen. Het kadastraal inkomen is daarenboven een geschikter criterium dan de forfaitaire belasting om de draagkracht van de belastingplichtigen binnen de gemeente te onderscheiden, maar dat is dus momenteel onwettig bevonden. Het ontwerpdecreet ligt voor advies bij de Raad van State.

4.5 Het project Nieuw Financieel Instrumentarium: E³pos

Op 13 december 2002 besliste de Vlaamse regering om binnen de administratie Binnenlandse Aangelegenheden een project Implementatie Nieuw Financieel Instrumentarium op te starten. Het kreeg de naam E³pos. Dat project past in de voorbereiding van het Gemeentedecreet.

Het onderdeel met betrekking tot het financieel instrumentarium is in het voorontwerp van Vlaams Gemeentedecreet ongetwijfeld het meest complex voor de gemeentelijke organisatie. Zonder grondige voorbereiding en ondersteuning van gemeenten en provincies is een invoering niet mogelijk.

Het project is veel meer dan louter financieel. Het verankert de financiële cyclus in de beleidscyclus. Het financieel beleid is immers geen doel op zich. Het moet transparante informatie aanleveren voor de bestuurders, de gemeente- en provincieraden, de Vlaamse overheid en de belanghebbende burgers, om zo bij te dragen tot een efficiënt beleid.

Het project is bijgevolg een complexe opdracht, met zowel juridische, technologische als communicatieve aspecten.

Het betreft meer bepaald:

- de planmatige financiële beleidscyclus;
- de boekhoudingregels en -techniek;
- de financiële rapportering aan de leden van het college, de gemeenteraad en de toezichthoudende overheid;
- de managementinformatie;
- de organisatie van het budgethouderschap;
- de interne organisatie, controle en auditing;
- de ICT-ondersteuning;
- de vorming en ondersteuning van de lokale besturen;
- de communicatie.

In de lijn van het Vlaams regeerakkoord wil de Vlaamse regering ook de OCMW's in het project integreren. De OCMW's werken al met nieuwe beleidsinstrumenten (NOB), die als basis kunnen dienen voor het nieuwe traject bij de gemeenten en provincies. Het financieel instrumentarium van de OCMW's wordt daarvoor geëvalueerd. De Vlaamse regering kan ook gebruik maken van de ervaringen, die ze bij de invoering van de NOB heeft opgedaan.

Dat is een fundamentele beleidskeuze. De Vlaamse regering heeft de intentie om

na verloop van tijd voor alle lokale besturen (gemeenten, provincies, OCMW's) een gelijkvormig financieel stelsel van toepassing te maken. Alleen al het feit dat voor alle lokale en provinciale overheden instrumenten tot stand komen, die zo gelijklopend mogelijk zijn, bevordert op ingrijpende wijze de transparantie van het lokale beleid voor de burger en de lokale mandataris. Een onderlinge afstemming van de regels die van toepassing zijn op alle lokale besturen en provincies, is ook zonder meer noodzakelijk met het oog op een vereenvoudiging van de regelgeving. Het zal daarenboven ook kostenbesparend zijn op het vlak van ICT, te ontwikkelen software, opleiding en ondersteuning (helpdesk, modellen, opleiding ...).

Deze afstemming wordt ook juridisch voorbereid. Het in het voorontwerp van Gemeentedecreet opgenomen financieel stelsel bouwt voort op de instrumenten die al ontwikkeld werden voor de OCMW's. Anderzijds is het nodig om de NOB-instrumenten bij te sturen op basis van de opgedane ervaringen bij de OCMW's.

Om die reden heeft de Vlaamse regering op 18 juli 2003 beslist om de competentie en ervaring van de NOB in het project E³pos te valideren door de overdracht naar de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van de plaatselijke OCMW-ontvanger en van de gewestelijke ontvanger die de NOB-invoering momenteel ondersteunen. Zij worden toegevoegd aan het project.

5 Lokaal en provinciaal personeelsbeleid

WETGEVEND KADER:

- de nieuwe gemeentewet;
- de provinciewet;
- de OCMW-wet;
- de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (sectorale akkoorden).

5.1 Sectorale akkoorden en perspectieven

5.1.1 Samenwerkingsovereenkomst

Voor het lokaal personeelsbeleid is de samenwerkingsovereenkomst van 7 juli 2000 een belangrijke verwezenlijking. In tegenstelling tot vroeger worden, naast de vakorganisaties, nu ook de werkgevers via hun verenigingen structureel betrokken bij de voorbereiding van sectorale akkoorden voor het personeel van de lokale besturen en de provincies. De gemeenten en provincies nemen mee hun verantwoordelijkheid voor de resultaten van het overleg, die ze op het terrein zullen toepassen. De Vlaamse regering waarborgt via de uitoefening van het toezicht, de correcte invulling van de sectorale akkoorden. Dat is bepaald in het samenwerkingsakkoord.

In dit hernieuwde onderhandelingskader kwamen al drie sectorale akkoorden tot stand. De Vlaamse regering neemt als sturende overheid steeds meer de rol op zich van bemiddelaar tussen de vertegenwoordigers van de lokale werkgevers en de representatieve vakorganisaties.

5.1.2 Sectoraal akkoord 2003-2004

De Vlaamse regering waakt er verder over dat de sectorale afspraken over financiële voordelen voor het personeel binnen de grenzen blijven van de financiële draagkracht van de lokale besturen. Op 12 mei

2003 sloten de vakorganisaties en de vertegenwoordigers van de werkgevers het sectoraal akkoord 2003-2004 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen. Dat akkoord bevat de geleidelijke verhoging van het vakantiegeld vanaf het jaar 2004. Tussen 2004 en 2006 zal het vakantiegeld in fases hoger worden en zal uiteindelijk, zoals bij de andere overheden, 92 % van een maandsalaris bedragen. Het akkoord werd zo opgevat dat de lagere niveaus dit percentage eerder zullen bereiken dan de hogere niveaus.

Met deze maatregel houden de lokale overheden wat de arbeidsvoorwaarden betreft, gelijke tred met de andere overheden, maar ze doen dat wel volgens een eigen parcours, dat rekening houdt met hun financiële mogelijkheden. Datzelfde sectoraal akkoord bepaalt ook de nieuwe grensbedragen voor de haard- en standplaatstoelage.

De omzendbrief van 16 mei 2003 geeft toelichting bij dat sectoraal akkoord.

5.2 Decreet over de toegang van allochtonen tot de lokale arbeidsmarkt

■ Verloop totstandkoming van het decreet over de toegang van allochtonen tot de lokale arbeidsmarkt

- 18 juli 2003: de Vlaamse regering keurt het voorontwerp van decreet principieel goed;

- 12 december 2003: de Vlaamse regering keurt het ontwerpdecreet goed voor indiening bij het Vlaams Parlement.

Het decreet biedt mogelijkheden voor allochtonen om toegang te krijgen tot (statutaire) betrekkingen in Vlaamse openbare diensten, waaronder ook de lokale besturen en de provincies. Op deze wijze kunnen personen die niet de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte aangeworven worden voor bepaalde functies. Het personeelsbestand van zowel de Vlaamse overheid als van de lokale besturen en de provincies kunnen daardoor een getrouwere afspiegeling vormen van de samenstelling van de bevolking in Vlaanderen.

Alleen voor functies die rechtstreeks of onrechtstreeks een deelname inhouden aan de uitoefening van het openbaar gezag of die werkzaamheden omvatten die verband houden met de bescherming van de algemene belangen van de Vlaamse overheid, komen allochtonen niet in aanmerking.

5.3 De positionering van de topambtenaren die in het voorontwerp van Gemeente- en Provincie-decreet zijn opgenomen

De keuzes die in het voorontwerp van Gemeente- en Provinciedecreet worden gemaakt, impliceren grondige veranderingen voor de invulling van het topkader van de gemeenten en provincies. De topfuncties worden opnieuw gedefinieerd. Het gaat om de functies: directeur, financieel beheerder en auditor.

De directeur staat aan het hoofd van het gemeente- of provinciepersoneel. Hij is

verantwoordelijk voor het management van de organisatie en is de verbinding tussen het ambtelijke en het politieke niveau.

De huidige functie van de ontvanger wordt gesplitst in de functie van financieel beheerder en auditor. Die splitsing is nodig om een noodzakelijke scheiding tot stand te brengen tussen het financieel beheer, de uitvoering en de financiële verrichtingen enerzijds, en het controleproces daarop en de rapportering aan de gemeenteraad anderzijds.

Door die wijzigingen komt er een duidelijke herdefiniëring van de huidige functies van secretaris, griffier en ontvanger volgens een nieuw profiel en nieuwe competenties. De selectie moet daaraan worden aangepast. Gelet op de cruciale positie van het topmanagement in de gemeentelijke en de provinciale organisatie moet die selectie goed worden voorbereid. De Vlaamse administratie start daarom een onderzoek op om de inhoud en het vereiste profiel van de nieuwe topfuncties goed te definiëren en te komen tot modellen van functiebeschrijving met bijbehorend competentieprofiel, die aangepast zijn aan de aard en de omvang van de verschillende besturen.

Het werkveld wordt nauw betrokken bij dit onderzoek via een stuurgroep met vertegenwoordigers van het kabinet en de administratie, van gemeenten en provincies en van de functiehouders.

6 Organisatie van het administratief toezicht

WETGEVEND KADER:

- *decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten;*
- *decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest;*
- *decreet van 24 juli 1991 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op handelingen betreffende tucht en sommige ordemaatregelen genomen ten opzichte van het gemeentepersoneel bedoeld in de nieuwe Gemeentewet;*
- *decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;*
- *toezichtregelingen, opgenomen in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;*
- *toezichtregelingen, opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet, wat de gemeente Voeren betreft.*

6.1 Toezicht in het teken van de relatie burger-bestuur

Met de wijzigingen van 15 juli 2002 heeft het Vlaams Parlement het administratief toezicht op de gemeenten en provincies verder versoepeld en gestroomlijnd.

De Vlaamse overheid legt de nadruk op het algemeen toezicht, dat facultatief is en in hoofdzaak wordt uitgeoefend na onderzoek van klachten van raadsleden of burgers. Anderzijds bevatten de toezicht-decreten ten gevolge van de wijzigingen van 15 juli 2002 nieuwe bepalingen om indieners van klachten en bezwaren correct te informeren over de behandeling van hun bezwaar.

Dat algemene toezicht is de courante procedure geworden die van toepassing is op nagenoeg alle besluiten van gemeenten en provincies. Het vroegere bijzonder goedkeuringstoezicht op de personeelsformaties en op de schuldverschikkingen van de gemeenten werd opgeheven en het decreet bevat zowel voor de begrotingen als voor het personeel, de concrete omstandigheden waarin de Vlaamse overheid haar toezichtbevoegdheid daadwerkelijk uitoefent. Op die wijze geeft het decreet ook een belangrijke rechtszekerheid aan gemeenten en provincies.

Sinds het Lambermontakkoord worden in de Vlaamse randgemeenten dezelfde procedures van administratief toezicht toegepast als in de overige Vlaamse gemeenten.

6.2 Afstemming op het bestuursakkoord van 25 april 2003

De vereenvoudigde toezichtregeling wordt eveneens opgenomen in de voorontwerpen van Gemeente- en Provinciedecreet. Ze past eveneens in de afspraken van het bestuursakkoord. Gemeenten en provincies zijn autonome besturen, die evenwel ook deel uitmaken van een ruimer bestuursverband van Vlaanderen, de federale staat, de Europese Unie: ze moeten de wet naleven en de beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, en hun beslissingen mogen niet strijdig zijn met de belangen van de ruimere gemeenschap. Een ernstig toezicht is een kerntaak van de Vlaamse overheid.

De lokale besturen en de provincies moeten in de eerste plaats de eigen interne controle organiseren. Daarnaast erkennen ze in de democratische rechtsstaat de noodzaak van een extern administratief toezicht. Vlaanderen wil het toezicht zo organiseren dat de lokale besturen en provincies kwaliteitsvol kunnen functioneren met een maximale autonomie. Daarbij moet de garantie worden behouden dat opgetreden kan worden indien nodig.

7 Ondersteuning van het Vlaamse stedenbeleid

WETGEVEND KADER:

- *decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds;*
- *besluit van de Vlaamse regering van 17 januari 2003 tot uitvoering van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds;*
- *decreet van 22 maart 2002 houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten;*
- *besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2002 betreffende de subsidiëring van stadsvernieuwingsprojecten.*

De administratie Binnenlandse Aangelegenheden ondersteunt het Vlaamse stedenbeleid. Het stedenbeleid beoogt het stoppen van de stadsvlucht en het verhogen van het democratische draagvlak in de steden.

Het Vlaamse stedenbeleid is gericht op de grote steden Antwerpen, Gent en Brussel, en op de middelgrote steden Aalst, Brugge, Hasselt, Kortrijk, Genk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

De instrumenten die gebruikt worden om het stedenbeleid vorm te geven zijn:

- het Stedenfonds;
- de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten;
- de “Thuis in de stad”-prijs.

7.1 Verdeling van het Stedenfonds voor 2003 en 2004

Het Stedenfonds heeft de opdracht om Vlaamse steden financieel te ondersteunen bij het voeren van een duurzaam beleid. Het is een onderdeel van het Vlaamse stedenbeleid, dat een partnerschap tussen de Vlaamse overheid en de steden wil invullen.

In onderstaande tabel vindt u de verdeling van het Stedenfonds aan de betrokken steden in de jaren 2003 en 2004.

	2003	2004
Antwerpen	41.990.014	43.692.986
Gent	21.457.547	22.263.026
VGC	10.060.700	10.450.700
Aalst	1.691.153	1.817.484
Brugge	2.409.984	2.622.678
Genk	5.467.773	5.467.773
Hasselt	1.328.685	1.474.803
Kortrijk	1.833.790	1.918.739
Leuven	2.370.575	2.487.403
Mechelen	3.781.211	3.781.211
Oostende	4.134.015	4.134.015
Roeselare	1.056.683	1.179.739
Sint-niklaas	1.328.510	1.469.069
Turnhout	996.361	1.047.375
Totaal	99.907.000	103.807.000

In de loop van 2003 sloot de Vlaamse regering met de steden, die in de tabel zijn opgenomen, en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) telkens een afzonderlijke beleidsovereenkomst voor de periode 2003-2007.

7.2 Verdeling ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten

7.2.1 Shortlist van de projecten

De Vlaamse regering keurde op 21 februari 2003 de shortlist goed van stadsvernieuwingsprojecten die kunnen rekenen op cofinanciering door de Vlaamse regering.

In totaal hebben 31 steden 43 projecten ingediend. Een jury van experts heeft de projecten beoordeeld en een voorstel voor de Vlaamse regering uitgewerkt. Er werden negen projecten geselecteerd en daarbovenop twee reserveprojecten voor de steden Antwerpen en Gent.

Projecttitel van geselecteerde projecten	Indicatief bedrag
• Sint-Niklaas: Stationsomgeving	2.000.000
• Leuven: Ontwikkelen van de Centrale Werkplaatsen tot stedelijk woongebied	4.500.000
• Gent: Zuurstof voor de Brugse Poort	4.200.000
• Kortrijk: Buda-eiland, kunsteneiland	3.000.000
• Eeklo: Stassano en de Melkweg	700.000
• Brugge: De Nieuwe Molens	800.000
• Vilvoorde: Watersite	2.600.000
• Hasselt: Stationsomgeving	3.000.000
• Antwerpen: Inrichting buitenruimte Museum aan de Stroom	3.000.000
Reserveprojecten	Indicatief bedrag
• Antwerpen: Het Schipperskwartier	3.000.000
• Gent: De Nieuwe Voorhaven	2.500.000

De vermelde subsidiëring is slechts indicatief en wordt definitief bepaald op het einde van de tweede fase. Gelet op het beschikbare budget komen de reserveprojecten pas in aanmerking als Antwerpen of Gent hun project uit de shortlist niet volledig rond krijgen.

Ondertussen werkt de jury een tweede advies – de tweede fase voorzien in het decreet – uit op basis van de definitieve dossiers uit de eerste oproep. De geselecteerde steden ontvangen in het voorjaar 2004 een eerste subsidieschijf van het hun toegekende bedrag.

7.2.2 Conceptsubsiëring: een subsidie voor begeleide projectvoorbereiding

Acht steden krijgen een subsidie waarmee ze hun ingezonden projecten, die door de jury als erg strategisch werden beoordeeld, scherper kunnen definiëren en beter kunnen uitwerken. Het gaat om de steden Aalst, Aarschot, Halle, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tienen en Tongeren. Het uitgetrokken budget bedraagt maximaal 50.800 euro per project.

7.3 Witboek Stedenbeleid

Op 18 december 2000 werd een *task force* Stedenbeleid geïnstalleerd. Die heeft de opdracht een Witboek te realiseren waarin een visie en beleidsaanbevelingen voor het Vlaamse stedenbeleid worden uitgewerkt met een tijdshorizon van 15 à 20 jaar.

Het Witboek bestaat uit twee grote delen. De eerste drie hoofdstukken behandelen vooral de inhoud van het stedelijk beleid; de laatste twee beschrijven de praktijk van planning en de bestuurlijke vormgeving die uit die inhoudelijke keuzes voortvloeien.

- hoofdstuk 1 is analytisch van aard en schetst de problemen en de perspectieven waarmee steden geconfronteerd worden vanuit zes verschillende invalshoeken;

- hoofdstuk 2 is een manifest, het grondplan van het boek dat de basiselementen bevat en een aantal kernbegrippen zoals rasterstad, stadsrepubliek, densiteit, duurzaamheid, enzovoort definieert. De keuzes worden toegelicht en in schema's gevat;
- hoofdstuk 3 is bedoeld als naslagetekst, als toetsingskader voor strategische discussies in elke stad en op centraal beleidsniveau;
- hoofdstukken 4 en 5 gaan over de werkmethode, de manieren van aanpakken en de vormgeving van planning en bestuur. Hoofdstuk 4 gebruikt vooral het register van de stedenbouw en van de planning; hoofdstuk 5 put meer uit het politologische en bestuurskundige arsenaal.

Het witboek is voorgesteld op het stedencongres van 19 november 2003 in Gent.

7.4 "Thuis in de stad"-prijs

De "Thuis in de stad"-prijs wordt sinds 2001 toegekend. Er zijn twee categorieën:

De prijs in categorie 1 bekroont een geïntegreerd infrastructureel project dat de stad zowel ruimtelijk als fysiek verandert en waarbij verschillende aspecten van stedelijkheid aan bod komen. De prijs in categorie 2 krijgt jaarlijks een andere invulling.

Voor de "Thuis in de stad"-prijs 2003 werd categorie 2 gereserveerd voor projecten die bestuurlijk vernieuwend zijn en betrekking hebben op de relatie tussen burgers of burgerinitiatieven en bestuur. De prijs in categorie 1 bekroont, zoals de

voorbijgejaren, een geïntegreerd infrastructureel project.

Zes projecten werden ingediend voor de categorie 1 en vier projecten voor categorie 2. De bedragen die aan de prijzen zijn verbonden, zijn dezelfde als in 2002, respectievelijk 125.000 euro en 25.000 euro.

In december 2003 werd de "Thuis in de stad"-prijs toegekend aan twee projecten:

- de herwaardering van de Lamotsite, het Dijlepad en de Dijlebrug in Mechelen;
- de heropening van cine Roma aan de Turnhoutsebaan in Borgerhout.

8 Overzicht van de regelgeving gerealiseerd in 2003

8.1 Decreten

- decreet van 21 februari 2003 houdende wijziging van artikel 163sexies, § 1 van de Nieuwe Gemeentewet, wat de onteigeningsbevoegdheid van de autonome gemeentebedrijven betreft;
- decreet van 4 april 2003 houdende wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds;
- decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking.

8.2 Ontwerpdecreten

- decreet houdende de instemming met het Europees Handvest Lokale Autonomie (VR 7 februari);
- begraafplaatsen en lijkbezorging (VR 4 april – 13 juni – 26 september);
- openbaarheid van bestuur (VR 9 mei);
- wijziging artikel 464, 1° WIB (VR 9 mei – heffing lokale belastingen op basis van kadastraal inkomen naar aanleiding van het arrest Raad van State inzake Lanaken);
- organisatie en werking van de erkende erediensten (VR 18 juli en 14 november);
- Provinciedecreet (VR 28 november);
- afschaffing forfaitaire huisvuilbelasting (VR 12 december).

8.3 Besluiten van de Vlaamse regering

- 10 januari: regels verdeling en werking Stedenfonds;
- 17 januari: uitvoering Lambermont – toevoeging 2A1 en 1C1;
- 21 februari: goedkeuring shortlist stadsvernieuwingsprojecten;
- 28 februari: veralgemening geautomatiseerd stemmen en subsidiëring;
- 28 maart: drie besluiten brandweerpersoneel (standpunt VR);
- 25 april: vakantiegeld brandweerpersoneel (standpunt VR);
- 13 juni: reglementering brandweer (standpunt VR);
- 13 juni: conceptsubsiëring stadsvernieuwingsprojecten;
- 13 juni: conceptsubsiëring stadsvernieuwingsprojecten – selectie van de steden;
- juni - oktober: 13 beleidsovereenkomsten Stedenfonds;
- 18 juli en 26 september: aantal Vlaamse volksvertegenwoordigers per kieskring;
- 18 juli: sluiting zitting Vlaams Parlement;
- 18 juli: Project Financieel Instrumentarium – integratie Nieuwe OCMW Boekhouding;
- 18 juli, 5 september en 12 december: vakantiegeld, eindejaarstoelage, hospitalisatieverzekering en aansluiting sociale dienst voor gouverneurs, arrondissementscommissarissen, gewestelijke ontvangers;
- 12 september en 10 oktober: gefaseerde verhoging vakantiegeld gemeente- en provinciepersoneel;

- 5 december: krediet dode hand (standpunt VR).

8.4 Omzendbrieven

- 25 april: kadastraal inkomen als berekeningsgrondslag belastingen (arrest Lanaken);
- 25 april: afschaffing jaarlijkse herwaarderingsactiva intercommunales en gemeentebedrijven;
- 25 april: berekeningswijze presentiegeld provincieraadsleden;
- 25 april: watersnoodmaatregelen Vlaamse regering;
- 7 mei: presentiegeld verkiezingen;
- 16 mei: vakantiegeld burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters;
- 16 mei: sectoraal akkoord 2003-2004 personeel lokale besturen en provincies;
- 18 juli: openbaarheid van vergaderingen in OCMW's;
- 18 juli: instructies opstellen van de begroting 2004 voor gemeenten en OCMW's;
- 18 juli: toepassing artikel 11 decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 (vennootschapswetgeving);
- 5 december: aanvullende instructies opstellen begroting 2004;
- 5 december: jaarlijkse administratieve controle van financiële verrichtingen in het kader van beleidsovereenkomst en overdracht van niet-vastgestelde trekingsrechten.

VR staat voor beslissing van de Vlaamse regering.

9 Aandachtspunten van het Vlaams Parlement

9.1 Parlementaire vragen

De Vlaamse volksvertegenwoordigers stellen aan de minister schriftelijke vragen, vragen om uitleg, actuele vragen of richten interpellaties aan hem. Hieronder vindt u een overzicht van het aantal behandelde vragen en van de materies waarop ze betrekking hebben.

Schriftelijke vragen in het Vlaams Parlement	behandeld in 2003
Organisatie en werking gemeenten	12
Organisatie en werking OCMW	4
Organisatie en werking intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	2
Financiën	22 (1)
Belastingen	1
Personeel	5
Taalwetgeving	25 (2)
Verkiezingen	1
Erediensten	0
Uitoefening administratief toezicht	0
Stedenbeleid	3
Andere	10
Totaal	85
(1) Wat de rubriek Financiën betreft werden er 16 vragen gesteld over gemeentelijke inkomsten en uitgaven van voetbalclubs. (2) Het item Taalwetgeving heeft nagenoeg uitsluitend betrekking op concrete problemen bij de toepassing van de taalwetgeving in bestuurszaken in de zes Vlaamse randgemeenten.	
Vragen om uitleg, actuele vragen en interpellaties	behandeld in 2003
Organisatie en werking gemeenten	20 (1)
Organisatie en werking OCMW	3
Organisatie en werking intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	4
Financiën	15 (2)
Belastingen	4 (3)
Personeel	4
Taalwetgeving	10
Verkiezingen	6
Erediensten	3
Uitoefening administratief toezicht	2
Stedenbeleid	2
Andere	5
Totaal	78
(1) Drie vragen handelden over het functioneren van het Antwerpse stadsbestuur. Drie vragen hadden betrekking op de problematiek van het beheer van crematoria. (2) Wat de rubriek Financiën betreft werden er 9 vragen gesteld over de financiële gevolgen van de vrijmaking van de energiemarkt (Elia-problematiek). (3) Drie vragen hadden betrekking op de gevolgen van het arrest van de Raad van State over de Algemene Gemeentebelasting van Lanaken.	

9.2 Beleidsbrief Binnenlandse Aangelegenheden en Stedenbeleid

Op het ogenblik dat de Vlaamse regering de jaarlijkse begroting indient bij het Vlaams Parlement, moet elke minister ook voor zijn afzonderlijke bevoegdheden elk jaar een beleidsbrief voorleggen aan het Vlaams Parlement. In die beleidsbrief zet de minister zijn realisaties van het voorbije jaar uiteen en geeft hij toelichting bij zijn beleidsprioriteiten voor het komende jaar. Die beleidsbrief werd op 24 oktober 2003 gevalideerd door de Vlaamse regering en in november besproken in het Vlaams Parlement.

9.3 Moties en resoluties

Hieronder vindt u een overzicht van moties en resoluties met betrekking tot binnenlandse aangelegenheden die in 2003 in het Vlaams Parlement behandeld werden en van het gevolg dat eraan gegeven werd.

- *Motie over de rol en functie van de provincies in de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen*

Ingevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen is Vlaanderen zelf bevoegd geworden om de organieke regels voor de inrichting van gemeenten en provincies vast te leggen. Een ontwerp van Vlaamse Provinciedecreet werd opgesteld. Aangezien het ontwerp van Provinciedecreet parallel loopt met het ontwerp van Gemeentedecreet, werden eerst de opmerkingen van de Raad van State over het

ontwerp van Gemeentedecreet verwerkt in het ontwerp van Provinciedecreet. De Vlaamse regering keurde dit ontwerp-decree principieel goed op 28 november 2003 en vroeg hierover het advies van de Raad van State.

- *Motie betreffende het akkoord tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen over bepaalde aspecten van de staatshervorming.*

Ingevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 is Vlaanderen bevoegd geworden voor de organieke regeling van gemeenten en provincies. Een ontwerp van Gemeentedecreet en van Provinciedecreet is klaar.

- *Resolutie betreffende het klachtrecht ten aanzien van lokale besturen*
- *Resolutie betreffende de voorstellen en aanbevelingen uit de jaarverslagen van de Vlaamse Ombudsdienst*

Het voorontwerp van Vlaams Gemeentedecreet voorziet in de participatie van de burger door de oprichting van een gemeentelijk meldpunt voor klachten.

In het voorontwerpdereet is vastgesteld dat dit meldpunt op ambtelijk niveau werkt, onafhankelijk van de diensten waarop de klachten of voorstellen tot verbetering betrekking hebben.

- *Motie over het uitblijven van concrete maatregelen voor de verdeling van de zogenaamde Eliagelden en de handelswijze van de Vlaamse regering in dit dossier*
- *Motie over de instructies van de minister voor de opmaak van de gemeentebegrotingen 2004 en de recent gemaakte afspraken met betrekking tot de Eliaheffing*

In zijn omzendbrief van 18 juli 2003 (instructies voor het opstellen van de begroting 2004) verzoekt de minister de gemeenten enkel een realistische raming van de dividenden, zoals meegedeeld door hun energie-intercommunale, op te nemen in de begroting. In afwachting dat de federale overheid een sluitende juridische basis creëert voor de inning en doorstorting van een heffing op de elektriciteitsdistributie naar de gemeenten, staat de minister in een aanvullende omzendbrief van 5 december 2003 de gemeenten toe dat ze in hun begroting 2004 een bedrag voor die heffing inschrijven ten belope van 2/3 van het verlies aan elektriciteitsdividenden zoals meegedeeld door hun energie-intercommunale.

- *Resolutie betreffende een humane omkadering van de geboorte van een levenloos kind en de waardigheid van het stoffelijke overschot van de foetus*

Het ontwerpdecree op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, dat de Vlaamse regering goedkeurde op 26 september 2003, geeft uitvoering aan de resolutie, wat de bevoegdheid Binnenlandse Aangelegenheden betreft. Dat ontwerpdecreeet is inmiddels het decreet van 16 januari 2004 geworden.