

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1999-2000

12 januari 2000

BELEIDSNOTA

Binnenlandse Aangelegenheden

1999-2004

ingediend door de heer Johan Sauwens,
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambenarenzaken en Sport

Met deze beleidsnota wordt voor de periode 1999-2004 een meer concrete uitwerking gegeven van de basisopties in het regeerakkoord. Een beleidsnota geeft de grote strategische keuzes en opties van het beleid voor de duur van de regeerperiode weer. De nota is de weergave van de visie van de functioneel bevoegde minister, Johan Sauwens, en vormt de basis van een debat in het Vlaams Parlement.

In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen, daar waar nodig, ter goedkeuring aan de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

INHOUD

Blz.

1. EEN KWALITEITSVOL BESTUUR VOOR VLAANDEREN	4
2. OMGEVINGSANALYSE	5
2.1. Huidige toestand inzake de bestuurlijke organisatie	5
2.2. Situering t.o.v. het buitenland of andere regio's	5
2.3. Actuele ontwikkelingen tot samenwerking in het Vlaamse binnenlands bestuur	6
3. UITDAGINGEN VOOR EEN NIEUW BELEID	7
3.1. Een zichtbare vernieuwing voor de burger tot stand brengen	7
3.1.1. Een toegankelijke administratie en informatie	7
1° De uitbouw van een geïntegreerd loket voor de burger	7
2° Een betere informatieverstrekking aan de burger	8
3° Een betere openbaarheid van bestuur voor de burger	8
4° Insppraak, overleg en betrokkenheid van de burger bij het bestuur	9
5° Een kwaliteitsvol management van vragen en klachten	9
6° De gouverneurs als herkenbare aanspreekpunten voor het Vlaams beleid	9
3.1.2. Vereenvoudiging en afstemming van de regelgeving	10
1° Situering	10
2° Het gewone en het specifieke administratief toezicht	10
3° Afstemming van regelgeving tussen gemeenten, OCMW's en provincies	10
4° Organisatie van de lokale besturen en denkgroep financiën	11
5° Overzichtelijke Vlaamse subsidiemogelijkheden voor de lokale besturen	11
3.1.3. De lokale besturen in de focus bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen	12
3.2. De kwaliteit van het lokaal bestuur verhogen en zijn bestuurskracht versterken	12
3.2.1. Samenhangende Vlaamse decreten op de lokale overheden, de provincies en de interlokale samenwerking	12
1° Dringende uitvoering van het Sint-Michielsakkoord	12
2° Voorbereiden van een "Proeve van Vlaams Gemeentedecreet"	13
3° De Vlaamse Rand en Voeren	13
4° Een Vlaams decreet op de interlokale samenwerking	14
3.2.2. Opbouwen van een doelmatige bestuurlijke organisatie	17
1° De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur als advies- en denkforum	17
2° Uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie	17
3.2.3. Versterken van de lokale democratie en de bestuurskracht	19
1° Werken aan de kwaliteit van het bestuurlijk management	19
2° De lokale financiën	21
3° Een verbeterd personeelsbeleid	23

1. Een kwaliteitsvol bestuur voor Vlaanderen

In het Vlaams regeerakkoord “Een nieuw project voor Vlaanderen” is de verbetering van de kwaliteit van het Vlaams bestuur de leidraad. In deze legislatuur wil de Vlaamse regering tastbare resultaten bereiken inzake bestuurlijke vernieuwing. Een herkenbaar en aanspreekbaar optreden, een vermindering van de regelgeving, correct en efficiënt handelen en toegankelijke dienstverlening moeten dit opzet voor elke Vlaming zichtbaar én voelbaar maken.

De finaliteit van de overheid, waardoor zij zich onderscheidt van de private sector, ligt in de zorg voor het algemeen belang en het welzijn van de burger. Deze opdracht is gemeenschappelijk voor de gehele overheid. De lokale besturen, gemeenten en OCMW's, staan het dichtst bij de burger en nemen daarbij een strategische positie in.

Vlaanderen en de lokale besturen moeten samen, vanuit een verschillende verantwoordelijkheid, zorgen voor een maximale kwaliteit van bestuur. Als Vlaanderen wil zorgen voor een kwalitatief hoogstaand bestuurlijk beleid, dat maximaal gericht is op de burger als klant van de overheid, kan het dit enkel realiseren in samenwerking met de lokale besturen.

De missie van het beleidsdomein “Binnenlandse Aangelegenheden” is dan ook:

“Zorgen voor een kwalitatief hoogstaand overheidsbestuur waarin lokale overheden in harmonie met het deelstatelijk niveau hun taken vervullen ten bate van de bevolking”.

De komende periode biedt uitgelezen kansen. Een jaar na de start van de Vlaamse bewindsploeg worden ook de gemeente- en de provincieraden vernieuwd. In mijn beleid wil ik die gelegenheid aangrijpen om samen het proces van de bestuurlijke vernieuwing en samenwerking in elk van de Vlaamse gemeenten te laten bloeien. Reeds vanaf het jaar 2000 bevat de Vlaamse begroting middelen om die doelstellingen te ondersteunen.

De visie verwoordt wat de Vlaamse Regering tijdens de regeerperiode (1999-2004) wenst te bereiken. De visie inzake “Binnenlandse Aangelegenheden” luidt:

“Het verder uitbouwen van bestuurskrachtige en democratisch functionerende gedecentraliseerde besturen waarvan de werking door de burger als toegankelijk, eenvoudig, correct en klantvriendelijk wordt ervaren.

De Vlaamse Regering beoogt de betrokkenheid van de burger te vergroten en beschouwt deze niet louter als cliënt van overheidsdienstverlening. ”

Mijn beleid berust dan ook op twee belangrijke pijlers:

1. een zichtbare vernieuwing voor de burger tot stand brengen
2. de kwaliteit van het lokaal bestuur versterken

Toch is het vandaag onmogelijk om die doelstellingen optimaal te verwezenlijken. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid belemmert de ontwikkeling van een samenhangend overheidsbeleid. De regionalisering van de organieke wetgeving op de gemeenten en de provincies is een noodzakelijke voorwaarde voor een optimale bestuurlijke organisatie in Vlaanderen.

2.Omgevingsanalyse

2.1. Huidige toestand inzake de bestuurlijke organisatie

De burger heeft recht op een herkenbare en goed bereikbare dienstverlening ongeacht de overheid die erbij betrokken is. Vlaanderen heeft daarom nood aan een bestuurlijke organisatie, gericht op samenwerking en vertrekkend vanuit het subsidiariteitsbeginsel.

De Vlaamse overheid organiseert niet alleen haar eigen werking. Zij begeleidt het gemeentelijk en provinciaal niveau via het administratief toezicht en via het instrumentarium inzake de financiering van gemeenten en provincies. De Vlaamse overheid is juridisch bevoegd voor de organisatie van de OCMW's en de intercommunale samenwerking.

Vandaag liggen de bevoegdheden om aan het bestuurlijk landschap vorm te geven te zeer verspreid tussen de federale en de Vlaamse overheid. De institutionele hefboomen om hieraan een oplossing te geven berusten nog altijd bij de federale overheid, ondanks het Sint-Michielsakkoord van 1992.

Binnen het huidig grondwettelijk kader kan de federale overheid via aanpassingen in de organieke gemeente- en provinciewetgeving de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen beïnvloeden. Niet zelden uit zich daarbij een verschillende visie op de manier waarop de overheid functioneert.

Deze afzonderlijke regelgevende bevoegdheden van de federale en deelstaatoverheid leiden tot een ongecoördineerde ontwikkeling van het binnenlands bestuur. Op verschillende punten is er een gebrekkige afstemming tussen enerzijds de Vlaamse decreetgeving op intercommunales en OCMW's en anderzijds de federale wetgeving op de gemeenten. Nochtans zijn het precies de gemeenten die aan de oorsprong liggen van intercommunale samenwerking en vinden ook OCMW's hun basis in de gemeentelijke organisatie.

De huidige situatie zaait verwarring zowel bij burger als bij bestuur. Voor de burger is niet de bevoegdheidsdiscussie maar de kwaliteit van de dienstverlening, de vlotte bereikbaarheid en toegankelijkheid van belang. Herkenbaarheid vereist homogene bevoegdheden. Om tot een betere bestuurskwaliteit te komen is het noodzakelijk dat de Vlaamse overheid niet alleen het administratief toezicht uitoefent, maar tevens zelf de organieke regelgeving uitvaardigt.

Het Vlaams Parlement heeft in haar resoluties concrete standpunten geformuleerd voor deze bevoegdheidsoverdracht naar het Vlaamse niveau. De Vlaamse regering heeft in haar regeerakkoord duidelijke krijtlijnen getrokken voor een verdere hervorming van de instellingen. Intussen zijn de werkzaamheden van de Conferentie voor de Staatshervorming opgestart. De regionalisering van de organieke wetgeving op de gemeenten en de provincies is er één van de prioritaire thema's.

2.2. Situering t.o.v. het buitenland of andere regio's

In Europese context kunnen wij de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen ongetwijfeld inpassen in de tendens die zich aftekent om het principe van de subsidiariteit consequent toe te passen. Het Verdrag van Maastricht heeft de toon gezet en het subsidiariteitsbeginsel expliciet opgenomen.

In de meeste federale staten behoort de organisatie van de lokale besturen tot de bevoegdheid van de deelstaten. Dat is onder meer het geval in de Verenigde Staten, in Canada, in Duitsland en Zwitserland. Ook Vlaanderen moet die bevoegdheid krijgen.

De Vlaamse overheid heeft intussen, als eerste van de overheden in ons land, het Europees Handvest van de lokale autonomie principieel aanvaard. De autonome belangenbehartiging door de lokale besturen krijgt hiermee een verdragsrechtelijke basis. Ik verwacht een spoedig verloop van de verdere goedkeurings- en ratificatieprocedure.

2.3. Actuele ontwikkelingen tot samenwerking in het Vlaamse binnenlands bestuur

Vlaanderen moet binnen de huidige institutionele mogelijkheden streven naar een zo doelmatig en klantgericht mogelijk bestuur. De Vlaamse overheid besteedde de jongste jaren veel aandacht aan de kwaliteit van het bestuur, zowel op het Vlaamse niveau als bij de gemeenten, OCMW's en provincies. Meer en meer groeide het besef dat de lokale besturen voor de Vlaamse overheid de bevoorrechte partners zijn om in samenwerking, en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, een optimale dienstverlening aan de burger te verzekeren.

De Vlaamse regering nam vroeger reeds belangrijke initiatieven om een beter bestuur op de sporen te zetten.

In het debat over de binnenlandse bestuurlijke organisatie in Vlaanderen deed de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) concrete beleidsaanbevelingen om de verhoudingen tussen de centrale overheden, de provincies en de gemeenten te optimaliseren. Het college van secretarissen-generaal stelde een beleidsvoorbereidende nota op over een bestuursopbouw op basis van de subsidiariteit.

Tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten en OCMW's werd een pact gesloten. Dit pact heeft naar inhoud betrekking op nagenoeg alle maatschappelijke sectoren en vraagt een engagement van de gehele Vlaamse overheid. De Vlaamse regering heeft ook met de provincies een kader voor afspraken vastgelegd. Het zijn politieke akkoorden: de partners engageren zich om te overleggen en samen te werken om het overheidsbeleid in Vlaanderen doelmatiger en democratischer uit te bouwen en aan de Vlaamse burger het best mogelijke bestuur te bieden. Respect voor het subsidiariteitsbeginsel staat hierbij centraal.

Vanzelfsprekend zal mijn beleid erop gericht zijn deze ontwikkelingen verder invulling te geven.

In dat verband heb ik intussen op 22 november 1999 de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur geïnstalleerd. De Hoge Raad zal als forum voor advies en gedachtewisseling inzake het proces van bestuurlijke vernieuwing fungeren.

3. Uitdagingen voor een nieuw beleid

Het beleid dat ik voor binnenlandse aangelegenheden in de komende legislatuur vorm wil geven, berust op twee belangrijke pijlers:

1. Een zichtbare vernieuwing voor de burger tot stand brengen
2. De kwaliteit van het lokaal bestuur verbeteren en zijn bestuurskracht vergroten

3.1. Een zichtbare vernieuwing voor de burger tot stand brengen

De hervorming van het Vlaamse binnenlands bestuur moet vertrekken vanuit het oogpunt van de burger. De begroting 2000 geeft de aanzet voor een aantal zeer concrete initiatieven. De resultaten van deze concrete burgergerichte initiatieven moeten op korte termijn zichtbaar worden.

Hierbij hanteer ik een drieledig spoor:

- 1°) Een toegankelijke administratie en informatie;
- 2°) Vereenvoudiging en afstemming van de regelgeving;
- 3°) De profilering van de lokale besturen ter gelegenheid van de verkiezingen van oktober 2000.

3.1.1. Een toegankelijke administratie en informatie

1°) De uitbouw van een geïntegreerd loket voor de burger

De gemeenten moeten, omwille van hun laagdrempeligheid, uitgroeien tot het belangrijkste fysiek aanspreekpunt van de Vlaming in het contact met de overheid. Inwoners die zich tot een overheid wenden, moeten dit via de gemeente kunnen doen. De huidige maatschappelijke realiteit vereist bovendien dat burgers ook buiten de kantooruren op het gemeenteloket bij de gemeentelijke diensten terecht kunnen.

Dit uniek loket vraagt echter bestuurlijke ingrepen en een uitgebouwde samenwerking tussen Vlaanderen en zijn lokale besturen. Gemeenten kunnen die rol slechts waar maken als zij beschikken over voldoende en deskundig personeel. Ik heb daarom voorzien in de volledige indexering van het Gemeentefonds vanaf 2000, een eerste stap naar de versterking van de bestuurskracht van de lokale besturen. Verder wens ik bij de besprekingen over het personeel van de lokale besturen tot een afsprakenkader over een werktijdregeling te komen.

Naast een fysiek aanspreekpunt zal het geïntegreerd loket ook in digitale vorm aangeboden worden. In ideale vorm kan de burger via één virtueel aanspreekpunt een dossier inleiden, waarna het automatisch op geïntegreerde wijze behandeld wordt. Dit digitale aanspreekpunt moet in alle geval op het gemeentelijk niveau beschikbaar zijn. Verschillende overheden zijn betrokken bij dit complexe initiatief. De realisatie van dit initiatief zal stapsgewijze gebeuren en vergt verschillende jaren.

De eerste steen voor het virtuele loket wordt gelegd in de Vlaamse begroting voor 2000. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zal een koepelstructuur voor internet ontwikkelen. Binnenlandse Aangelegenheden zal hierbij een voortrekkersrol vervullen. Het is de bedoeling de lokale besturen de mogelijkheid te bieden om aan te sluiten op de informatienetwerken van

de Vlaamse overheid. Hierdoor krijgt de bevolking op korte termijn reeds een ruim en geïntegreerd informatiepakket ter beschikking dat bovendien gemakkelijk toegankelijk is. De lokale besturen zullen van bij de aanvang bij dit initiatief worden betrokken.

De uitbouw van een geïntegreerd loket kan ook niet worden losgezien van de bepaling in het Vlaams regeerakkoord over de uitbouw van een sociaal huis. Hierover zal ik het nodige overleg plegen met mijn collega bevoegd voor welzijn.

2°) Een betere informatieverstrekking aan de burger

De Vlaamse Gemeenschap zal in toenemende mate belang hechten aan overheidsvoorlichting. De lokale informatieambtenaren zijn daarbij spilfiguren.

In uitvoering van het pact met de lokale besturen, zullen de Vlaamse regering en de lokale besturen hun informatieambtenaren samenbrengen in een digitaal netwerk. De gemeentelijke informatieambtenaren zullen zo via een elektronische nieuwsbrief systematisch informatie ontvangen over de initiatieven van de Vlaamse overheid.

Via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten hebben de lokale besturen zich er reeds toe geëngageerd om burgergerichte informatie vanuit de Vlaamse overheid aan de bevolking te verspreiden via de meest efficiënte communicatiekanalen, zoals de Vlaamse info-zuilen in gemeentehuizen en bibliotheken. Informatie die voor de burger van belang is, zullen zij ook opnemen in het gemeentelijk informatieblad.

Vanzelfsprekend vraagt dit initiatief deskundige lokale informatieambtenaren. De VVSG en mijn administratie Binnenlandse Aangelegenheden organiseren reeds een vormingscyclus voor startende lokale informatieambtenaren. Nog in het jaar 2000 zullen de VVSG en mijn administratie Binnenlandse Aangelegenheden een diepgaander opleidingspakket aanbieden.

3°) Een betere openbaarheid van bestuur voor de burger

Het regeerakkoord bepaalt: “De gebruiker van de openbare dienst moet maximale waarborgen en rechtsbescherming genieten inzake de grondwettelijk gewaarborgde openbaarheid van bestuur. Met betrekking tot beslissingen van gemeenten, OCMW's, intercommunales en provincies moet een zo uniform mogelijke beroepsprocedure worden ingesteld, die mede de openbaarheid van bestuur realiseert.”

Openbaarheid voor de burger en een geest van openheid vanwege het bestuur zijn cruciale factoren om de betrokkenheid van de Vlaming bij het overheidsbeleid te vergroten. Openbaarheid is de regel, geheimhouding de strikt te motiveren uitzondering.

In geval de openbaarheid door de Vlaamse overheid, een OCMW of een intercommunale wordt geweigerd, bevat het decreet van 18 mei 1999 een beroepsprocedure. Voor wat betreft de procedure bij de gemeenten en provincies zal ik op korte termijn een ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement indienen. Overeenkomstig het regeerakkoord streef ik naar een maximale uniformiteit van de procedures voor alle lokale en provinciale overheden.

4°) Inspraak, overleg en betrokkenheid van de burger bij het bestuur

De gemeente is het bestuursniveau waar de burger het nauwst mee verbonden is. De gemeente kan gezien worden als loket, als toegangspoort voor de hele overheid. Vele instrumenten kunnen bijdragen tot een betere communicatie tussen burger en bestuur: adviesorganen, overlegstructuren, communicatiemiddelen, hoorzittingen, raadpleging van de bevolking, deskundig omgaan met klachten en bezwaren. In mijn beleid zal ik doorlopend aandacht besteden aan de implementatie van deze instrumenten. De lokale informatieambtenaar vervult hierbij een sleutelrol.

Het Vlaams gemeentedecreet moet een kader aanreiken voor overleg en inspraak van de bevolking met respect voor de bevoegdheden van de verkozen mandatarissen. De concrete invulling is een element van de gemeentelijke autonomie.

De volksraadpleging is een nuttig instrument om de burger nauwer bij het lokaal beleid te betrekken. Binnen het huidige grondwettelijk kader kan aan de volksraadpleging evenwel geen bindend karakter worden verleend. Niettemin zal ik, in afwachting dat het bindend referendum en het volksdecreet wettelijke basis krijgen, er bij de besturen op aandringen dat de resultaten van de raadpleging zouden worden gerespecteerd.

5°) Een kwaliteitsvol management van vragen en klachten

Een beter bestuur vereist dat alle overheden ononderbroken aandacht hebben voor een verbetering van hun werking en hun dienstverlening. Naast het efficiënt beantwoorden van vragen, het verstrekken van informatie en toelichting, is ook een kwaliteitsvol klachtenmanagement een kenmerk van een adequaat bestuur. Raadsleden en burgers mogen verwachten dat een overheid vragen en eventuele bezwaren correct, deskundig en binnen een redelijke termijn onderzoekt en behandelt.

Wanneer burgers of raadsleden naar aanleiding van klachten of vragen bij de lokale overheid geen genoegdoening bekomen is er de mogelijkheid zich tot de toezichthoudende overheid te richten. Met de omzendbrief van 10 november 1999 heb ik in dit verband reeds een organisatorische regeling uitgewerkt. De behandeling van vragen of klachten moet gebeuren met eerbiediging van de beginselen van behoorlijk bestuur. De procedure is analoog voor de lokale en de provinciale overheden zodat vragen of klachten een zelfde behandeling krijgen ongeacht het bestuur dat erbij betrokken is.

Deze omzendbrief beantwoordt concreet aan een bestaande vraag geformuleerd door gemeenten en OCMW's in het pact met de Vlaamse Regering. Er zal streng worden toegezien op de stipte en correcte naleving van deze omzendbrief.

6°) De gouverneurs als herkenbare aanspreekpunten voor het Vlaams beleid

Mijn bevoegdheden op het vlak van het administratief toezicht zal ik uitoefenen op basis van een duidelijke beleidslijn. Ad hoc beslissingen die daarvan afwijken moeten worden vermeden. De Vlaamse regering ontwikkelt initiatieven om te komen tot een éénduidige behandeling van vragen of klachten, ook als de burgers die bij de gouverneurs indienen.

Tegelijkertijd zal ik de gouverneurs duidelijk positioneren als commissarissen van de

Vlaamse regering. Voor de bevoegdheden die op basis van Vlaamse decreten worden uitgeoefend treedt de gouverneur op onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering.

Ook voor de burger moet het duidelijk zijn dat de gouverneur in die gevallen niet handelt namens het provinciale politieke gezag. In hun briefwisseling gebruiken de gouverneurs al de Vlaamse huisstijl. Daarnaast zullen de diensten die de gouverneurs ondersteunen bij de voorbereiding van de dossierbehandeling, op organisatorisch vlak door de Vlaamse regering functioneel worden geïntegreerd binnen de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. De regering zal ook de benamingen van de afdelingen “provinciaal gouvernement Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen” vervangen door “afdeling Binnenlandse Aangelegenheden Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen” zodat de identificatie van deze afdelingen als onderdeel van de Vlaamse administratie wordt versterkt.

3.1.2. Vereenvoudiging en afstemming van de regelgeving

1º) Situering

Vereenvoudiging en doorzichtigheid van wetgeving, het onderling afstemmen van regels en procedures staan als eerste punt in het Vlaamse regeerakkoord. Het is essentieel om de dienstverlening van de overheid klantvriendelijker te maken. De organieke gemeente- en provinciewetgeving ressorteert vooralsnog onder de federale bevoegdheid. Dit belet ons evenwel niet binnen de Vlaamse beleidsmateries de regelgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen.

2º) Het gewone en het specifieke administratief toezicht

Het gewone administratief toezicht werd drastisch afgebouwd en versoepeld. Het aantal besluiten dat lokale besturen nog langer verplicht moeten doorsturen aan de toezichthoudende overheid is gering. De termijn waarbinnen de toezichthoudende overheid een beslissing moet nemen is beperkt en niet verlengbaar. De lokale besturen zelf ervaren deze regelgeving in grote mate als positief. Ik zal decretaal initiatief nemen om een einde te stellen aan de nog bestaande rechtsonzekerheid voor het toezicht op besluiten van colleges van burgemeester en schepenen en de bestendige deputaties van de provincieraden.

Het specifiek toezicht is daarentegen onoverzichtelijk en complex. Die wildgroei vanuit verschillende sectorwetgeving vormt voor de lokale besturen een belangrijk knelpunt. In uitvoering van het pact zal ik dan ook een initiatief nemen om deze regelgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Als aanzet daartoe heeft de administratie reeds een inventaris opgemaakt van de huidige procedures inzake het specifiek toezicht.

3º) Afstemming van regelgeving tussen gemeenten, OCMW's en provincies

Gemeente en OCMW zijn sterk met elkaar verbonden: zo draagt de gemeente financieel bij tot het OCMW en zijn vele bepalingen over het personeel gemeenschappelijk. In nauw overleg met mijn collega van welzijn zal ik onderzoeken hoe er een maximale afstemming en integratie van beide besturen tot stand kan komen. Om deze doelstelling maximaal te bereiken is een spoedige regionalisering van de organieke gemeentewetgeving noodzakelijk.

Vlaanderen heeft binnen de eigen bevoegdheden reeds belangrijke organitorische stappen gezet met het oog op een doorzichtig en functioneel bestuur. De Vlaamse regering heeft de uitoefening van het gewone toezicht op gemeenten, OCMW's, intercommunales en provincies bij één Vlaamse minister samengebracht. Ook de voorbereiding van dit toezicht werd bij één administratie samengebracht. De procedures inzake gewoon administratief toezicht zijn bijna identiek voor gemeenten, OCMW's en provincies.

De Vlaamse regering streeft ernaar, binnen het huidige juridische kader, regelgeving en omzendbrieven zoveel mogelijk gemeenschappelijk te maken. Bij omzendbrief van 27 juli 1999 heb ik voor het eerst aan gemeenten en OCMW's gemeenschappelijke richtlijnen gegeven voor de opmaak van begrotingen. Ook de omzendbrieven over het personeelsmanagement zijn gemeenschappelijk.

In het pact hebben gemeenten en OCMW's zich ertoe verbonden solidair en zonder onderlinge concurrentie samen te werken ten bate van de lokale inwoners. Concreet zullen zij onderlinge afspraken maken over de uitoefening van taken en over financiële verhoudingen. In uitvoering van dit engagement zal de Vlaamse administratie, in samenwerking met de VVSG, bij aanvang van de nieuwe gemeentelijke legislatuur een model van bestuursakkoord tussen gemeenten en OCMW's opstellen.

4º) Organisatie van de lokale besturen en denkgroep financiën

Vanzelfsprekend kan afstemming van beleid maar effectief zijn als voor de verschillende lokale besturen ook de basisregels voor hun werking en organisatie goed op mekaar aansluiten. Ook voor de burger die met zijn bestuur in contact treedt of er informatie van verlangt, is doorzichtigheid een absolute vereiste.

Deze afstemming is er vandaag niet, doordat de bevoegdheden verspreid liggen tussen de federale en de Vlaamse overheid. Ook wij zullen er slechts in slagen als de organieke gemeentewetgeving geregionaliseerd wordt. Deze situatie verzwakt ook de slagkracht van de lokale besturen zelf. Bestuurders, raadsleden en personeel worden vandaag geconfronteerd met een verschillende interne regelgeving, zelfs wanneer het in sommige gevallen dezelfde personen zijn die haar moeten toepassen. Zo moeten gewestelijke ontvangers, bevoegd voor gemeenten en OCMW's twee verschillende stelsels gebruiken. Gemeenteraadsleden die toezicht uitoefenen op het OCMW vinden er een andere regeling dan deze die geldt voor de eigen organisatie.

Recent heb ik aan onderzoekers de opdracht gegeven een gelijkvormig boekhoudsysteem te ontwerpen voor de gemeenten en de OCMW's. Een werkgroep van kabinet en administratie samen met vertegenwoordigers van de (gemeente én OCMW) federaties van de secretarissen en de ontvangers en met vertegenwoordigers van de VVSG zullen deze studie-opdracht begeleiden.

5º) Overzichtelijke Vlaamse subsidiemogelijkheden voor de lokale besturen

Vele subsidies vanuit Vlaanderen komen rechtstreeks ten goede aan de burger. De procedures zijn complex en vaak niet op mekaar afgestemd. Lokale overheden benutten de geboden mogelijkheden niet altijd op een voldoende efficiënte wijze.

De Vlaamse regering zal via het college van secretarissen-generaal de bestaande subsidiestromen ordenen binnen een gemeenschappelijke structuur. Vervolgens zal de Vlaamse overheid het geheel op een overzichtelijke wijze via het netwerk aanbieden.

Om de verschillende subsidiestromen op mekaar af te stemmen laat de Vlaamse regering onderzoekers een kader ontwikkelen om het geheel van de regelgeving te stroomlijnen. Dit resulteert uiteraard in een verregaande vereenvoudiging van de procedure.

3.1.3. De lokale besturen in de focus bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen

Op 8 oktober 2000 hebben de gemeente- en provincieraadsverkiezingen plaats. De Vlaamse overheid zal deze vernieuwing van de gemeente- en provincieraden aangrijpen om vanuit democratisch oogpunt de waarde van het lokale bestuur te benadrukken. Op de begroting 2000 werden kredieten uitgetrokken voor een informatiecampagne. In die campagne gaat bijzondere aandacht naar sensibilisering van EU-burgers die voor het eerst aan de gemeenteraadsverkiezingen kunnen deelnemen.

Ter gelegenheid van de verkiezingen van 13 juni 1999 voor het Vlaamse parlement informeerde de Vlaamse administratie de burger snel en op een aantrekkelijke wijze over de verkiezingsuitslagen. Meer dan 32.000 internetgebruikers consulteerden de webstek. Daarnaast gaf de Vlaamse Infolijn telefonische informatie. Een perscampagne ondersteunde deze initiatieven. De administratie zorgt ook voor een publicatie van de verkiezingsuitslagen in boekvorm.

Voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen zal de Vlaamse Gemeenschap gelijkaardige initiatieven ontwikkelen. Daarnaast zal mijn administratie in de eerste jaarhelft van 2000 een initiatief nemen waarbij de “wakkere” burgers worden opgeroepen mee hun verantwoordelijkheid op te nemen voor de lokale samenleving.

3.2. De kwaliteit van het lokaal bestuur verhogen en zijn bestuurskracht versterken

In een kwaliteitsvol Vlaams bestuur nemen de lokale besturen een prominente rol in. Bestuurskrachtige lokale overheden moeten enerzijds op een efficiënte en anderzijds op een democratische wijze hun taken kunnen vervullen ten bate van de bevolking.

Om deze doelstelling te bereiken formuleert de Vlaamse regering drie grote uitdagingen:

- 1. Na de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving zorgen voor een samenhangende Vlaamse regelgeving op de lokale en provinciale overheden*
- 2. Opbouwen van een doelmatige bestuurlijke organisatie*
- 3. Versterken van de lokale democratie en bestuurskracht*

3.2.1. Samenhangende Vlaamse decreten op de lokale overheden, de provincies en de interlokale samenwerking

1º) Dringende uitvoering van het Sint-Michielsakkoord

Het Sint-Michielsakkoord leidde tot een politiek akkoord omtrent de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving. Deze bevoegdheidsoverdracht is een conditio sine qua non om te komen tot een optimale organisatie van het binnenlands bestuur. Op die

manier zal de regelgeving nauwer aansluiten bij de politieke cultuur en de opvattingen inzake overheidsmanagement zoals die in Vlaanderen leven. De regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving heeft dan ook prioriteitswaarde in het Vlaams regeerakkoord.

2° Voorbereiden van een “Proeve van Vlaams Gemeentedecreet”

Het regeerakkoord bepaalt ook dat de Vlaamse Regering, in afwachting van de defederalisering, verder werkt aan een wetenschappelijk onderbouwd ontwerp van Vlaams gemeentedecreet. De onderzoeksgroep onder leiding van professor Rudolf Maes is met deze opdracht belast.

Het is mijn wens dat de opdracht tot stand komt na ruim overleg en consultatie van het werkveld. Een stuurgroep, momenteel samengesteld uit kabinet, administratie, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen, begeleidt daarom het project. Een andere denkgroep, waaraan ook de federaties van ontvangers deelnemen werkt rond de financiële organisatie van gemeenten en OCMW's. Deze groep zal zijn resultaten voorstellen aan de stuurgroep. Hetzelfde zal gebeuren met de resultaten van een afzonderlijke studie over de lokale bestuurskracht.

Het ligt in mijn bedoeling, eens het wetenschappelijk onderzoek is afgerond, over deze “Proeve van Vlaams Gemeentedecreet” een breed politiek en maatschappelijk debat op gang te brengen.

Na de afronding van de “Proeve van Vlaams gemeentedecreet” kan een gelijkaardige studie worden uitgeschreven voor een “Proeve van Provinciedecreet”.

3° De Vlaamse Rand en Voeren

De Vlaamse overheid moet haar homogene bevoegdheden over de lokale besturen kunnen uitoefenen over het volledige grondgebied. Ook de Vlaamse randgemeenten en de gemeente Voeren, die over een bijzonder taalstatuut beschikken, maken deel uit van het Vlaams Gewest en genieten mijn volle aandacht. Vandaag zijn het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering niet bevoegd voor de regeling van het taalgebruik en de organisatie van het administratief toezicht ten aanzien van deze gemeenten.

Voor de Vlaamse rand werk ik samen met mijn collega die de acties in de Vlaamse rand coördineert, met de provincie Vlaams-Brabant en met het overlegorgaan van de Vlaamse mandatarissen. In de eerste maanden van mijn ambtsuitoefening breng ik persoonlijk een bezoek aan de gemeenten van de Vlaamse rand om er overleg te plegen, zowel met de leden van het gemeentebestuur als met vertegenwoordigers van het Vlaamse verenigingsleven en de lokale Vlaamse mandatarissen.

Het Vlaamse karakter van deze gemeenten staat niet ter discussie. Ik verwacht van de besturen dat ze een correcte houding aannemen en de toegekende faciliteiten voor hun burgers gebruiken als een hefboom voor integratie in de Vlaamse Gemeenschap.

De omzendbrieven waarin wordt toegelicht hoe zal worden toegezien op de toepassing van de vigerende taalwetgeving, blijven onverkort van kracht. Inwoners uit faciliteitengemeenten

moeten derhalve telkens opnieuw een vraag aan het bestuur richten indien ze een Franstalig document wensen te ontvangen.

Het administratief toezicht in de Vlaamse rand en Voeren zal kordaat en nauwgezet worden uitgeoefend. Dit gebeurt in stelselmatig overleg met de gouverneurs.

4°) Een Vlaams decreet op de interlokale samenwerking

a) Interlokale samenwerking als hefboom voor een sterker lokaal bestuur

Samenwerking tussen lokale besturen is een belangrijke hefboom om de bestuurskracht van de lokale overheden te versterken. Samenwerking biedt zeker voor kleinere gemeenten bijzondere kansen als zij afzonderlijk over onvoldoende capaciteit beschikken om complexe problemen te beheersen. Dat is in ieder geval zo indien het gaat om problemen die zware financiële inspanningen vragen.

Op dit ogenblik wordt de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen nog beheerst door de wet van 22 december 1986. Na het toezicht op de intercommunale verenigingen werd bij de grondwetsherziening van 1993 ook de wetgeving op de intercommunales zelf geregionaliseerd. Ik wens dat er thans op korte termijn een decretale regeling inzake de principes en de modaliteiten van de samenwerking tussen gemeenten in Vlaanderen tot stand komt.

De jongste jaren heeft de administratie belangrijk voorbereidend werk geleverd. De intercommunale samenwerking als bestuursvorm is uitvoerig bestudeerd. Vooral de bevindingen van de Commissie Bestuurlijke Organisatie zijn relevant. Het uitwerken van een doeltreffend en degelijk stelsel dat inspeelt op de lokale behoeften en wensen staat hierbij centraal. Het intercommunale-decreet is een uitvoering van het pact dat de Vlaamse regering met de lokale besturen heeft gesloten. Nu het voorbereidend onderzoek is afgerond, zal ik dan ook initiatief nemen om de politieke besluitvorming op te starten.

b) Het CBO-advies inzake de huidige organisatie van de intercommunales

De Commissie acht het bestaande stelsel te strak. Zij pleit voor alternatieve structuren die een heel gamma aan samenwerkingsvormen omvatten en die kunnen worden aangepast aan de concrete omstandigheden.

Uiteraard blijft het uitgangspunt dat intercommunales tot het gemeentelijke bestuursniveau behoren en dat slechts aangelegenheden van gemeentelijk belang er het voorwerp kunnen van uitmaken.

De CBO heeft een aantal zwakheden duidelijk blootgelegd: de te geringe inspraak van de gemeenten in het beleid van de intercommunales, de overdreven concentratie van macht ingevolge de veelheid van doelstellingen, de gevaren voor belangenvermenging door cumulatie van mandaten en de betwistbare rol van de provincies in de intercommunales.

Het CBO-rapport heeft ongetwijfeld een grote impact gehad op de onderhandelingen die geleid hebben tot het Pact met de lokale besturen. Het Pact vermeldt uitdrukkelijk de herziening van de intercommunale wetgeving. De politieke besluitvorming zal spoedig worden gestart.

c) Aandachtspunten voor een decreet op de interlokale samenwerking

In de eerste plaats moet de aandacht uitgaan naar een diversificatie van de samenwerkingsvormen en naar een terugkoppeling van het intercommunale beleid naar de gemeenten.

De Vlaamse regering schaaft zich achter de principes van het Pact. Hierbij volgende accenten worden beklemtoond:

- De diversificatie van de samenwerking is een noodzakelijk gegeven, zowel juridisch als feitelijk. Bijzondere aandacht moet hierbij uitgaan naar de evolutie die zich op de Europese markt voltrekt inzake de openbare nutsvoorzieningen. De liberalisering van de markt tast de structuur van onze intercommunales ongetwijfeld aan. In overleg met de betrokken partijen moet de regering zoeken naar oplossingen die het belang van de gemeenten vrijwaren.
- De terugkoppeling van het intercommunale beleid naar de gemeenten moet uiteraard decretaal worden verankerd. Anderzijds is het ook een opdracht van de gemeenten zelf om hun vertegenwoordiging in de intercommunale bestuurs- en controle-organen op een hoog kwalitatief peil te houden. Van hun kant moeten de mandatarissen hun taak onafhankelijk en zonder tijdsdruk kunnen vervullen. Dit veronderstelt zowel een behoorlijke vergoeding als een beperking van de cumulatie van mandaten. Beide elementen liggen in elkaars verlengde.
- De inperking van de statutaire doelstellingen per intercommunale is noodzakelijk. Het gevaar dat het intercommunale beleid dimensies aanneemt waarop de lokale besturen geen vat meer hebben, is niet denkbeeldig wanneer de concentratie van doelstellingen een duidelijk inzicht verhindert. Het past wellicht om terug te grijpen naar de oorspronkelijke bedoeling van de intercommunale samenwerking: gezamenlijk een project verwezenlijken, niet een alles omvattend beleid voeren.
- Nog in het licht van de vaststelling dat intercommunale samenwerking een lokale bestuursvorm is, moeten wij de rol van de provincies in intercommunales geleidelijk afbouwen. In het kader van hun toegewezen bevoegdheden is interferentie op het gemeentelijke, en dus ook intercommunale beleidsdomein ongewenst.

d) Pilootprojecten

Als voorbereiding op de herziening van de wetgeving bepaalt het Pact met de lokale besturen dat de Vlaamse regering beloftevolle projecten van intercommunale samenwerking volgens een niet-klassieke structuur financieel zal steunen. Dit kan gemeenten er toe aanzetten om alternatieve samenwerkingsvormen te ontwikkelen op beleidsdomeinen waarvoor het wettelijk voorziene intercommunale stelsel minder geschikt lijkt. De resultaten hiervan kunnen de richting aanwijzen die de nieuwe wetgeving uit moet. De medefinanciering van dergelijke pilootprojecten is een stimulans om de gewenste diversificatie grondig uit te testen.

Ik wil deze aanpak voortzetten en ook in het jaar 2000 een aantal tijdsgebonden voorstellen vanwege de lokale besturen selecteren. Daarvoor wens ik vooraf duidelijke criteria vast te leggen om niet alleen de voorstellen te toetsen, maar ook een objectieve keuze te waarborgen.

Een werkgroep fungeert als opvolgingscommissie en ontvangt regelmatig verslag over de realisaties en de vooruitgang van het project. Het eindverslag maakt een evaluatie van de resultaten op grond van een sterkte/zwakte analyse van de gekozen formule.

Ter ondersteuning van deze projecten heb ik op mijn begroting voor het jaar 2000 een bedrag van 18 miljoen frank uitgetrokken. Overigens zie ik deze beleidsdoelstelling niet beperkt tot samenwerkingsprojecten die een onmiddellijke invloed (kunnen) hebben op het wetgevende kader. Even belangrijk is de ontwikkeling van de zin voor samenwerking.

e) gewestgrensoverschrijdende dimensie

Het toezicht op de intercommunales is sedert geruime tijd een gewestelijke aangelegenheid. Met betrekking tot de gewestgrensoverschrijdende intercommunales, waartoe per definitie gemeenten uit meer dan één gewest behoren, bestaan zowel juridische als praktische problemen.

Juridisch omdat de eigen reglementering van ieder gewest uitsluitend toepasselijk is op de intercommunales binnen hun grondgebied. Voor de andere, met name de gewestgrensoverschrijdende intercommunales, ontbreekt een specifieke procedure. Voor de uitoefening van het toezicht moeten de betrokken gewesten immers teruggrijpen naar de wet van 1986 die hieromtrent uiteraard geen regeling bevat.

Praktische moeilijkheden kunnen voortvloeien doordat de gewesten verschillende uitgangspunten innemen bij de uitoefening van het toezicht. Dat is begrijpelijk omdat de interpretatie van sommige bepalingen en statutaire voorschriften afwijkend kan zijn en omdat de prioriteiten anders kunnen liggen.

Momenteel is er een niet-geformaliseerde verstandhouding om het toezicht op deze gewestgrensoverschrijdende intercommunales met zin voor redelijkheid uit te oefenen. Dit om de werking van de betrokken verenigingen, waarvan het aantal overigens afneemt, nietodeloos te belemmeren. Naarmate echter de decreetgeving in de verschillende gewesten zelf andere accenten gaat leggen, krijgen de bedoelde intercommunales het moeilijker. Deze situatie vergroot de onzekerheid over de concrete uitoefening van het toezicht.

Ik neem mij voor met mijn collega's uit de andere gewesten hierover overleg te plegen teneinde aan deze rechtsonzekere situatie het hoofd te bieden.

f) Internationale dimensie

De samenwerking tussen lokale besturen beperkt zich niet tot de eigen regio of het eigen land. In Benelux-verband bestaat een overeenkomst die de modaliteiten van samenwerking vastlegt. In het kader van de Raad van Europa bestaat de Conventie van Madrid die een reeks beginselen vooropstelt.

Daarnaast zijn er evenwel ook de talrijke overeenkomsten tussen Vlaanderen en landen uit voornamelijk Centraal- en Oost-Europa waarin telkens een luik voorkomt over bestuurlijke samenwerking op lokaal vlak. De ervaring toont aan dat er bij de lokale en regionale overheden in deze landen een grote behoefte is aan samenwerking met onze Vlaamse lokale besturen. Die samenwerking kan allerlei vormen aannemen: uitwisseling van kennis, opleidings- en stage-activiteiten, gezamenlijk projectbeheer. Ik verheug mij er bijzonder over

dat de respons vanuit Vlaanderen, en met name ook vanuit de intercommunales, groot en gemeend is. De intercommunales zetten zich actief in, ook financieel.

Ook ik wil deze activiteiten in de mate van het mogelijke ondersteunen. Daarbij wens ik mij evenmin te beperken tot een coördinerende rol om samenwerkingsprojecten aan te moedigen, eventueel te vergemakkelijken. Ik wil op mijn beurt financiële hulp verlenen voor projecten die een aantoonbare meerwaarde inhouden voor alle betrokken partijen. Daarvoor kan ik putten uit de (verhoogde) werkingsmiddelen van mijn administratie. Besturen kunnen ook voorstellen indienen die kunnen dienen als pilootproject. Hiervan zie ik de definitie, zoals eerder gezegd, vrij ruim. Vanzelfsprekend moet die projecten aan de vooraf gestelde criteria voldoen.

In die optiek kan de intercommunale samenwerking onze lokale besturen ook bewust maken van de Europese dimensie waardoor het beleid in toenemende mate wordt gekenmerkt.

3.2.2. Opbouwen van een doelmatige bestuurlijke organisatie.

Zodra de regionalisering van de organieke wetgeving een feit is, moet Vlaanderen zorgen voor een optimale bestuurlijke organisatie. Kwaliteit van bestuur en klantgerichtheid naar de burger moeten hierbij maximaal tot ontwikkeling komen.

Naar de filosofie van het Vlaams regeerakkoord moeten de toekomstige gemeente- en provinciedecreten de grote lijnen van de bestuurlijke organisatie vastleggen, zonder in te gaan op detailregels. Tevens zal ik een maximale eenvormigheid en onderlinge afstemming van procedures nastreven. Gemeenten en OCMW's moeten zich zonder onderlinge concurrentie ontwikkelen als één, samenhangend, lokaal bestuursniveau ten bate van de burger.

1º) De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur als advies- en denkforum

Intussen heb ik op 22 november 1999 de Raad voor Binnenlands Bestuur officieel geïnstalleerd. Deze Hoge Raad adviseert zowel de Vlaamse Regering als het Vlaams Parlement. Hij is samengesteld uit wetenschappers, vertegenwoordigers van de lokale besturen en vertegenwoordigers van de provincies. De Hoge Raad kan uitgroeien tot een forum waar de deelnemers met een open geest van gedachten kunnen wisselen over alle aspecten die verband houden met de lokale en provinciale overheden.

De werkzaamheden sluiten aan bij die van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.

2º) Uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie

a) Het vertrekpunt: de gemeenten

Kernwoorden voor een doelmatig en doeltreffend Vlaams overheidsbestuur zijn subsidiariteit in de bestuursopbouw en bevoegdheidsverdeling, klaarheid in het binnenlands bestuur en beleidsafstemming. Beleidsbeslissingen moeten genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. Conform het regeerakkoord zijn de gemeenten daarom het vertrekpunt van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen.

b) Vaststellen van de kerntaken van de drie bestuurniveaus op basis van subsidiariteit.

Het regeerakkoord bepaalt dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen over de kerntaken van de beleidsniveaus in Vlaanderen. Het CBO-rapport vormt het aanknopingspunt voor de afbakening van de bevoegdheden. Het primaat van de politiek staat uiteraard centraal.

De toepassing van de uitgangspunten uit het regeerakkoord, en met name het subsidiariteitsbeginsel, houdt in dat de bevoegdheden uitgeoefend worden op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger is gesitueerd. De centrale overheid en het intermediaire niveau (provincies) moeten zich daarom terughoudend opstellen en zich richten op hun kerntaken. Zij mogen zich op basis van een onbepaald beginsel als het "belang van het bestuursniveau" niet concurrentieel opstellen tegenover de gemeenten.

Ook de Commissie Bestuurlijke Organisatie concludeerde dat er weliswaar drie politieke niveaus zijn die steunen op een verkozen raad, maar dat er slechts twee basispolitieke niveaus kunnen zijn met een open belangensfeer: Vlaanderen en de gemeente. De provincie vervult als intermediaire overheid een dienstbare rol voor gemeenten en deelstaat.

c) De lokale besturen: basisniveau en loket voor de burger

De gemeente is het basisniveau van onze democratie. De gemeente staat het dichtst bij de burger en is het directe loket en eerste aanspreekpunt van de Vlaming in het contact met zijn overheid. Ik wens die burgergerichte opdracht van de gemeenten daadwerkelijk te ondersteunen, onder meer door de uitbouw van het geïntegreerd loket.

De gemeenten moeten dan ook ten volle een open belangensfeer hebben en over ruime algemene bevoegdheden beschikken. Deze bevoegdheden moeten betrekking hebben op hun territoriaal belang, met uitzondering van de bevoegdheden die het decreet of de wet aan een andere overheid voorbehoudt en/of die passen binnen de kerntaken van een andere overheid.

d) De Vlaamse overheid: algemeen sturingsniveau

Het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering hebben een essentiële, beleidsbepalende opdracht. Als centrale overheid draagt Vlaanderen, samen met de federale overheid, de verantwoordelijkheid voor het scheppen van de voorwaarden om de samenleving als geheel te doen functioneren. Het Vlaamse niveau is een sturingsniveau, met als kerntaak het vaststellen van de algemene regelgeving, de basisorganisatie van de samenleving en de controle op het democratisch functioneren. Deze taakstelling moet zich evenwel beperken tot de algemene lijnen van het bestuur zonder zich in te laten met detailinvullingen die geen algemeen maatschappelijke meerwaarde opleveren.

e) Het intermediaire niveau: specifieke bovenlokale opdrachten

De provincie heeft als intermediair niveau de bevoegdheid om de politieke keuzes te maken die noch op gemeentelijk, noch op Vlaams niveau kunnen worden genomen. Een profilering van het intermediaire niveau door een uitbreiding van taakinfilling die aansluit op lokale omstandigheden is strijdig met het beginsel van de subsidiariteit. Het intermediaire niveau kan daarom enkel optreden op basis van toegewezen bevoegdheden en taken. Deze kunnen verschillen van gebied tot gebied in functie van specifieke omstandigheden.

De gouverneur is de commissaris van de Vlaamse regering. De gouverneur treedt binnen de provinciale gebiedsomschrijving op onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering. De Vlaamse regering moet (mee) bevoegd worden voor zijn benoeming.

3.2.3. Versterken van de lokale democratie en de bestuurskracht

1º) Werken aan de kwaliteit van het bestuurlijk management

a) Het primaat van de politiek

Een Vlaamse bestuurlijke organisatie waarbij de subsidiariteit centraal staat vraagt een sterke lokale democratie en bestuurskrachtige lokale overheden. Vanzelfsprekend moeten de basisdecreten voor gemeenten, OCMW's en provincies daartoe het kader bieden. Een sterke lokale democratie steunt op het primaat van de politiek bij de besluitvorming, openbaarheid en openheid in het bestuur, goede samenwerking tussen politiek en administratie, een doelmatige controle van de raden op de uitvoerende colleges en een aangepast extern toezicht. In mijn beleid wil ik daartoe de best mogelijke voorwaarden scheppen.

b) Uitvoering van het Pact en de afsprakennota: ruimer samenwerken tussen Vlaanderen en zijn lokale besturen

Samen met de Vlaamse overheid werken sterke lokale besturen aan een beter bestuur voor de burger. Met het Pact dat de Vlaamse overheid en de Vlaamse gemeenten en OCMW's sloten wensen de partners tot een nieuwe verstandhouding en samenwerking te komen.

Het regeerakkoord bepaalt dat de Vlaamse regering het Pact met de gemeenten en de OCMW's en de afsprakennota met de provincies zal uitvoeren en verdiepen.

De in het Pact afgesproken concrete actiepunten zijn in volle uitvoering. De verschillende sectoradministraties en Vlaamse ministers onderzoeken momenteel de mogelijkheden om, elk binnen hun beleidsdomein, tot aanvullende afspraken met de lokale besturen te komen. Een opvolgingsstructuur volgt de werkzaamheden en rapporteert via het college van secretarissen-generaal naar de regering. Ik zal het Vlaams Parlement regelmatig op de hoogte houden van de evolutie van de uitvoering.

c) Verbetering van het statuut van de lokale mandataris.

Mandatarissen moeten kunnen beschikken over een aangepast statuut dat een terechte waardering inhoudt van hun inzet ten bate van de lokale gemeenschap. Het federale parlement nam op 4 mei 1999 een federale wet aan om het statuut van de lokale mandataris te regelen. De federale wet treedt in werking op 1 januari 2001.

Toch blijft de federale regeling onvolkomen. Het financieel en sociaal statuut van de mandataris moet zijn plaats vinden in een algemene visie op de rol van de mandatarissen in de lokale democratie. Essentiële elementen daarvan zijn de vaststelling en afbakening van de opdrachten, de verhouding tot het ambtelijk apparaat, de rechten en plichten van de uitvoerende mandatarissen, de deontologie, de vaststelling van de grenzen voor het toekennen van wedden en vergoedingen, het politiek verloop, het bepalen van een regeling bij het

beëindigen van het mandaat. Het Vlaams gemeentedecreet moet rekening houden met die elementen.

Daarnaast is het beter de financiële honorering van lokale mandatarissen af te stemmen op die van andere politieke mandaten en niet op die van de lokale ambtenaren.

Een beter statuut voor de mandataris moet ook gepaard gaan met een beperking van het aantal uitvoerende mandaten in het lokaal bestuur en met een regeling voor de cumulatie van mandaten. Dit versterkt de herkenbaarheid en laat de mandataris toe in de best mogelijke omstandigheden zijn mandaat uit te voeren.

Om belangenvermenging tegen te gaan, moeten afdoende regels over onverenigbaarheden worden bepaald. Dit sluit aan op het regeerakkoord dat bepaalt dat onverenigbaarheden tussen het lokale politieke mandaat en bepaalde andere functies nodig zijn.

d) Investeren in vorming van lokale mandatarissen.

Op 8 oktober 2000 worden de gemeenteraden vernieuwd. Mijn administratie zal in het voorjaar 2000 een initiatief nemen om het mandaat voor meer burgers aantrekkelijk te maken. Kandidaat-mandatarissen moeten via vormingsessies een beter inzicht verwerven in de werking en de mogelijkheden van de lokale besturen.

Bij de start van de nieuwe gemeentelijke legislatuur zal ik met mijn administratie Binnenlandse Aangelegenheden en met de VVSG een colloquium organiseren over de gemeentefinanciën. Dit colloquium moet ook de lokale bestuursplanning ondersteunen.

Beleidskeuzes maken vraagt een maximale kennis van zaken. Toch mag politieke gezagsuitoefening niet het voorrecht worden van een beperkte groep beroepspolitici. Het mandaat moet via democratische verkiezingen maximaal open staan voor iedereen. Ik wil daarom ononderbroken investeren in de vorming van verkozenen.

e) Intern en extern toezicht.

Controle op de bestuursuitoefening door de verkozenen van het volk is het basiskenmerk van de democratie. Raadsleden van gemeenten en provincies hebben tot taak de werking van de uitvoerende colleges te controleren. Zij beschikken daarvoor over belangrijke middelen: openbaarheid van de vergaderingen, inzagerecht, recht op afschriften van bestuursdocumenten, recht van toegang tot de gemeentelijke instellingen, recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan het college.

Waarborgen voor een efficiënt en objectief extern toezicht moeten deze principiële rechten aanvullen. In een democratische bestuursvorm moeten de overheden de wet naleven. Daarnaast zijn de beginselen van behoorlijk bestuur op hen van toepassing. Zij moeten ook handelen met respect voor de belangen van de ruimere gemeenschap dan de louter lokale.

Tot slot maakt ook het formuleren van klachten en ernstige bezwaren zowel voor de raadsleden als voor de burgers deel uit van de democratische controle op het lokaal bestuur. Toezicht past dan ook in de werking van de rechtsstaat.

Bij de uitoefening van het toezicht zal ik beginselvast en correct optreden. De beleidslijn is duidelijk: in Vlaanderen moeten gelijke toestanden een gelijke behandeling krijgen, ongeacht het lokaal bestuur dat erbij betrokken is. Ik neem uitdrukkelijk afstand van een bepaalde besluitvorming in het verleden waarbij voor een beperkt aantal gemeenten of provincies afwijkingen werden toegestaan.

Om die eenheid te waarborgen zullen de gouverneurs als commissarissen van de Vlaamse regering bij de uitoefening van het eerstelijnstoezicht handelen overeenkomstig de door mezelf vastgestelde beleidslijn.

2°) De lokale financiën

a) De fiscaliteit als basis van de lokale financiering

Een basisvereiste om bestuurskrachtig te kunnen optreden is het beschikken over voldoende financiële middelen.

De gemeentelijke fiscaliteit moet de belangrijkste pijler blijven van de financiering van de gemeenten. De uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden moet gekoppeld zijn aan de financiële verantwoordelijkheid voor de beslissingen. Momenteel zijn 46,2% van de gemeentelijke middelen afkomstig van de gemeentebelasting. De belasting vormt de herkenbare bijdrage van de burger tot het lokale beleid.

b) Evaluatie en herziening van de overheidsfondsen met het oog op een betere herverdeling van de financiële middelen

Tussen de steden en gemeenten onderling bestaan echter grote verschillen inzake fiscale mogelijkheden. Dat komt vooral tot uiting in de aanvullende belasting op de personenbelasting en de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Beide belastingen samen vertegenwoordigen ongeveer 80% van de totale gemeentelijke fiscale ontvangsten. Bij heffing van gelijke aanslagvoeten verschillen de gemeentelijke belastingopbrengsten per inwoner aanzienlijk. Dat is vooral te wijten aan factoren die vreemd zijn aan het eigen lokale beleid. Deze externe factoren bepalen zowel de bestedingsbehoeften als het uitgavenpatroon van de lokale besturen en kunnen leiden tot een dualiteit tussen de besturen. De Vlaamse overheid heeft daarom als opdracht de ongelijkheid van kansen en bestedingsbehoeften op een objectieve wijze te corrigeren, onder meer via de overheidsfondsen.

De correcte financiering van de gemeenten via het Gemeentefonds blijft één van de belangrijke pijlers uit mijn beleid. Als signaal naar de lokale besturen is er met ingang van 2000 een jaarlijkse 100%-indexering van zowel het Gemeentefonds als het Provinciefonds voorzien.

Evenmin wil ik blind zijn voor de problematiek van de pensioenlasten in de lokale besturen. Hoewel zowel pensioenen als gemeentewet vooralsnog federale materie zijn zal ik toch laten onderzoeken op welke wijze aan de lokale besturen voldoende garanties kunnen worden geboden op het vlak van de pensioenreserves.

Het regeerakkoord bepaalt dat de verdelingscriteria van het Gemeentefonds en het Investeringsfonds zullen worden herbekeken. Die evaluatie gebeurt op basis van volgende principes:

- het toekennen van een groter gewicht aan het objectief belastingvermogen en dus aan de fiscale solidariteit;
- het valoriseren van de centrumfuncties. De belastingen van de centrumsteden zijn hoger, niet alleen omwille van hun geringere financiële draagkracht maar ook omwille van hun ruimere opdrachten;
- het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten, meer bepaald van de kleinere gemeenten;
- het honoreren van de landelijke gemeenten die de open ruimte in Vlaanderen vrijwaren en daardoor beschikken over minder groeipotentieel. Ook de creatie van open en groene ruimten in de steden moet worden gehonoreerd;
- het in rekening brengen van een aantal nieuwe uitdagingen en verantwoordelijkheden, onder meer de veiligheidsproblematiek (meeruitgaven ten gevolge van de politie-hervorming) en de stijgende pensioenlasten van de gemeenten;
- het belonen van de samenwerking tussen gemeenten en de gebiedsgerichte samenwerking op bovenlokaal niveau.

De regering zal ook het Provinciefonds in de herzieningsoperatie betrekken. In overleg met mijn collega voor grootstedelijk beleid zal ook nagegaan worden of de herziening repercussies kan en/of moet hebben voor het beleidsinstrument Sociaal Impulsfonds (SIF).

c) Helpdesk gemeente- en OCMW-boekhouding

De invoering van nieuwe boekhoudingstelsels voor de gemeenten en de OCMW's betekent een belangrijke stap in de richting van een aangepast financieel management.

Voor beide lokale besturen zal ik in mijn administratie een technisch ondersteunende helpdesk oprichten. Deze helpdesk zal ook bereikbaar zijn via het Internet.

Na de regionalisering van de organieke gemeentewetgeving wens ik te komen tot een gelijkvormige boekhouding in zowel gemeenten als OCMW's. Ik heb daartoe een studieopdracht toegewezen aan het Limburgs Universitair centrum. Een denkgroep met vertegenwoordigers van de lokale besturen, hun ambtenaren, kabinet en administratie begeleidt de studie.

d) Rapportering over de gemeentefinanciën

Sinds enkele jaren verzorgt de administratie Binnenlandse Aangelegenheden een rapport over de situatie van de gemeentelijke financiën. Ik wens na de gemeenteraadsverkiezingen de vernieuwde gemeenteraden grondig te informeren over de financiële mogelijkheden en beperkingen van het lokale beleid. Het verschijnen van het rapport zal daarom met een grondiger studiemoment worden gecombineerd. De organisatie zal gebeuren in samenwerking met de lokale besturen.

Mijn administratie zal voor het eerst kunnen beschikken over aanvullende informatie, geleverd via de Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding. De gemeenten verzenden nu hun begrotingen en de rekeningen integraal en via elektronische weg naar de Vlaamse regering. Dit geldt eveneens voor de begrotingsrekening en de proef- en saldibalans. Het rapport 2000

zal dan ook nog relevantere beleidsinformatie voor zowel de lokale besturen als de Vlaamse regering kunnen verschaffen. Het wordt mogelijk om nog diepgaander analyses te maken.

3°) Een verbeterd personeelsbeleid

a) Bevoegdheid van de gewesten is een noodzaak

Een performant personeelsbeleid is noodzakelijk om de kwaliteit van de lokale dienstverlening en de bestuurlijke vernieuwing te kunnen waarborgen. De principes van een modern personeelsmanagement moeten ook binnen de lokale besturen worden toegepast.

De Vlaamse regering beschikt op dit ogenblik niet over de juridische bevoegdheid om dit personeelsbeleid ten volle te verwezenlijken. Het Sint-Michielsakkoord stelde regionalisering van de organieke wetgeving in het vooruitzicht. Daarom schrapte de federale wetgever de bevoegdheid van de Koning op het vlak van de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden en de vergoedingen en de toelagen van het gemeentepersoneel. Zolang de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving wordt uitgesteld, bestaat er een juridisch vacuüm. De federale overheid beschikt niet langer over de reglementerende bevoegdheid, maar de gewesten zijn nog niet bevoegd om regulerend op te treden.

Dit betekent dat de regering enkel via de uitoefening van het administratief toezicht enige sturing kan geven. De Vlaamse regering deelt via een omzendbrief de manier mee waarop zij haar toezicht zal uitoefenen. Een omzendbrief is een volstrekt onvoldoende juridische basis. Het hoeft nauwelijks gezegd dat de huidige situatie zowel voor het personeel als voor de lokale overheden tot rechtsonzekere toestanden leidt.

b) Het tot stand komen van sectorale akkoorden

De situatie is dezelfde voor sectorale akkoorden. Ook hier hebben omzendbrieven niet het bindend karakter van een decreet of een uitvoeringsbesluit.

Aansluitend op de regionalisering van de organieke wetgeving over gemeenten en provincies moeten de gewesten daarom de bevoegdheid krijgen om het overleg inzake de lokale personeelsaangelegenheden te organiseren. Ik zal dit mee ter bespreking brengen in de conferentie voor de staatshervorming.

In afwachting wens ik op korte termijn met de vertegenwoordigers van de werknemers en van de werkgevers afspraken te maken voor een nieuwe aanpak van het overleg inzake het lokale personeelsbeleid. Een volwassen “sociaal overleg” veronderstelt immers dat de gemeenten rechtstreeks betrokken worden.

Die visie is ook verwoord in het pact met de Vlaamse gemeenten en OCMW's. Het overleg kan slechts zinvol functioneren voor zover de deelnemers voldoende representatief zijn. Deze representativiteit is vereist opdat de lokale werkgevers en werknemers de gemaakte afspraken zouden honoreren.

c) Vorming van ambtenaren

Vorming van het personeel is een wezenlijk element in de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het is logisch dat de personeelsvorming volledig geïntegreerd wordt in het personeelsbeleid en in de organisatieontwikkeling van de besturen.

In uitvoering van het pact wil ik de structuur die het vormingsbeleid begeleidt, evalueren. De expertise van de administratie personeelsontwikkeling kan worden benut bij de ontwikkeling van vormingsinitiatieven voor het personeel van de lokale besturen. De centrale stuurgroep vorming krijgt de opdracht het vormingsbeleid in de lokale besturen te evalueren en zo nodig nieuwe voorstellen te ontwikkelen.

Ik vraag daarbij bijzondere aandacht voor managementondersteunende vorming voor de lokale topambtenaren. Deze vorming moet worden ontwikkeld in overleg met de federaties die deze ambtenaren vertegenwoordigen.

d) Professionalisering van selectie en werving

De selectie en werving van het personeel van de lokale besturen moet gebeuren op basis van inzet en professionele bekwaamheid van de kandidaten. Rekening houdend moet de toenemende complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen, moet de lokale overheid de best mogelijke keuze kunnen maken inzake personeelsinvulling.

Het sectoraal akkoord van 1993 betekende een belangrijke stap bij de depolitisering van de selectie en werving van het personeel. In de examencommissies, zowel voor wervingen als voor bevorderingen, zetelen niet langer de mandatarissen. Zij moeten immers nadien op basis van objectieve en relevante informatie, waaronder het examen, de keuze maken. Minstens de helft van de examencommissie bestaat uit externe deskundigen. Samen met de verplichting tot formele motivering van alle bestuurshandelingen met individuele strekking (wet van juli 1991) hebben deze aanbevelingen voor een eerste belangrijke stap gezorgd in de depolitisering.

In deze legislatuur wil ik de lokale besturen nog aanvullende mogelijkheden bieden om de werving en de selectie van hun personeel te professionaliseren. Van zodra het Vlaams selectiecentrum voor het overheidspersoneel operationeel is, zullen de lokale besturen -al dan niet als vennoot- van de diensten van dit centrum gebruik kunnen maken. Dit centrum zal niet alleen assistentie kunnen verlenen bij de werving en de selectie maar zal de besturen ook bijstaan met het opstellen van profielen (detecteren van de juiste behoefte) en eventuele nazorg op het vlak van HRM.

De kwaliteit van de lokale dienstverlening kan immers niet worden verhoogd zonder waarborgen dat besturen steeds de meest geschikte en meest competente ambtenaren benoemen.