

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



Zitting 1999-2000

26 mei 2000

GEDACHTEWISSELING

over de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door de heer Herman De Loor**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jan Penris.

Vaste leden :

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Jan Laurys, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heer Julien Demeulenaere, mevrouw Dominique Guns, de heer Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Filip Dewinter, Jan Penris ;

de heren Herman De Loor, Tuur Van Wallendael ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Sonja Becq, de heren Carl Decaluwe, John Taylor, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche ;

de heren Jozef Browaeys, Marc Cordeel, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

mevrouw Marijke Dillen, de heren Christian Verougstraete, Frans Wymeersch ;

de heren André Kenzeler, Marcel Logist ;

de heer Jo Vermeulen ;

de heer Herman Lauwers.

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Filip Derynck	4
II. Inleidende uiteenzetting door de heer Guido Decoster	6
III. Bespreking	7
Bijlage : Synthese visievorming Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	13

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stadsvernieuwing hield op 27 april 2000 een gedachtewisseling over de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (hierna de Raad genoemd).

Voor deze gedachtewisseling werden uitgenodigd : de heer Filip Derynck, voorzitter van de Raad, en de heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Filip Derynck

De heer Filip De Rynck verwijst naar het decreet van 30 maart 1999 houdende oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (B.S. 29 april 1999). De leden van de Raad werden nog door de vorige Vlaamse regering aangesteld in juni 1999. De effectieve oprichting van de Raad heeft in november 1999 plaatsgevonden.

Doelstellingen van de Raad

De doelstellingen van de Raad zijn heel ruim opgevat. Artikel 3 van het decreet van 30 maart 1999 bepaalt in dit verband het volgende :

- 1° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie omtrent de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen en de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsmede het opvolgen van het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande ;
- 2° advies uitbrengen over voorstellen en voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die rechtstreeks betrekking hebben op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies ;
- 3° advies uitbrengen omtrent het beleid inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie evenals de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de effecten op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies van het beleid van de Vlaamse regering en evoluties in de regelgeving en het beleid van elke andere regionale, federale of supranationale overheid ;

4° de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen ;

5° het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium dat de lokale en provinciale besturen ter beschikking staat, evalueren.

De Raad dient ook een jaarverslag uit te brengen met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie (artikel 10). Dat jaarverslag wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Samenstelling van de Raad

De Raad telt 16 leden. Naast de 3 leden, waaronder de voorzitter, die een academische achtergrond hebben, zijn er 8 leden die werden aangesteld door de VVSG en 5 door de VVP. Dit is een verschil met de Waalse tegenhanger van de Raad, waarin de leden ten individuen titel worden aangeduid en niet via representatieve verenigingen. Uit deze wijze van samenstelling van de Raad zou een spanningsveld kunnen ontstaan. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de Raad de belangenverdediging van de beide verenigingen gaat overnemen of versterken.

Adviesverlening

Er kan op 3 manieren een advies worden uitgebracht : op eigen verzoek, op vraag van de bevoegde commissie via de voorzitter van het Vlaams Parlement en op vraag van de Vlaamse regering. Vanuit het Vlaams Parlement werd tot op heden nog geen verzoek om advies ontvangen. Met de Vlaamse regering waren er al geregeld contacten, zonder dat er al een officieel verzoek werd ingediend.

Ondersteuning

De administratieve ondersteuning van de Raad gebeurt door de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. Die secretariële ondersteuning verloopt heel goed. Een inhoudelijke ondersteuning van de Raad is echter niet voorzien. Nochtans zal de kwaliteit van het werk van de Raad in belangrijke mate afhankelijk zijn van de inhoudelijke ondersteuning. Naast de mogelijke spanningen die uit de wijze van samenstelling van de Raad kunnen voortvloeien, is dit een tweede knelpunt inzake de werking van de Raad. Over dit laatste is er reeds overleg gepleegd met minister Sauwens van Binnenlandse Aangelegenheden en werd de toezegging gedaan dat er een tweetal medewerkers van

niveau A in de administratie zouden bijkomen om de Raad te ondersteunen. Vooraleer die procedure rond is en de Raad op het vlak van het secretariaat dus volledig operationeel zal zijn, zal er echter enige tijd zijn verlopen.

Intussen worden de vergaderingen van de Raad bijgewoond door de directeur-generaal van ABA en zijn collega van WVC. Zij kunnen zich ook laten vervangen. Ook vertegenwoordigers van de Vlaamse regering kunnen de vergaderingen van de Raad bijwonen.

Evoluties inzake het denken en handelen over de bestuurlijke organisatie

Er is de afgelopen jaren inzake het denken en handelen over de organisatie van het binnenlands bestuur veel in beweging gekomen. Dat heeft onder meer te maken met de wijze waarop de VVSG en de VVP momenteel aan belangenverdediging doen. De VVSG bijvoorbeeld is geëvolueerd van een eerder technisch-administratieve vereniging naar een actieve, offensieve en beleidsgerichte vereniging. Dit geldt ook voor de VVP, hoewel die vereniging met minder mensen moet werken.

Ook de administratie Binnenlandse Aangelegenheden is de laatste jaren sterk geëvolueerd. Terwijl die administratie vroeger voornamelijk als voogdij optrad, werkt ze nu meer proactief. Niettemin moet worden vastgesteld dat ABA inzake inhoudelijke beleidsondersteuning onvoldoende is omkaderd. Ook de andere Vlaamse administraties (bijvoorbeeld het departement LIN) denken na over hun bestuurlijke vormgeving en hun relatie met de lokale besturen.

Uit het pact met de gemeenten en de afsprakennota met de provincies blijkt eveneens dat er recentelijk veranderingen ten goede zijn opgetreden inzake het denken over nieuwe bestuurlijke verhoudingen. In het kader van het pact, de afsprakennota en de opvolgingsstructuren komen thema's aan bod zoals de hervorming van de fondsen, het toezicht, specifieke financieringsstromen voor lokale besturen, enzovoort. Ook daaruit blijkt dat het veld waarbinnen de Raad zich moet begeven, gewijzigd is ten opzichte van enkele jaren geleden.

Intussen zitten ook de andere adviesorganen niet stil. Uit de adviezen van de Mina-Raad blijkt bijvoorbeeld dat die zich sterk op het bestuurlijke veld begeeft. Er werd o.m. een advies uitgebracht over de wijze waarop het plattelandsbeleid vorm moet krijgen, over de manier waarop het Vlaamse milieubeleid doorwerkt in de gemeenten en pro-

vincies, enzovoort. Het gaat hier dus ook om bestuurlijke afwegingen.

Ten slotte wordt er ook in de nieuwe regering nagedacht over de bestuurlijke verhoudingen, bijvoorbeeld in het kader van het stedelijk beleid, het plattelandsbeleid en (de hertekening van) het sub-regionaal economisch beleid.

Mogelijke uiteenlopende verwachtingen inzake de werking van de Raad

Het is niet onlogisch dat, gezien de samenstelling, er uiteenlopende verwachtingen zijn bij de leden van de Raad. Vanuit de VVSG en VVP verwacht men mogelijk dat de Raad de standpunten van die verenigingen zou versterken. Anderen zijn dan weer van oordeel dat dat niet de bedoeling kan zijn.

Ook bij de administratie leven er ongetwijfeld bepaalde verwachtingen ten opzichte van de Raad. De heer Derynck is van oordeel dat wanneer de Raad versterkt wordt, men eveneens de administratie Binnenlandse Aangelegenheden moet versterken. Het zou immers niet gepast zijn indien de Raad zich zou ontwikkelen tot een parallelle administratie. Met het oog op de continuïteit en de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding moet men kunnen terugvallen op een voldoende sterke administratie, die dan de Raad inhoudelijk kan ondersteunen.

De regering koestert uiteraard ook verwachtingen ten opzichte van de Raad. Het kan gebeuren dat de regering een ander tempo verwacht dan het tempo dat een adviesorgaan hanteert om tot zorgvuldig afgewogen adviezen te komen. Uit gesprekken met de minister van Binnenlandse Aangelegenheden kan niettemin worden afgeleid dat hij de Raad voldoende tijd wil geven om tot gedegen adviezen te komen.

Actieterreinen

De Raad zal nog voor het zomerreces werkbezoeken afleggen aan enkele regio's (Westhoek en het Leuvense) om te kunnen nagaan wat er op het gemeentelijke, intergemeentelijke, gebiedsgerichte en provinciale veld beweegt. Daaruit zal ook kunnen blijken hoe verschillend de ontwikkelingen in de verschillende regio's zijn.

De Raad heeft in de afgelopen maanden ook reeds enkele initiatieven genomen. Er werd een werkttekst opgesteld die een kader biedt voor de visievorming binnen de Raad (zie bijlage). Dit moet lei-

den tot criteria voor effectmeting. Er werd een officieel advies uitgebracht over de beleidsnota's van de verschillende ministers, die vanuit het bestuurlijke perspectief werden doorgelicht.

De Raad heeft eveneens een advies afgerond over de al dan niet verborgen problemen die verband houden met de regionalisering van de gemeenten en provinciewet (bijvoorbeeld kieswetgeving, benoeming gouverneurs, fiscaliteit van gemeenten en provincies).

De Raad heeft zich voorgenomen om twee werkgroepen op te richten. De voltallige vergadering van de Raad heeft immers zijn beperkingen. Via werkgroepen kan men ook leden van buiten de Raad betrekken. Een werkgroep zal zich bezighouden met de discussie over de kerntaken en een andere met de relatie gemeente-OCMW. Het gaat hier over vrij moeilijke thema's. Die thema's werden ook gekozen omdat zowel vanuit de regering als het parlement herhaaldelijk werd gesteld dat men op die vlakken vooruitgang zou moeten kunnen boeken.

II. Inleidende uiteenzetting door de heer Guido Decoster

De verhouding tussen de Raad en de administratie Binnenlandse Aangelegenheden

De administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) is geen effectief lid van de Raad. Dit is ook aangewezen omdat ABA anders te veel betrokken partij zou zijn. Het parlement heeft terecht geoordeeld om aan de administratie een louter raadgevende stem te geven. Dat neemt niet weg dat er een bijzonder nauwe band is tussen ABA en de Raad. ABA zorgt immers voor het secretariaat, de materiële ondersteuning en de financiering van de Raad.

Op basis van de eerste ervaringen meent de heer Decoster dat de oprichting van de Raad als positief moet worden bekeken. De Raad kan uitgroeien tot een aanvullende schakel in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Voor ABA is het goed dat men, wat de beleidsvoorbereiding betreft, kan beschikken over een klankbord vanuit de sector zelf. Hoewel ABA het algemeen belang van de hele Vlaamse gemeenschap beoogt bij het uitbrengen van haar adviezen, houdt zij vanzelfsprekend ook meer specifiek het perspectief van de gemeenten, OCMW's en provincies in het vizier.

ABA ziet de Raad ook als een formele aanvulling op de verschillende overleg- en informatiekkanalen

die de administratie de jongste jaren reeds heeft ontwikkeld.

Kansen en gevaren

ABA ervaart de Raad als een positief forum : gemeenten, OCMW's en provincies worden er samengebracht om gezamenlijk na te denken over het beleid. Uit de eerste vergaderingen is al gebleken dat de "sector" van de lokale besturen allesbehalve een monolithisch blok is. De belangen en gezichtspunten van de drie partijen aan tafel (gemeenten, OCMW's en provincies) lopen immers niet gelijk. Gemeenten en provincies redeneren vanuit een verschillend perspectief, terwijl ook de verhouding tussen gemeenten en OCMW's zeker niet vrij van spanningen is. Ook de belangen van de gemeenten onderling lopen niet altijd gelijk : de problematiek tussen de steden en hun rand, de steden tegenover het platteland, enzovoort.

Die tegenstellingen maken ook dat het bijna onmogelijk zal zijn om het als Raad volledig eens te zijn over alle onderwerpen. Het is belangrijk dat de adviezen van de Raad zich boven die tegenstellingen zetten en een hoger niveau bereiken en behouden. De uitdaging bestaat erin om boven het eigenbelang uit te stijgen en adviezen te formuleren in functie van de burger en de hele Vlaamse gemeenschap. Het gevaar bestaat zeker dat de Raad de "consensus" tussen de verschillende partijen zou zoeken en daardoor niet in staat zou zijn scherpe adviezen af te leveren, behalve wanneer die vooral het Vlaamse beleid op de korrel nemen. In dit opzicht is de rol van de wetenschappers en in het bijzonder van de voorzitter cruciaal.

Positiebepaling van de Raad

ABA hoopt dat de Raad meer wordt dan de verzameling van de partijen die er deel van uitmaken. Als de Raad zou verworden tot de "gelegitimeerde spreekbuis" van VVSG en/of VVP, schiet hij zijn doel voorbij. De standpunten van die verenigingen worden immers reeds voldoende vertolkt via hun eigen organisatiekanalen.

Adviezen zouden vooral moeten uitgebracht worden in de voorbereidende fase, vooraleer het beleid in feite is vastgelegd. De Raad zou dan duidelijk fungeren als klankbord voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Op basis van de adviezen zou dan nog bijgestuurd kunnen worden.

Wetenschappelijke ondersteuning

ABA vindt het bijzonder belangrijk dat enkele deskundigen inzake de bestuurswetenschappen deel

uitmaken van de Raad. De professoren zorgen vanuit hun wetenschappelijke kennis en achtergrond voor een duidelijke meerwaarde. Zij benaderen de problematiek ook vanuit een wat afstandijkere invalshoek. Het valt wel te betreuren dat het kringetje van bestuursdeskundigen in Vlaanderen uiteindelijk beperkt is. Men komt te snel bij dezelfde mensen uit.

Mogelijk kan de Raad ook hier een hefboom zijn. ABA hoopt dat de Raad er toe kan bijdragen dat gedegen wetenschappelijk onderzoek meer en meer in een stroomversnelling geraakt. Het huidige budget van ABA voor studies en onderzoek (7 miljoen frank per jaar)¹ is te beperkt. Het onderzoeksbudget zou geleidelijk moeten worden opgetrokken om de beleidsvorming ook wetenschappelijk te helpen onderbouwen. ABA heeft voorgesteld dat het beschikbare budget voor studies en onderzoek kan aangesproken worden via vragen vanuit de Raad of problematieken die er aangereikt worden. De minister heeft met dit principe ingestemd.

Samenwerking met de administratie

De administratie beschikt over onvoldoende personeel om de Raad te kunnen ondersteunen met voorbereidende documenten. ABA kan wel enige materiële ondersteuning bieden, bijvoorbeeld in de vorm van verslaggeving. Hier moet op relatief korte termijn iets aan worden gedaan. Het is alleszins niet aangewezen dat de Raad zelf mensen zou aanwerven, want dan dreigt een parallelle administratie te ontstaan. Minister Sauwens biedt nu de mogelijkheid om het personeelsbestand aan te vullen met één of twee ondersteuners voor de Raad. Op die manier wordt ook de band tussen de Raad en de administratie versterkt. Dit is een goede keuze. De waarde van de administratie zal meer en meer afgewogen worden aan haar vermogen inzake de beleidsvoorbereiding. Het is absoluut noodzakelijk daarin maximaal te investeren.

Middelen voor de werking

De werkingskosten van de Raad vallen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De werkingskosten van ABA zijn

echter beperkt. Naarmate de werking van de Raad intensiever wordt, zullen ook hiervoor aanvullende kredieten nodig zijn.

III. Bespreking

Algemene opmerkingen

De heer *Herman De Loor* is ervan overtuigd dat de Raad in de toekomst een nuttige en waardevolle ondersteuning zal kunnen bieden voor het parlement en de regering. Hij vraagt dat de Raad de commissie tijdig zou informeren over haar werkzaamheden. Hij vindt het verder positief dat de Raad zich voorneemt een aantal bezoeken aan het werkveld af te leggen. De spreker meent dat het interessant en verrijkend zou zijn indien ook de commissieleden de mogelijkheid zouden hebben die werkbezoeken bij te wonen.

De heer *Filip Derynck* verklaart hiertegen geen bezwaar te hebben. De commissieleden zullen een uitnodiging ontvangen zodra de data vastliggen.

De heer *Mark Van der Poorten* vindt het evident dat de Raad zich momenteel nog in een inlooperperiode bevindt en er zich voorlopig nog wat groeipijnen voordoen. De spreker toont zich verder verheugd dat de genodigden eensgezind van oordeel zijn dat er geen nood is aan een parallelle administratie. Dat was inderdaad ook niet de bedoeling van degenen die destijds het initiatief hebben genomen tot oprichting van de Raad. Evenmin mag het de bedoeling zijn een verlengstuk te vormen van de verenigingen die mee in de Raad zitten.

Samenstelling en omkadering van de Raad

De heer *Dirk Holemans* meent twee knelpunten inzake het functioneren van de Raad te kunnen onderscheiden. Een eerste is de nood aan een betere omkadering. De sprekers hebben zelf aangegeven dat die uit de administratie moet komen, zowel inzake budget als personeel. Er worden nu één à twee extra personeelsleden in het vooruitzicht gesteld. Volstaat deze aanzet tot een betere ondersteuning? Hoe zal in afwachting de overgangsfase overbrugd worden? Een tweede spanningsveld betreft de samenstelling zelf van de Raad. De heer Holemans toont zich verheugd over het feit dat de genodigden hierover op een open wijze communiceren. Hij vraagt dat die openheid ook in de toekomst voortgezet wordt en dat de commissie alleszins op de hoogte wordt gebracht indien de Raad niet zou kunnen werken zoals verwacht mag worden.

¹ De voorbije jaren werd dit budget o.m. gebruikt voor de proeve van Vlaams gemeentedecreet, de studie inzake de bestuurskracht van de gemeenten, het onderzoek inzake het afstemmen van de verschillende subsidiekanalen, de studie voor een gezamenlijke boekhouding en financieel stelsel voor gemeenten en OCMW's.

De heer *Filip Derynck* antwoordt dat de Raad het voorlopig moet redden met de beperkte beschikbare middelen. Wanneer de werkgroepen starten zullen de voorzitters ervan en de mensen die de werkgroepen met teksten stofferen, wel vergoed worden voor die prestaties. In afwachting dat het beperkte continue secretariaat aan de slag gaat, zou er een redelijke tussenoplossing moeten gevonden worden. Het is belangrijk dat de Raad zou kunnen beschikken over twee mensen met een polyvalente ingesteldheid en een bereidheid om zelf ook actief met het werkveld in contact te treden.

De tegenstellingen die in de samenstelling van de Raad potentieel aanwezig zijn, moet men kunnen overstijgen. Momenteel is het nog wat zoeken, maar men zit nog maar in de beginfase. Men moet de gelegenheid hebben om te groeien. Alleszins kan het niet de bedoeling zijn de belangen van de ene of de andere vereniging te versterken. De ervaringen die werden opgedaan in de Commissie Bestuurlijke Organisatie, waar de VVSG en VVP ook in zetelden, stemmen alvast hoopvol. Die commissie is er toch in geslaagd een samenhangend eindproduct af te leveren.

De heer Derynck merkt nog op dat de samenstelling van de Raad er begin volgend jaar ingevolge de gemeenteraadsverkiezingen helemaal anders kan uitzien, althans wat de vertegenwoordigers van VVSG en VVP betreft.

De heer *Guido Decoster* is van oordeel dat men inzake de personele ondersteuning niet te overhaast tewerk moet gaan, maar dat een en ander geleidelijk moet groeien. Er wordt momenteel een functieprofiel opgemaakt voor de medewerkers vanuit de administratie. Wat de mogelijke problemen die kunnen voortvloeien uit de samenstelling betreft, suggereert de spreker dat dit geëvalueerd zou worden naar aanleiding van de jaarverslagen van de Raad. Die jaarverslagen zouden ook in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden kunnen worden besproken.

Wat de samenstelling van de Raad betreft, vraagt de heer *Mark Van der Poorten* of het aantal leden niet te omvangrijk of te beperkt is. Moet uit de aangekondigde oprichting van werkgroepen – waar de spreker overigens geen probleem mee heeft – worden afgeleid dat de Raad te omvangrijk is om efficiënt te vergaderen?

De heer *Filip Derynck* meent dat, alles in overweging genomen (werkbaarheid, draagvlak, ...), het huidige aantal zeker verdedigbaar is. Wel is het zo dat men met een grote groep moeilijk tot een eens-

gezind advies kan komen. Die moeten op een of andere manier voorbereid worden. Momenteel is het nog wat zoeken naar de beste manier van werken. De spreker stelt voor dat er een regelmatig overleg met de commissie zou plaatsvinden, zodat er mogelijkheid is tot evaluatie en eventueel bijsturing, ook op het vlak van de samenstelling. Ook de verhouding met en de ondersteuning door de administratie zou eigenlijk voortdurend geëvalueerd moeten worden.

Bestuurskracht van de gemeenten – advies over eventuele fusies van gemeenten

In het kader van het debat over de bestuurskracht, is de heer *Herman De Loor* van oordeel dat Vlaanderen nog steeds te veel kleine gemeenten telt. Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners kunnen niet meer beantwoorden aan de verwachtingen van de bevolking. Uiteraard bepaalt niet alleen het aantal inwoners de bestuurskracht van een gemeente. Niettemin is het er een belangrijk element van. De spreker vraagt dat de Raad daarom een advies zou verstrekken over de wenselijkheid van eventuele nieuwe fusies.

Verwijzend naar artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999, stelt de heer *Jan Penris* dat deze commissie via de voorzitter van het Vlaams Parlement een verzoek om advies kan indienen bij de Raad.

De heer *Filip Derynck* merkt op dat volgens artikel 9 van het decreet het advies moet worden uitgebracht binnen de 30 dagen. Dit is een wel heel korte termijn voor een ingewikkelde en delicate kwestie als een eventuele nieuwe fusieoperatie. Meer algemeen is hij van oordeel dat de commissie zich zou moeten bezinnen over de vragen die zij op meer lange termijn zou willen behandeld zien. Gezien de huidige beperkte middelen van de Raad is het van belang dat die enige ordening in haar activiteiten kan aanbrengen. Het slechtste dat de Raad nu kan overkomen is dat hij zou worden overstelpt door adviesaanvragen.

Wat de problematiek van de fusies betreft, herinnert de heer Derynck eraan dat die ook al in de Commissie Bestuurlijke Organisatie aan bod kwam. De CBO heeft toen gesteld dat in bepaalde regio's en in beperkte mate fusies een van de instrumenten kunnen zijn ter versterking van de bestuurskracht van bepaalde kleine gemeenten. Het gaat echter te ver om in het algemeen te stellen dat alle gemeenten met minder dan 10.000 inwoners in de problemen zouden zitten. De ene gemeente is ook de andere niet. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen een randgemeente van Antwerpen

of Gent en een kleine plattelandsgemeente met veel verspreide kernen. Men moet zich alleszins hoeden voor uniforme conclusies, waarbij men het inwonersaantal als maatstaf zou hanteren. Fusies als een van de mogelijke instrumenten ter versterking van de bestuurskracht, mogen echter niet uitgesloten worden.

De heer *Dirk Holemans* vraagt zich af hoe de commissie precies tewerk wil gaan bij het vragen van een advies aan de Raad. Moet er worden ingegaan op de vraag om advies van ieder individueel commissielid of moet een meerderheid van de commissie zich dan achter die vraag scharen? Het lijkt immers onmogelijk dat men maandelijks bijvoorbeeld drie vragen om advies zou voorleggen.

De heer *Holemans* wil zelf in het kader van de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur de problematiek van de grote steden aanbrengen. Die steden kampen met een aantal specifieke problemen. In de steden treft men vanuit de civil society wel een aantal heel actieve groepen aan, maar als men zich op de VRIND-indicatoren baseert moet men ook vaststellen dat het verenigingsleven op het platteland veel sterker ontwikkeld is. Het draagvlak voor dergelijke organisaties in de steden is dus heel klein.

Mevrouw *Hilde De Lobel* is het verzoek om een advies van de Raad over eventuele fusies van kleine gemeenten niet ongenegen. Zij vraagt wel dat het verzoek van de heer *De Loor* wat beter zou worden onderbouwd. Zij stelt voor dat er een gemotiveerd schriftelijk verzoek zou worden ingediend dat dan op een volgende commissievergadering zou worden besproken.

De heer *Herman De Loor* verklaart een schriftelijk verzoek te zullen indienen. Hij is er zich van bewust dat het gaat om een delicate en moeilijke opdracht. In die zin zou de Raad haar tijd moeten kunnen nemen om het advies uit te werken. De Raad hoeft zich dus niet gebonden te voelen door de decretaal bepaalde periode van 30 dagen om een advies uit te brengen.

De heer *Mark Van der Poorten* meent dat ook een debat over defusies zinvol kan zijn. Hij vraagt of die problematiek ook in het advies kan behandeld worden.

De heer *Filip Derynck* stelt dat het uitgangspunt de bestuurskracht van de gemeenten moet zijn. De vraag is dan waarvoor men die bestuurskracht wil versterken. Eens dat is uitgemaakt moet men nagaan of dat te maken heeft met de schaal. Het is

evenwel moeilijk om algemene uitspraken te doen over de bestuurskracht op basis van het inwonersaantal. Er bestaan gemeenten met minder dan 10.000 inwoners die zeer bestuurskrachtig zijn. Het al of niet aanwezig zijn van bestuurskracht heeft vaak ook meer te maken met interne factoren dan met externe factoren. Het gaat dan om de keuzes die men in het verleden inzake personeelsbeleid heeft gemaakt, om de manier waarop politiek en administratie samenwerken, enzovoort. Een aantal gemeenten heeft er met andere woorden – bewust of onbewust – voor gekozen om zichzelf te verzwakken door te weinig aandacht te hebben voor de interne kwaliteit. Kleinere gemeenten die zich intern bestuurskrachtig georganiseerd hebben, slagen er doorgaans goed in de regelgeving vanuit de hogere bestuursniveaus te verwerken. Gemeenten die hebben nagelaten zich intern op een kwalitatieve manier te organiseren, zullen daarentegen sneller een klaagzang aanheffen over de regelgeving die over hen wordt uitgestrooid. Men moet zich in het fusiedebat alleszins hoeden voor slogantaal. Overigens biedt het voor de gemeenten ook kansen als er vanuit de hogere bestuursniveaus aan de gemeenten stimuli worden aangeboden. De vraag is dan hoe een gemeente daarmee omgaat. Zal men actief inspelen op die kansen en stimuli waardoor men zich ook tegenover de lokale bevolking kan profileren, of beperkt men zich bij gebrek aan interne kwaliteit tot het sturen van verwijten naar de hogere overheid?

Ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Nederland – lessen voor Vlaanderen?

De heer *Herman De Loor* verwijst naar de rondgedeelde nota 'Synthese visievorming', meer bepaald naar een passage waarin het volgende wordt gesteld: "Burgers kunnen wel een beter bestuur en beleid willen, maar willen ze dat via de politieke partijen?" De spreker verwondert zich over deze vraagstelling. Hij meent dat de politieke partijen toch het fundament zijn van de democratie. Vandaar vraagt hij enige verduidelijking bij die stelling.

De heer *Filip Derynck* verwijst naar het advies van de zogenaamde commissie-Elzinga die zich heeft gebogen over de ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Nederland. Die commissie heeft samen met 10 inhoudelijke medewerkers gedurende een jaar dat dossier bestudeerd, en een eindproduct van ruim 1000 bladzijden afgeleverd. De centrale vraag die de commissie behandelde was hoe de verhoudingen in de gemeenten tussen raad, college, burgemeester en ambtenaren moeten worden ontwikkeld. De commissie-Elzinga stelt als uitgangspunt: "De positie van de politieke partijen in

de lokale democratie staat onder zware druk. De partijpolitiek in de Nederlandse gemeenten houdt geen gelijke tred met de algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Een dalende opkomst bij lokale verkiezingen, een dalend animo om zich in de plaatselijke partijpolitiek te engageren, terwijl aan de andere kant de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt." De spreker zegt niet dat die stellingen ook volledig opgaan voor Vlaanderen. Wel moet men zich de vraag durven stellen welke mobiliserende kracht en welke kwaliteit van vertegenwoordiging er nog uitgaat van de politieke partijen die de raden samenstellen. De heer Van Thyn, voormalig burgemeester van Amsterdam, heeft daarover het volgende geschreven: "De commissie-Elzinga heeft een ernstige crisis in het gemeentelijk bestel blootgelegd, namelijk de structurele afkalving van het draagvlak van politieke partijen. Deze transformatie komt met name tot uiting in een dramatische neergang van de ledenaantallen. Op basis van gegevens blijkt dat nog slechts 3% van de kiezers ook lid is van een politieke partij. Uit recente gegevens blijkt dat het percentage nu gedaald is tot 2,5%. Naar mijn mening is de lokale democratie op termijn slechts te redden als de politieke partijen beseffen dat zij hun draagvlak in de samenleving aan het verliezen zijn, dat zij het in toenemende mate moeten afleggen tegen de snel opkomende civil society, de spontane organisatie van burgers die rechtstreeks met ambtenaren en schepenen allerlei zaken regelt naast de politieke partijen. Mondige burgers willen zich dus best nog wel inzetten voor een publieke taak, maar minder en minder via de taaie omweg van de partijpolitiek."

De heer Derynck merkt op dat die analyse niet noodzakelijk volledig op Vlaanderen toepasselijk is. Toch zijn er ook hier dergelijke evoluties waarneembaar. Men moet zich durven afvragen of men er nog wel in slaagt om voldoende kwaliteitsmensen aan te trekken, om de mensen op lokaal niveau voldoende te motiveren om mee te doen met de partijpolitiek. Een toenemend aantal mensen durft stellen dat de lokale politiek hen nog wel interesseert, maar niet noodzakelijk de lokale partijpolitiek. Dat is een belangrijke nuance. Het is ook een fundamenteel gegeven. Mensen die in de lokale politiek actief zijn zeggen nu dat de commissie-Elzinga ondanks de 1000 bladzijden eindproduct de fundamentele voorafgaande vragen niet heeft beantwoord. Men kan immers wel het partijpolitieke spel in de gemeenten vernieuwen, maar de vraag stelt zich wat dat nog betekent in het kader van de verhouding met de burgers.

De heer *Herman De Loor* vindt dit een gevaarlijke evolutie waaraan men niet mag toegeven. De lokale politieke verantwoordelijken zouden terughoudendheid aan de dag moeten leggen ten aanzien van groeperingen die wel aan politiek maar niet aan partijpolitiek willen doen.

Mevrouw *Anny De Maght-Aelbrecht* is niet verwonderd door de wetenschappelijke analyse van de heer Derynck. Zij vindt het niet onlogisch dat op lokaal vlak het ideologisch aspect van de politieke partijen minder speelt dan op het Vlaamse of federale vlak. Het aanleggen van een straat of een cultureel centrum bijvoorbeeld heeft weinig te maken met politieke en ideologische voorkeuren. In een gemeente hebben de politici dus een andere opdracht dan in het Vlaams of federaal parlement. Het kan wel niet de bedoeling zijn om alle eisen van lokale drukkingsgroepen zomaar in te willigen. Het gemeentebestuur moet uiteindelijk zijn verantwoordelijkheid opnemen. Er zou volgens de spreker eens moeten worden onderzocht welke verantwoordelijkheden de mandatarissen, ongeacht tot welke politieke groep zij behoren, nog op zich willen en vooral durven nemen. Dit laatste heeft niet zozeer met de partijpolitiek te maken maar wel met de huidige tijdsgeschiedenis.

De heer *Dirk Holemans* vindt de vaststelling dat de politieke partijen onder druk staan, aangevuld met de observatie van een deïdeologisering van de politiek op lokaal vlak, boeiend. Het is belangrijk dat men in Vlaanderen een beter zicht krijgt op de vraag hoe de politiek op gemeentelijk vlak functioneert en hoe die zich verhoudt tot de markt en de civil society. Men moet dergelijke ontwikkelingen met een open vizier kunnen tegemoet treden. Het is dan de verantwoordelijkheid van de politieke partijen om daar het gepaste antwoord op te geven.

De heer Holemans merkt nog op dat het vinden van kwalitatief goede kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen een opdracht is van de politieke partijen. Die opdracht wordt echter heel sterk bemoeilijkt door het gebrekkige statuut van de lokale mandatarissen. Zolang dat statuut voor gemeenteraadsleden (uit grote steden) niet verbetert, is het dweilen met de kraan open.

Mevrouw *Hilde De Lobel* vindt het niet toevallig dat men precies in Nederland een aantal beslissingsbevoegdheden, zoniet formeel dan toch in feite, heeft overgedragen van verkozen raden naar andere niet-verkozen organen. In Nederland is immers de zogenaamde radenmaatschappij veel vroe-

ger tot ontwikkeling gekomen dan in Vlaanderen. In Vlaanderen is ze pas van de grond gekomen toen men er in Nederland al kritische vragen begon over te stellen. In die zin kan het rapport Elzinga ook voor Vlaanderen een waarschuwing inhouden. Het moet ook hier aanzetten tot bezinning over het participatiemodel. Waarom zouden mensen nog geïnteresseerd zijn in de lokale partijpolitiek als zij vanuit het beleid voortdurend het signaal krijgen dat alles geregeld wordt via allerlei gespecialiseerde raden en niet langer via de verkozen gemeenteraden? De spreker is wel van oordeel dat de in het rapport-Elzinga gemaakte analyse met betrekking tot de politieke partijen in Vlaanderen veel minder opgaat in de kleine gemeenten dan in de grote steden.

De heer *Filip Derynck* blijft bij zijn stelling dat de problematiek van de politieke partijen ook in Vlaanderen wel degelijk acuut is. Meer en meer durft men nu toegeven dat het niet meer gemakkelijk is voor de politieke partijen om de meest interessante mensen op de lijsten voor de verkiezingen te krijgen. Het probleem is niet zozeer dat de mensen niet meer in politiek geïnteresseerd zijn. Velen vragen zich af waarom men nog in een politieke partij zou participeren als die nauwelijks nog een eigen profiel heeft. Men mag hieruit wel niet de conclusie trekken dat politieke partijen niet meer nodig zijn, want dan komt men in vormen van democratie terecht die eigenlijk niemand wenst. Ook het enge partijpolitieke "spel" schrikt veel kwalitatieve mensen af. Het gebrekkige statuut van gemeenteraadsleden speelt allicht ook een rol, maar het zou fout zijn de problemen daarop terug te voeren.

De spreker vindt de stelling dat beslissingsbevoegdheden en -verantwoordelijkheden naar drukingsgroepen zouden verschuiven, sterk overdreven. Men stelt wel vast dat veel mensen – al of niet georganiseerd – actief zijn rond allerlei vormen van beleid. De uitvoerende mandatarissen en ambtenaren zijn daar intens bij betrokken. De besluitvorming verschuift eigenlijk naar dat soort interacties en netwerken. De gemeenteraadsleden keuren die besluiten dan wel goed of af naargelang ze in de meerderheid of oppositie zitten, maar ze hebben in feite nog nauwelijks invloed op het beleid. Als men interessante mensen met capaciteiten al zou kunnen overtuigen om mee te doen aan verkiezingen en ze in de gemeenteraad zouden belanden, zouden ze vlug gedesillusioneerd zijn op het ogenblik dat ze bij stemmingen onderworpen worden aan de partijtucht. Dit voert ons tot de vraag wat nog de kerntaak is van de gemeenteraad. Hierover zou

ook in Vlaanderen eens een zinnig debat moeten worden gehouden.

Toekomstige bedreigingen voor de gemeentelijke financiën

Volgens de heer *Van der Poorten* wachten de gemeenten in de nabije toekomst een aantal uitdagingen met belangrijke financiële gevolgen. Hij denkt hierbij onder meer aan de politiehervormingen en de IPZ's, de CAO-onderhandelingen, de liberalisering van de energiemarkt en de aanzienlijke vermindering van het gemeentelijke dividend, de regularisering van de nepstatuten, enzovoort. De samenloop van die dossiers betekent dat men de komende jaren zeer waakzaam zal moeten zijn wat de gemeentelijke financiën betreft.

De heer *Filip Derynck* kan deze bekommernis volledig bijtreden. Die financiële dreiging is al gesignaleerd in de Raad en ook de administratie is er zich van bewust. Als men al die dossiers naast elkaar legt – en naast de geciteerde zijn er nog andere – dan dringt de nood zich op om eens grondig na te denken over een aantal financiële scenario's. Het betreft hier typisch een aangelegenheid waar de Raad zich over moet buigen. Het gaat immers over fundamentele vragen die duidelijk de korte termijn overschrijden.

De heer *Guido Decoster* sluit zich hierbij aan. Hij brengt in herinnering dat de administratie tweejaarlijks een rapport opstelt over de evolutie van de gemeentefinanciën. In principe zou er in mei 2000 een nieuw rapport worden uitgebracht, maar men heeft geopteerd voor uitstel. Het nieuwe rapport zal nu ter beschikking worden gesteld in november 2000, dus vlak voor de installatie van de nieuwe gemeenteraden. Het rapport biedt traditioneel een situatieschets van de gemeentefinanciën. Het biedt wel geen antwoord op de zeer relevante vraag van de heer Van der Poorten. Dat neemt niet weg dat de administratie zich momenteel voorbereidt om de financiële gevolgen van bepaalde dossiers voor de gemeenten in te schatten. Op vraag van de minister is daarover enig studiewerk opgestart. Het is echter geen gemakkelijke oefening en bovendien veranderen de basisgegevens voortdurend. Vandaag moeten bijvoorbeeld de gevolgen worden ingeschat van de liberalisering van de energiemarkt en morgen die van de politiehervorming. Er wordt in november 2000 in samenwerking met de VVSG ook een colloquium georganiseerd voor de nieuwe mandatarissen over het specifieke probleem van de gemeentelijke financiën.

Advies van de Raad over de beleidsnota's van de Vlaamse regering

De heer *Herman De Loor* merkt op dat hij het uitgebrachte advies over de beleidsnota's van de Vlaamse regering zeer goed vindt. Hij hoopt dat de Raad ook in de toekomst dergelijk kwalitatief werk zal blijven afleveren.

Wat de adviesfunctie van de Raad betreft, lijkt het de heer *Mark Van der Poorten* evident dat die in een voorbereidende fase wordt uitgeoefend. Werd het advies van de Raad over de beleidsnota's van de Vlaamse regering uitgebracht in de voorbereidende fase ? Werd de Raad op enige wijze betrokken bij de opstelling van de beleidsnota's ? Naast adviezen in de voorbereidende fase, lijkt het de spreker nuttig en noodzakelijk dat de Raad zich ook zou bezighouden met een visievorming over het binnenlands bestuur op langere termijn.

De heer *Filip Derynck* antwoordt dat het advies werd uitgebracht nadat de beleidsnota's opgesteld waren. Hij merkt verder op dat er geen structuur bestaat om de gezamenlijke bestuurlijke effecten te meten van de in de beleidsnota's aangekondigde maatregelen. Een dergelijke structuur om alle bestuurlijke en financiële effecten in te schatten, is nochtans zeer wenselijk. De vraag is met andere woorden hoe een regering zich collectief opstelt voor haar gezamenlijke bestuurlijke effecten. De financiële en bestuurlijke effecten moeten dus niet per minister worden bekeken maar voor het gehele regeringsbeleid. Op dit vlak beschikt Vlaanderen echter over weinig traditie of structurele voorzieningen.

De heer *Guido Decoster* is van oordeel dat een beleidsnota de visie van de minister moet weergeven. Men kan moeilijk vooraf een advies geven over wat in de beleidsnota van de minister moet staan.

De verslaggever,

Herman DE LOOR

De voorzitter,

Jan PENRIS

BIJLAGE

HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR SYNTHESE VISIEVORMING

Inleiding

Adviezen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB) moeten bijdragen tot een algemene visievorming over het binnenlands bestuur. In de afgelopen jaren zijn in allerlei documenten en op allerlei fora elementen van die visievorming gegroeid. De HRBB bouwt daarop verder. Daarom werd op de bijeenkomst van 15 december 1999 afgesproken te inventariseren hoever het met die visievorming staat en ‘witte vlekken’ aan te geven voor acties van de HRBB. Deze nota is een eerste ontwerp. De rubricering van deze nota kan ook dienen om de vele thema’s verbonden met het binnenlands bestuur te ordenen.

I Voorafgaande bedenkingen

1 Wiens visie en hoe concreet zijn visies ?

Het in kaart brengen van de stand van de visievorming inzake binnenlands bestuur blijkt evenwel toch niet altijd eenvoudig:

- wiens visievorming is het uitgangspunt ? Vele betrokken partijen formuleren hun visie maar die is daarom nog niet te vertalen als een breed gedragen visie van alle betrokken partijen. Vanaf welk moment is een element van visie-vorming ‘algemeen aanvaard’ ? Het is eigen aan een democratisch systeem dat het binnenlands bestuur het toneel is van macht en tegenmacht. Visies zijn daarmee vaak verbonden.
- hoe algemener de visie, hoe groter de steun. Visievorming steunt op ‘grand words’ (subsidiariteit, bestuurskracht, partnerschap, decentralisatie, democratisch, doelmatig, integraal, gecoördineerd, klantgericht, primaat van de politiek,...). Op het moment van operationalisering in concrete voorstellen blijken die principes uiteenlopend te worden ingevuld. Dat geldt zowel voor de omzetting van principes in praktijk als voor de toetsing van de praktijk.

2 Indiceren van ‘systeem’ - verschuivingen

We focussen in Deel II op verschillende niveaus van de discussie over het binnenlands bestuur. Vooraf wijzen we op zogenaamde ‘verschuivende systeemelementen’: dat zijn grote trends of bewegingen die ervoor zorgen dat bestuurssystemen veranderen. Die zijn niet noodzakelijk het gevolg van grote visievorming: ze kunnen zich onder druk van omstandigheden of als gevolg van bepaalde omgevingsfactoren voordoen. Die systeemelementen hebben een dynamiek en impact op het binnenlands bestuur die de (soms voorspelbare) discussies tussen (vaak dezelfde) actoren van het binnenlands bestuur relateert. We kunnen die systeemelementen ook de grondstromen noemen.

Volgende zeven punten rekenen we tot deze 'systeem-elementen' en we beperken ons tot enige korte commentaar:

- a) de rol van de burgers;
- b) de impact van de snelle revoluties in de informatica;
- c) een kritische reflectie over de rol van de overheid;
- d) een vernieuwde politieke en ambtelijke cultuur;
- e) een veranderde visie op de verhouding tussen lokale en centrale besturen;
- f) het benadrukken van het primaat van de politiek, gekoppeld aan modern management;
- g) de dwingende druk naar communicatie en overleg.

a de rol van de burgers

Elke discussie over binnenlands bestuur begint wel met bedenkingen over het belang van burgergericht bestuur maar in de visievorming wordt daar verder meestal weinig mee aangevangen. Als systeemelement is het belang evident maar in Vlaanderen weinig onderzocht. We beperken ons tot enkele kritische vragen om het belang van dit systeemelement aan te duiden:

- ⇒ welke legitimiteit heeft de overheid (welke overheid ook) nog in de ogen van de burgers ?
- ⇒ specifieker: welke legitimiteit heeft elk onderdeel van die overheidsorganisatie voor de burger ?
- ⇒ welke legitimiteit hebben politieke partijen (algemeen, in provincies, in gemeenten) nog als basis voor recrutering, als vertalers van behoeften bij burgers, als vertolkers van maatschappijvisies ? Burgers kunnen wel beter bestuur en beleid willen maar willen ze dat via de politieke partijen ?
- ⇒ hoe sterk is de identificatie van burgers met hun wijk, gemeente, streek, provincie, regio, land... en welke impact heeft mobiliteit en 'consumentengedrag' op die identificatie ?
- ⇒ welk belang hecht de burger als 'gemeenschapsdier' aan vormen van spontane organisatie versus belang gehecht aan overheidsoptreden ?
- ⇒ de burger als klant stelt zich kritisch op ten aanzien van de service van de overheid (kwaliteitsvolle service als 'normale' basisvoorwaarde, niet als iets waar veel mee te winnen valt, zie controle op voedsel)
- ⇒ de burger als producent en partner van beleid is assertief, kritisch, gericht op afweging van eigen belangen en met eisen naar betrokkenheid in voorbereiding en uitvoering.

Het nut van dit systeemelement is dat het vaak een erg ontvullende en relativerende kijk meebrengt op de bestuurlijke drukte en op de (overdaad van) regelgeving. Het kan daardoor bijdragen om discussies te deblokkeren en terug in een juist perspectief te plaatsen.

b de impact van de snelle revoluties in de informatica

We staan nog maar aan het begin van de informatica-revoluties, zowel vanuit burgerperspectief (zie a) als voor de gevolgen op de interne relaties tussen besturen. Discussiepatronen die nog vaak uit de 'oude' tijd stammen, worden daardoor ingehaald nog voor ze tussen betrokkenen zijn 'opgelost'. Dat moet impact hebben op

- de relaties tussen bestuur en burger (dienstverlening, discussiefora, reactiesnelheid, interactiviteit);
- de relaties tussen besturen (virtuele loketten, inkijk in elkaars documenten, interactiviteit);
- de relaties tussen burgers onderling (spontane netwerken, mobilisatiemogelijkheden).

c een kritische reflectie over de rol van de overheid

Het algemene maatschappelijke klimaat is kritisch over de rol van de overheid. Dat overstijgt de tijdelijke partijpolitieke meningsverschillen. Overall in het Vlaamse bestuur is de discussie over kerntaken en rol van de overheid aan de gang: wat moet de overheid nog zelf doen, wat in vormen van samenwerking, wat via uitbesteding of privatisering, welke rol kan de burger en het maatschappelijk veld spelen? Dat systeemelement zorgt ervoor dat er een zekere kritische reflex aanwezig is over de manier waarop het binnenlands bestuur vorm krijgt. Dat draagt bij tot een meer open debat en tot een andere kijk op verhoudingen tussen besturen.

d een vernieuwde politieke en ambtelijke cultuur

Uit de vergelijkende literatuur over besturen in de verschillende landen weten we dat er systemen van besturen bestaan, zij het dat die niet strak gescheiden zijn (Angelsaksisch, Zuid-Europees, Noord-Europees). In nogal wat recente literatuur en persartikelen wordt herhaaldelijk gewezen op de verschuiving van de Vlaamse politieke cultuur naar een meer noordelijke opvatting (meer nadruk op efficiëntie, objectiviteit, verantwoordelijkheid, responsabilisering van diensten,...). Dat zou tegenover de Waalse politieke cultuur staan: het meest recente voorbeeld is de discussie over de aanpassing van het KB van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren. Die wijzigende politieke en ambtelijke cultuur is een belangrijk algemeen kader voor de organisatie van het binnenlands bestuur (verbetering van het statuut, decumulatie, convenanten, resultaatgerichtheid, loketgedachten, verzelfstandiging in de relatie tussen bestuursniveaus,...). Tot die cultuur horen ook wijzigende ethische normen (dienstbetoon, cliëntelisme, politieke benoemingen, veel aandacht voor individuele verantwoordelijkheid, openheid, codes voor correct gedrag,...).

e een veranderde visie op de verhouding tussen lokale en centrale besturen

Er lijkt zich, in het zog van die verschuiving van 'systeem' (zie d), ook een andere visie te ontwikkelen op de verhouding tussen lokale en centrale besturen. Nadat het lang over gescheiden werelden leek te gaan of over hiërarchie en ondergeschiktheid (de 'voogdij'), is de stroming nu eerder gericht op partnerschap, samenwerking, erkennen van sterke kanten maar ook het accepteren dat besturen door andere besturen worden ingeschakeld. Dat uit zich in het pact en afsprakennota, convenanten, overeenkomsten

tussen besturen, sectorieel overleg dat duidelijk versterkt, discussies over 'loket'-functies. Het uit zich ook in afslanken van het algemeen toezicht, discussie over het harmoniseren van het specifiek toezicht en bereidheid om naar andere modellen van controle te evolueren.

f het benadrukken van het primaat van de politiek gekoppeld aan modern management

Tot de systeemelementen rekenen we ook de grotere zorg voor het herstel van het evenwicht tussen politiek (de herkenbaarheid en verantwoordelijkheid van verkozen politici) en uitvoerende of functionele bestuursorganen: discussies over het statuut van de mandaris, modernisering van de gemeentewet, toenemende kritiek op de macht van functionele bestuursvormen (intercommunales). Tezelfdertijd lijkt het herzien van de verhouding tussen politici en ambtenaren ook tot de systeemopvattingen te horen: responsabilisering en verzelfstandiging van ambtelijke diensten (intern en extern), versoepeling van verloning, systemen van evaluatie en opvolging, mogelijkheid tot ontslag, flexibiliteit van jobwijziging. Op alle niveaus van het Vlaamse bestuur (lokaal, provinciaal, regionaal) wordt gewerkt aan beter management (invoering van strategische planning, personeelsbeleid, financieel management, organisatiemanagement met inbegrip van communicatie). Er ontstaan identieke stromingen op het vlak van instrumenten, men krijgt meer contacten en uitwisseling, er ontstaat een identiek 'waardenpatroon' en identieke handelingspatronen. De burgerbetrokkenheid (als klant, als producent van beleid) krijgt aandacht en uit zich in nieuwe technieken (klantentevredenheid, kwaliteitszorg, klachtenbehandeling, ombudsfunctie, referenda, inschakelen van telematica).

g de dwingende druk naar communicatie en overleg

Misschien is dit geen systeemelement op zich, maar eerder een gevolg van de voorgaande elementen. Hoe dan ook, het hoort bij deze systeemveranderingen dat er meer druk is naar communicatie en overleg. Het is dan ook opvallend dat in korte tijd vrij veel initiatieven zijn genomen om die communicatie te verbeteren (sectorieel overleg, opvolgingsstructuren voor overeenkomsten, afspraken over structureel overleg op politiek en ambtelijk niveau, werking van de commissies in het Vlaams parlement). Het is niet overdreven te stellen dat de netwerken van communicatie en informatie-uitwisseling veel sterker zijn uitgebouwd dan dat enkele jaren geleden het geval was. Dat betekent niet dat het binnenlands bestuur geen machtsspel meer is, maar wel dat de controle en reacties sneller werken en dat er meer strategische overwegingen komen om via overleg tot resultaat te komen.

II Visievorming over het binnenlands bestuur

Na deze beschouwingen komen we bij de inventarisatie van de stand van de visievorming zoals gevraagd door de HRBB. In de loop van de laatste jaren is er veel gediscussieerd en geschreven. We vermelden volgende bronnen:

- Regeringsverklaringen en de beleidsbrieven van de opeenvolgende ministers: elementen die terugkomen, ongeacht de kleur van de minister en de coalitie, wijzen op stabiliteit in de visievorming;
- documenten van het Vlaams parlement: punten die algemeen aanvaard blijken te zijn, punten waar vroeger wel en nu nauwelijks nog discussie over bestaat;
- documenten van de Vlaamse administratie: de nota's strategisch beleid, de nota 'krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen' van het College van secretarissen-generaal (CSG, juli 1997), de bijdrage van het CSG voor de meest recente Vlaamse regeringsvorming (1999);
- het eindadvies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) en de daarop gevolgde openbare discussie, onder andere in het Vlaams parlement;
- de documenten, actiepunten en opvolging voor het pact tussen de lokale besturen en de Vlaamse regering (1999) en de documenten in het kader van de afsprakennota tussen de Vlaamse provincies en de Vlaamse regering (1999);
- de documenten van de VVSG en VVP (memoranda, standpunten). Uit deze documenten kunnen wijzigingen van standpunten en continuïteit van standpunten op verankerde visievorming wijzen;
- Beleidsnota's van de Vlaamse ministers (2000). We vermelden hier wel dat de analyse gebeurde op basis van een snelle screening en allicht niet volledig is.

Volgend schema dient een dubbel doel:

- ⇒ de leden van de HRBB een kader bieden waarin ze de verschillende onderdelen van dit complexe debat kunnen plaatsen;
- ⇒ een eerste inventarisatie van de visievorming zoals die uit de genoemde teksten blijkt. Dat zal zeker nog moeten worden aangevuld.

We vermelden bij elk punt:

- ⇒ de elementen van visievorming;
- ⇒ vervolgens de zogenaamde 'witte vlekken' die zich lenen voor de werking van de HRBB (volgens onze persoonlijke inschatting);
- ⇒ tenslotte indicaties uit de praktijk waaruit moet blijken dat er acties bezig zijn. Die inventarisatie zal zeker nog niet volledig zijn.

1 De institutionele problematiek: de fundamenteën voor het binnenlands bestuur

1.1 De bevoegdheidsverdeling tussen federatie en deelstaten voor de organisatie van het binnenlands bestuur (met inbegrip van de discussie over de bepalingen die in de grondwet opgenomen worden)

Visievorming

Er is een al lang gedeeld Vlaams standpunt over de regionalisering van gemeente- en provinciewet gericht op modernisering, harmonisering en uniformisering van de organisatie op decentraal niveau (in nagenoeg alle teksten terug te vinden). Tot dat pakket worden ook gerekend: de wetgeving inzake het syndicaal statuut en de regelgeving over de financiering van het gesco-stelsel.

Witte vlekken

- ⇒ hoever gaat die regionalisering en wat brengt regionalisering mee voor de wijzigingen van regelgeving die verbonden is met de organisatie van decentrale besturen (zie tussenkomst prof. Maes op eerste vergadering van HRBB).
- ⇒ inzake de verdere communautarisering van de OCMW-wet blijkt het lastig om tot een gedeelde visie te komen (zie actiepunten 8 van het pact).

Specifiek over de provinciebesturen

Een meerderheid in de CBO onderschreef het advies dat de volledige bevoegdheid inzake de provinciebesturen naar de deelstaten moet. Overwegingen: de organisatie van het binnenlands bestuur in de deelstaat (intermediaire organisatie) is een volledig binnenregionale politieke afweging; het is denkbaar dat Vlaanderen en Wallonië op dat vlak andere politieke keuzes willen maken. Dat is trouwens steeds meer al de praktijk.

Standpunt van de VVP-delegatie bij het CBO-advies: dat advies gaat een 'brug te ver', er is nood aan behoud van grondwettelijke verankering van de provinciebesturen als een verkozen intermediair bestuur met een eigen belangensfeer.

Teksten in dat verband die tot visievorming kunnen bijdragen:

- ⇒ werkgroep Proeve van Grondwet voor Vlaanderen (1996);
- ⇒ voorbereidende teksten voor een nieuw gemeentedecreet (Maes - Boes, 1999);
- ⇒ advies ten behoeve van Senaatscommissie 'Evaluatie van de werking van nieuwe federale structuren (1999) (met verschillende alternatieven).

Indicaties

- ⇒ de werking van de Costa waar de regionalisering terug prioritair lijkt te zijn;
- ⇒ de opdracht voor de voorbereiding van een nieuw gemeentedecreet (Maes-Boes);
- ⇒ de opdracht vanwege de minister-president aan advocatenkantoor Loeff, Claeys en Verbeke inzake de regionalisering van gemeente- en provinciewet (week van 13 maart 2000). In het voorbereidende schema schrijft het kantoor echter: 'de regionalisering van de nauw aanverwante wetgevingen op organiek vlak: dit aspect is dermate omvattend dat een aparte studie zou nodig zijn';
- ⇒ de aanduiding dat ontwerp van nieuw provinciedecreet zou gemaakt worden aansluitend op de werkzaamheden voor een nieuw gemeentedecreet.

1.2 De bevoegdheidsverdeling voor het statuut van de centrale ambtenaren

We vermelden dit punt, al is dit volgens ons geen materie voor de HRBB.

Dit punt is wel indirect van belang voor binnenlands bestuur: de goede werking van de Vlaamse administratie raakt rechtstreeks vele punten van beleidsvoering waarbij lokale besturen betrokken zijn. Veel vernieuwingen op Vlaams niveau hebben tot nu toe ook het debat over het binnenlands bestuur geactiveerd: zie bijvoorbeeld de evolutie van het toezicht, de invoering van convenanten, de loketgedachten, de discussie over gebiedsgerichte werking en over verzelfstandiging van taken (zie nota CSG waarbij die band expliciet wordt gelegd).

Visievorming en indicatie

- ⇒ standpunt Vlaamse regering naar aanleiding van herziening van KB 1991 (positief advies van 19 november 1999 met indicaties van gewenste evolutie);
- ⇒ initiatieven van de Vlaamse regering, binnen haar bevoegdheden, voor het HRM-beleid op Vlaams niveau (gekoppeld aan de veralgemeende invoering van de strategische planning);
- ⇒ beleidsbrief Minister Sauwens 'Optimale werking van de overheid' (2000).

1.3 De bevoegdheidsafbakening tussen federatie en deelstaten voor de beleidsdomeinen (de discussie over de zogenaamde 'homogene bevoegdheden')

Visievorming

- ⇒ standpunten ingenomen door het Vlaams parlement;
- ⇒ uitgebreid advies van de Senaatscommissie 'Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren' (1999).

Indicatie

- ⇒ werking van de Costa (melding van politieke akkoorden inzake landbouw);
- ⇒ verscheiden maar zeker geen uniforme noch systematische aandacht voor deze problematiek in de Beleidsnota's 2000.

1.4 De communicatie en afspraken tussen federatie en deelstaten voor toekomstig initiatief met repercussies voor het Vlaamse binnenlands bestuur

Visievorming

In het advies van de CBO zijn een aantal voorstellen opgenomen voor meer afstemming en regeling van relaties tussen federale overheid, lokale besturen en deelstaatregering voor het inschakelen van lokale besturen bij federale opdrachten en voor afstemming van acties op beleidsdomeinen met gedeelde bevoegdheden.

Witte vlekken

Er is geen verdere uitwerking gebeurt van de manier waarop het overleg voor gecoördineerd binnenlands bestuur kan verlopen.

Indicaties

- ⇒ eerder aanduidingen van blijvende problemen (minstens in drie belangrijke dossiers: pensioenproblematiek, gesco-problematiek en politiehervorming);
- ⇒ de federale regeringsverklaring besteedt hieraan geen aandacht;
- ⇒ ook in de Costa dreigt dit punt geen aandacht te krijgen;
- ⇒ weinig tot geen aandacht in Beleidsnota's 2000.

2 De taakafbakening en taakverdeling binnen Vlaanderen

2.1 Kerntaken van bestuursniveaus

De CBO pleitte voor een herkenbare HOOFDSTRUCTUUR bestaande uit drie verkozen bestuursniveaus elk met een eigen profiel en eigen kerntaken en ondersteund door een overlegstructuur. In het advies is sprake van twee basispolitieke niveaus met een eigen belangensfeer en een verkozen intermediair bestuur met een omschreven maar ook dynamisch op te vatten taakstelling in hoofdzaak gericht op bovenlokale verdelings-, plannings- en regietaken. De rode draad doorheen het CBO-advies is er op gericht om die herkenbaarheid te versterken in verhouding tot functionele bestuursvormen en om profielen en kerntaken uit te tekenen

Het kerntakendebat is een discussie die zich in sectoren afspeelt en daar terecht komt in de specifieke machtsverhoudingen die publiek - publiek en publiek - privaat zijn gegroeid. De HRBB is een algemeen bestuurlijk overleg en geen sectorgericht overleg;

Visievorming

- ⇒ kerntaken van gemeenten en provincies: aanzetten in het advies CBO en het standpunt CSG (in het CSG-rapport vooral kerntaken van gemeentebesturen). De CBO maakte denkoefeningen op het domein van het huishoudelijk afval, het regionaal-economisch beleid en de ruimtelijke planning. Per domein werden hoorzittingen gehouden en nota's voorbereid;
- ⇒ taakveldomschrijving voor de provincie in CBO-advies is een bruikbaar uitgangspunt (decretaale opdrachten die met verdelingsfuncties te maken hebben die gebiedsgericht en bovenlokaal zijn, soepel systeem van overeenkomsten voor algemene en per provincie te differentiëren gebiedsgerichte taken, taken van medebewind en smeeroliefuncties): die visievorming heeft enig impact en is in andere teksten als concept overgenomen;
- ⇒ het advies van de CBO over de taakomschrijving van de provinciebesturen kwam echter snel terecht in de discussie over 'open' versus 'gesloten' taakstelling (het advies van CSG sprak uitdrukkelijk over 'gesloten taakstelling'). Deze polariserende en emotioneel beladen termen (wie zou graag in een 'gesloten' bestuur werken?) bemoeilijkten het verderzetten van de discussie. Met die termen verarmt men ook het debat: het CBO-advies bouwde meer dynamiek en openheid in.

Witte vlekken

- ⇒ de CBO heeft geen verdere opsomming gegeven van de decretaal vast te leggen provinciale kerntaken gericht op verdelingsmateries (cfr: decreet ruimtelijke ordening) al bevat het rapport toch aanzetten;

- ⇒ concretisatie van kerntaken blijkt niet zo gemakkelijk omwille van uiteenlopende situaties per beleidsdomein, per provinciale situatie en historiek (waterbeleid bijvoorbeeld), per soort gemeenten (zelfde kerntaken voor alle gemeenten ?);
- ⇒ is het een normatieve discussie (wat zou moeten ?) of een praktijkgerichte (wat kunnen gemeenten en provincies nu aan ?). Het normatieve debat is modelmatig en daardoor politiek moeilijk continu en over lange termijn hanteerbaar;
- ⇒ in het geheel van de Beleidsnota's is vooral de Beleidsnota Landuyt (werkgelegenheid) vernieuwend in vergelijking met de huidige taaktoestand. De regie van de lokale werkgelegenheid wordt aan de gemeenten toegewezen (lokale werkwinkels).

Indicaties

- ⇒ de problematiek van de kerntaken staat als belangrijke opdracht vermeld in de Vlaamse regeringsverklaring, in de beleidsbrief van Minister Sauwens en in pact/afsprakennota. Hier wordt vaak naar de HRBB verwezen;
- ⇒ meest interessante testcase in het decreet ruimtelijke ordening (grotere autonomie van gemeenten gekoppeld aan kwaliteitsvoorwaarden, politieke rol van provinciebesturen via eigen planfiguur);
- ⇒ recente beslissingen inzake de bestuurlijke organisatie van de meeste Europese programma's gaan in de richting van gebiedsgerichte overeenkomsten zoals voorgesteld door de CBO;
- ⇒ in het kader van het pact staat sectorieel overleg op het programma (met betrokkenheid van de provinciebesturen). Er is sprake van aanvullende protocollen, knelpuntennota's, krachtlijnennota's van de verschillende ministers, sectoriële beslissingen van de Vlaamse regering die een aanvulling zouden vormen op het meer 'bestuurlijke' pact. De VVSG diende over een hele reeks beleidsterreinen addenda in. Ook de VVP maakte teksten aan. Dat alles lijkt meer kansen te bieden dan tot nu toe voor meer systematiek in de discussie over kerntaken doorheen alle sectoren.

In de beleidsnota's van de verschillende ministers:

- ⇒ slechts een beperkte verwijzing naar deze sectorale 'pacten' (expliciet in beleidsnota Landuyt, werkgelegenheid) wel vaak pleidooi om taken in samenwerkingsvormen af te bakenen en noodzaak van beter overleg tussen de bestuursniveaus;
- ⇒ ivm taken van provinciebesturen: algemene verwijzingen naar de 'behoefte aan uitklaring, profilering' (Dua, milieu), 'taken van provincies in overleg opnieuw te bekijken' (Anciaux, cultuur), 'coördinerende rol van de provinciebesturen' in de betere afstemming van subregionaal economisch beleid (Van Mechelen, economie).

2.2 Kerntaken van verkozen besturen en verhouding tot functionele bestuursvormen

2.2.1 Algemeen

Visievorming

De opdracht van de CBO was zich te buigen over de 'intermediaire problematiek'. Dat kan echter niet worden losgemaakt van evoluties op elk bestuursniveau afzonderlijk. De

CBO heeft gepleit voor een heldere politieke aansturing in de hoofdstructuur. Op elk bestuursniveau afzonderlijk maar zeker op het intermediaire niveau is deze helderheid in de relatie tussen verkozen besturen en functionele bestuursvormen volgens de CBO te weinig aanwezig. Het is vooral vanuit dit democratisch oogpunt dat het advies van de CBO inzake de provincies moest begrepen worden.

De CBO heeft functionele besturen geïnventariseerd. Zij heeft ook aanzetten gegeven voor visievorming over de relatie tussen elk bestuursniveau en de door haar aangestuurde functionele besturen en over de relatie tussen de bestuursniveaus en de functionele besturen die, aangestuurd vanuit de Vlaamse overheid, gebiedsgericht actief zijn. Het gaat daarbij zowel om gedeconcentreerde buitendiensten (de CBO onderscheidde vijf taakprofielen van buitendiensten) als om verzelfstandigde bestuursvormen met zeer uiteenlopende statuten (type: GOM, pararegionales,...). In die verzelfstandigde functionele besturen zijn gemeentebesturen en/of provincies samen met andere publieke overheden en private actoren in zeer verschillende mate betrokken.

Witte vlekken

⇒ het advies van de CBO is te weinig operationeel. De verhouding gemeenten, provincies, Vlaams niveau en VOI's in plannings- en beleidsprocessen is te weinig uitgewerkt en te weinig overwogen vanuit het perspectief van de budgettaire en juridische verantwoordelijkheden.

2.2.2 De gebiedsgerichte organisatie en structurering

Visievorming

zie vorige punten onder 2

De aandacht voor de methodiek van gebiedsgerichte beleidsvoering is sedert het advies van de CBO alleen nog intenser geworden. Het aantal initiatieven neemt toe, de beleidsaandacht ook.

Witte vlekken

⇒ in de praktijk ontstaan vormen van samenwerkingsconstructies tussen provincies en gemeenten, eventueel met Vlaamse actoren en privé-organisaties;
 ⇒ goede en volledige gebiedsgerichte inventarisatie van de veelheid van subregionale structuren ontbreekt (met motieven, financiering, samenstelling, agenda, reële overlapping, reële concurrentie,...).

Indicaties

⇒ interkabinettenoverleg voor een 'verdere ontwikkeling van een geïntegreerd en gediversifieerd regionaal ontwikkelingsbeleid' (Beleidsnota Van Mechelen, economie);
 ⇒ evaluatie van regionaal-economisch beleid en hervorming naar Streekeigen Management (STEM) met eigen streekhuis; gebaseerd op betere stroomlijning van subregionale actoren; afstemming van subregionaal arbeidsmarktbeleid en economisch streekbeleid met respect voor 'het politieke primaat' (Beleidsnota Van

- Mechelen, economie) en een coördinerende rol voor de provinciebesturen als 'legitiem verkozen bestuur';
- ⇒ omvorming van Subregionale TewerkstellingsComités (STC) naar Subregionale Werkgelegenheidsplatformen (SWB) voor een meer geïntegreerd en gedifferentieerd subregionaal werkgelegenheidsbeleid ondersteund door een multidisciplinair streekteam en met een nauwe band met gemeentebesturen (Beleidsnota Landuyt, werkgelegenheid);
 - ⇒ ondertussen: oprichting van subregionale consortia voor netwerkvorming inzake begeleiding van laaggeschoolen en Edu-Fora voor betere afstemming tussen onderwijs, opleiding en arbeidsmarkt;
 - ⇒ accentueren van gebiedsgerichtheid in milieubeleid (zie MINA-plan 2, deel 4. Gebiedsgerichte benadering met uitwerking van studie onder actie 128) en beleidsnota Dua: gebiedsgericht integraal waterbeheer, programma voor geïntegreerd plattelandsbeleid, gebiedsgericht natuurbeleid (beleidsnota legt het verband met convenanten met provincies en gemeenten);
 - ⇒ in de Beleidsnota van Minister Vogels (welzijn en gezondheid) is sprake van 'afbakening van welzijnsregio's' en van 'gezondheidsregio's voor ouderenzorg'. In de beleidsnota staan enkele verwijzingen naar het belang van 'subregionale zorgnetwerken' die moeten versterkt en beter afgestemd worden;
 - ⇒ in de Beleidsnota van Minister Anciaux voor het stedenbeleid komt het gebiedsgerichte aan bod en in de Beleidsnota cultuur gaat veel aandacht naar de positie van centrumsteden in gebiedsgerichte samenwerkingsvormen met andere gemeenten;
 - ⇒ het Vlaamse regeerakkoord heeft het over financiële honorering van gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten, provincies en andere partners in de eerste plaats op het vlak van mobiliteit, economische ontwikkeling, werkgelegenheid en het opstellen van een gezamenlijk structuurplan (p 12). Deze financiële impulsen zijn terug te vinden in de Beleidsnota Anciaux (samenwerking op het vlak van cultuur) en in de Beleidsnota Vogels (samenwerking tussen kleine OCMW's).

3 De structurele verhoudingen tussen bestuursniveaus

3.1 Het toezicht

Visievorming

De concentratie en stroomlijning van toezicht bij de gouverneur, onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering, lijkt op een algemeen gedeelde visie te steunen.

Witte vlekken

- ⇒ de problematiek van het specifiek toezicht (veelheid van regels, nood aan afstemming, bundeling bij gouverneur);
- ⇒ de organisatorische integratie van de 'provinciale gouvernementen' in de Vlaamse administratie (zie Beleidsnota Sauwens).

Indicaties

Voor een opsomming van de evoluties inzake het toezicht: zie Syntheserapport en knelpunten (december 1999) inzake het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's (p 11-12).

3.2 De financiële verhoudingen

Visievorming

De meest uitgewerkte visievorming is terug te vinden in het standpunt van het CSG:

- ⇒ responsabilisering via eigen fiscaliteit (met een beperkte en decretaal vastgestelde fiscale bevoegdheid voor de provinciebesturen voor de financiering van hun autonome beslissingen);
- ⇒ financiering van lokale taken met lokale belastingen;
- ⇒ gemengde financiering voor gemengde taken (op basis van overeenkomsten, met inbreng op basis van graad van autonomie die decentrale besturen hebben);
- ⇒ financiering met centrale middelen van loketfuncties;
- ⇒ fondsen als systemen van herverdeling (fiscale ongelijkheid, centrumfuncties);
- ⇒ onderzoek en overweging voor een 'verzamelfonds' op basis van een bundeling van specifieke financieringsstromen.

Witte vlekken

- ⇒ bij de discussie over herverdeling van fondsen (Gemeentefonds, Provinciefonds, Investeringsfonds) komt het criterium 'bestuurskracht' vaak aan bod (naast fiscale ongelijkheden en centrumfuncties). De operationalisering van dat begrip is lastig;
- ⇒ de uitwerking van hervorming van specifieke financieringsstromen zit nog maar in de fase van inventarisatie van de verschillende stromen;
- ⇒ het Sociaal Impulsfonds zou worden herzien: toekomst is onduidelijk (ook belangrijk voor relatie tussen gemeente en OCMW en voor financiering van OCMW's).

Indicaties

- ⇒ invoering, evaluatie en bijsturing van het investeringsfonds (besluit van 2 maart 1999);
- ⇒ decretale groei van de fondsen en indexering van het Sociaal Impulsfonds;
- ⇒ in de Beleidsnota van Minister Anciaux (stedenbeleid) is sprake van een 'rollend gemeenschappelijk beheerd fonds voor stadsvernieuwing'.

3.3 Regelen van samenwerking

3.3.1 De algemeen bestuurlijke overlegstructuur

Visievorming

- ⇒ werken met pact en afsprakennota, gekoppeld aan overlegstructuur, kadert in algemeen groeiende cultuur van communicatie en overleg

Witte vlekken

- ⇒ toekomst en verdieping van dergelijke ‘pact’-achtige relaties (evaluatie, vorm, gewicht, organisatorische uitbouw);
- ⇒ afstemming pact met gemeenten en OCMW’s en pact met provinciebesturen (parallel in opbouw, gelijkvormige uitwerking, bundeling van overleg voor bepaalde gemeenschappelijke materies).

3.3.2 De samenwerkingsvormen op beleidsterreinen

Visievorming

In vele teksten wordt het belang beklemtoond van het beter regelen van de samenwerking: het instrument van de convenant-achtigen heeft sterke verspreiding gekend en in elke convenant is visievorming aanwezig over de manier waarop de relaties tussen bestuursniveaus voor een bepaalde materie vorm kunnen krijgen.

In enkele sectoren krijgt het structureel overleg beter vorm. Het pact zou een verlengstuk krijgen in sectoriële luiken.

Witte vlekken

- ⇒ afstemming van convenantenbeleid (op deelstaatniveau, tussen deelstaat en federatie): uitwerking is onduidelijk;
- ⇒ afstemming van convenanten in het kader van taakafstemming tussen gemeenten en provincies is onduidelijk;
- ⇒ de uitwerking van integrale ‘legislatuur-convenanten’ is onduidelijk;
- ⇒ de idee van de ‘effectmeting’ voor maatregelen met gevolgen voor lokale besturen: uitwerking is vaag. In de Beleidsnota Anciaux (stedenbeleid) is sprake van een GER (gemeentelijk effectenrapport om na te gaan welke effecten centrale maatregelen hebben op gemeenten). In de Beleidsnota Vogels (welzijn en gezondheid) is sprake van het systematiseren van de effectenmeting van de regelgeving inzake welzijns- en gezondheidsbeleid op lokale besturen;
- ⇒ het sectorieel overleg is hier en daar nog zwak uitgebouwd en is in het algemeen professioneel nog zwak ondersteund.

Indicaties

- ⇒ inventarisatie van technische gelijkenissen en verschillen tussen convenanten is bezig (actiepunt van het pact);
- ⇒ structureel sectorieel overleg krijgt hier en daar beter vorm (bijvoorbeeld: in het kader van Aminor rond milieubeleid);
- ⇒ Vlaamse regeringsverklaring spreekt over ‘een duidelijk decretaal kader voor het convenantenbeleid’ en ‘...de verdieping van het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW’s moet op termijn uitmonden in een gezamenlijk bestuursakkoord’ (p 12 van het regeerakkoord);
- ⇒ Beleidsnota Van Mechelen (ruimtelijke ordening) besteedt vrij veel aandacht aan de samenwerking tussen besturen op het vlak van de ruimtelijke ordening;
- ⇒ de Beleidsnota Anciaux (stedenbeleid) heeft het over resultaatgerichte overeenkomsten;

⇒ de Beleidsnota Dua gaat in op de milieuconvenanten en kadert dit in het maatwerk en betere samenwerking tussen bestuursniveaus.

4 De structurele organisatie op elk bestuursniveau

We laten hier het federale niveau buiten beschouwing.

4.1 Op het Vlaamse niveau

4.1.1 Organisatie van integrale beleidskaders op Vlaams niveau

Visievorming

De druk naar een beter aangepaste organisatie op Vlaams niveau in functie van een meer integraal beleid en een meer integrale benadering van lokale besturen en lokale problematieken neemt toe: het stedelijk beleid, het plattelandsbeleid, het vernieuwd regionaal beleid, het integraal welzijnsbeleid, de uitwerking van het structuurplan Vlaanderen.

Witte vlekken

Er is nog maar weinig grondig denkwerk verricht over de gevolgen voor de ‘horizontale’ organisatie van het Vlaamse niveau.

Indicaties

- ⇒ ervaringen met departementsoverstijgend overleg (bijvoorbeeld: ISOSIF);
- ⇒ invoering van strategische planning en convenanten voerde druk tot overleg op;
- ⇒ de zorg voor integraal beleid komt tot uiting in nagenoeg elke beleidsnota van de verschillende ministers (integraal subregionaal economisch beleid, integraal werkgelegenheidsbeleid, gebiedsgericht integraal milieubeleid, integraal preventiebeleid; integraal stedenbeleid, integraal plattelandsbeleid). Bij de uitwerking staan versterking en herijking van het subregionale en van het ambtelijke centrale niveau centraal;
- ⇒ de Beleidsnota Anciaux heeft het over een ‘actieprogramma inclusief stedenbeleid’ en ‘een project steden’ binnen de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

4.1.2 Verhouding Vlaamse administratie - Vlaamse Openbare Instellingen

Visievorming en witte vlekken

Na enige aanzetten tot nadenken over kerntaken en verzelfstandiging lijkt dit proces binnen de Vlaamse administratie, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, stilgevallen.

Indicaties

- ⇒ aanzetten tot beter gestructureerd overleg (bijvoorbeeld: op vlak van milieu in de schoot van Aminal).

4.1.3 De inhoudelijke keuzes bij de modernisering van de basiswetgeving van gemeenten, provincies en OCMW's

Visievorming

In de voorbereiding van een nieuw gemeentedecreet worden visies ontwikkeld over de modernisering van gemeenten die allicht ook invloedrijk zullen zijn voor provincies en OCMW's: bijvoorbeeld de versterking van het duaal regime (losgekoppeld voorzitterschap van de raad, mogelijkheid tot ontslag van schepenen, loskoppeling schepenenambt en mandaat van gemeenteraadslid,...), het statuut van de mandataris, de positie van de gemeentesecretaris,... Ook op andere vlakken is visievorming voor gemeentedecreet wellicht invloedrijk voor andere besturen.

4.1.4 De publiek - private samenwerking

Visievorming

De nood aan formules voor publiek - private samenwerking wordt erkend. De discussie over de aanpassing van de OCMW-wetgeving (samenwerking OCMW's - vzw's) past in dat kader.

Witte vlekken

⇒ de uitwerking van deze formules

Indicaties

- ⇒ Vlaams regeerakkoord: 'de aanpassing van het decretale kader voor de samenwerking van gemeenten en OCMW's met privé-organisaties';
- ⇒ aandacht voor publiek - private samenwerking in de Beleidsnota's Van Mechelen (economie), Landuyt (werkgelegenheid), Vogels (welzijn en gezondheid), Anciaux (cultuur en stedenbeleid).

4.1.5 De verhouding gouverneur - Vlaamse administratie

zie hierboven

4.2 Op het provinciale niveau

4.2.1 De modernisering van de provinciewet (zie hierboven)

4.2.2 De verhouding deputatie - gouverneur

Visievorming

De CBO stelde in een overweging de scheiding voor van de politieke functie van het voorzitterschap van de deputatie en de gouverneursfunctie. Dat is in andere documenten overgenomen en lijkt de dominante visie te zijn.

Indicatie

Aanpassing van de provinciewet (wet 25 juni 1997) schafte het stemrecht van de gouverneur af.

4.3 Op het gemeentelijke niveau

4.3.1 De modernisering van de gemeentewet (zie hierboven)

4.3.2 De bestuurskracht van gemeenten

Visievorming

Het begrip bestuurskracht krijgt (terug) veel belangstelling, ook als mogelijke basis van herverdeling van financiële middelen (fondsen, zie hierboven). In het CBO-rapport is het begrip bestuurskracht in verschillende aspecten ontleed: het gaat om een combinatie van omgevingselementen en externe factoren met interne factoren en kwaliteit van management van gemeenten.

Witte vlekken

- ⇒ de operationalisering van het begrip;
- ⇒ de relatie bestuurskracht - differentiatie van gemeenten.

Indicaties

Lopend onderzoek

4.3.3 De gemeente in netwerkvorm

A De verhouding OCMW - gemeente in functie van integraal sociaal beleid

Visievorming

In de sfeer van standpuntenliteratuur bestaan teksten over de verhouding gemeente - OCMW en over de financiering van de OCMW's. In het kader van het pact wordt de nood gevoeld aan 'politieke besluitvorming' over de opdrachten, taakinvulling, financiering en samenwerkingsrelaties tussen gemeente en OCMW.

Witte vlekken

- ⇒ uitgewerkte visievorming over opdrachten en uitwerking van een integraal sociaal beleid is beperkt;
- ⇒ uitwerking van deel-concepten zoals het 'Sociaal Huis' en loketfunctie is onduidelijk.

Indicaties

- ⇒ evolutie naar meer afstemming van de regelgeving voor gemeente en OCMW (toezicht, openbaarheid, gemeenschappelijke omzendbrieven, administratief samenbrengen van de organisatie van het toezicht, gemeenschappelijke informatie, zie actiepunten 10 en 11 van het pact);
- ⇒ actie gericht op gelijkvormigheid van Nieuwe OCMW-boekhouding en Nieuwe Gemeentebuchhouding (zie actiepunten 35 en 35 van het pact);

- ⇒ Beleidsbrief van Minister Vogels heeft het over gemeenten, OCMW's en de particuliere sector 'als partners in een zorgsector', en betere betrokkenheid van de gemeenten en OCMW's in een structurele dialoog;
- ⇒ te verwachten discussie over de hervorming van het Sociaal Impulsfonds.

B De verhouding gemeente - andere lokale instellingen (kerkfabrieken, Polders en Wateringen)

Visievorming en witte vlekken

De CBO pleitte voor het versterken van de aansturing door de gemeente in dergelijke netwerkstructuur (zowel op het vlak van de structuren - maatwerk - als op het vlak van de processen). Hier is evenwel nog verder voorbereidend werk nodig dat de jongste inzichten uit de discussie over verzelfstandiging integreert.

Indicaties

- ⇒ hervorming van toezicht op Kerkfabrieken;
- ⇒ ontwerp van decreet inzake het integraal waterbeheer en de rol van Polders en Wateringen (nood aan 'actualisering van hun werking', zie Beleidsbrief Dua, milieu).

C De organisatie van de interlokale samenwerking op gebiedsniveau

Visievorming

De interlokale samenwerking kreeg veel belangstelling. De nood aan soepele en op maatwerk gerichte publiekrechtelijke kaders met verschillende reikwijdte en doelstellingen wordt vrij algemeen gedeeld. Het gaat om verlengd lokaal bestuur voor taken van gemeenten. Belangrijke aspecten die vaak klemtonen krijgen: aansturing door gemeenten, controleerbaarheid.

De interlokale samenwerking in de organisatorische betekenis is een onderdeel van een ruimere beweging naar de relaties tussen gemeenten in functie van meer gebiedsgerichte afstemming (onderlinge profilering, taakverdeling, overeenkomsten voor dienstverlening). Op dat vlak is de visievorming nog beperkter.

Indicatie

- ⇒ krijgt veel aandacht als beleidspunt in de Beleidsnota van Minister Sauwens (nood aan vernieuwd, flexibel, maatwerkkader met aandacht voor controle en verantwoording vanuit de gemeentebesturen);
- ⇒ nieuwe ontwerptekst voor een decreet vanwege de administratie;
- ⇒ vooruitzicht van financiële beloning voor samenwerkende gemeenten (Vlaams regeerakkoord, p 12); bevorderen van samenwerking tussen gemeenten op vlak van cultuur in streekverbanden rond centrumsteden en voor 'regionaal educatieve platformen' onder coördinatie van de centrumsteden (Beleidsnota Anciaux, cultuur);
- ⇒ aandacht voor samenwerking tussen kleine OCMW's (Beleidsnota Vogels) en voor intergemeentelijke samenwerking rond werkgelegenheid (Beleidsnota Landuyt).

D Ontwikkeling van een bestuurskader voor stedelijke gebieden

Visievorming

Over de stedelijke problematiek golft het debat. Na periodes van versterkte aandacht in officiële documenten (Beleidsbrieven) verslapt het weer. In het advies van de CBO werd in Deel V veel aandacht besteed aan de stedelijke problematiek. De CBO ontwierp een advies voor de bestuurlijke organisatie en een ondersteunende procesaanpak. Die discussie kreeg nauwelijks weerklank op enkele voorspelbare zwart-wit reacties na.

Witte vlekken

In de discussie over types van gemeenten lijken 'randgemeenten' aansluitend bij een grotere centrumstad tussen de plooiën te vallen. Voor deze gemeenten is weinig belangstelling. Dat is/wordt een gevoelige politieke materie

Indicaties

- ⇒ het regelgevende kader voor de decentralisatie op wijkniveau is gerealiseerd en heeft grote gevolgen voor Antwerpen;
- ⇒ interdepartementaal overleg voor beter geïntegreerd stedelijk beleid in het kader van de strategische planning;
- ⇒ verhoogde aandacht voor centrumfuncties in het kader van herziening van fondsen;
- ⇒ verhoogde aandacht voor rol van centrumsteden in enkele Beleidsnota's (Beleidsnota Anciaux over stedenbeleid), aandacht voor specifieke rol van centrumsteden en Gent en Antwerpen in de Beleidsnota Landuyt (werkgelegenheid).