

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



Zitting 2001-2002

5 maart 2002

GEDACHTEWISSELING

**over het jaarverslag 2001 van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
en over de herstructurering van het Vlaams overleg- en adviesstelsel**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door de heer Dirk Holemans**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jan Penris.

Vaste leden :

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Boudewijn Laloo, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, mevrouw Dominique Guns, de heren Cis Schepens, Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Christian Verougstraete ;

mevrouw Anne-Marie Baeke, de heer Marcel Logist ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Sonja Becq, de heren Carl Decaluwe, Jan Verfaillie, Johan Weyts ;

de heren Julien Demeulenaere, Peter Gysbrechts, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

de heer Filip Dewinter, mevrouw Marijke Dillen, de heer Frans Wymeersch ;

de heren Herman De Loor, Dany Vandenbossche ;

de heer Jo Vermeulen ;

de heer Herman Lauwers.

INHOUD

Blz.

1. Inleidende uiteenzetting door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	4
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden en antwoorden van de heer De Rynck ...	6

DAMES EN HEREN,

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

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

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

Ten eerste : het jaarverslag van de Hoge Raad. De Hoge Raad is plenair zes keer bijeengekomen. Daarnaast werden er verschillende werkgroepen georganiseerd. Het secretariaat is sinds juni 2001 samengesteld. Er wordt gewerkt aan een vernieuwde website waar alle documenten van de Raad kunnen worden geraadpleegd.

We hebben in 2001 vooral gewerkt aan het advies over het gemeentefonds. Er werden drie standpunten geformuleerd : over het kerntakendebat, de effectenmeting van beslissingen van de hogere overheden op de financiën van de lokale besturen, en het gemeente- en provinciedecreet.

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

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

van de verschillende overheden. We proberen tegen het einde van dit jaar een advies te formuleren om het politieke debat over de kerntaken te objectiveren.

In 2002 zullen we de twee genoemde onderzoeksprojecten verder uitwerken. Op vraag van het Vlaams Parlement zullen we één van de volgende maanden een advies formuleren over de wenselijkheid van fusies in Vlaanderen. Ten slotte zullen we een advies uitbrengen over het gemeente- en provinciedecreet : de timing daarvan hangt uiteraard niet af van de Raad.

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

Adviesverlening zal dus per definitie door niet-betrokkenen moeten gebeuren. Dat betekent dat er in de raad geen vertegenwoordigers van actoren kunnen zetelen, geen ambtenaren, geen ministeriële vertegenwoordigers en geen politieke mandatarissen.

Nu zetelen in de Hoge Raad wel ambtenaren : niet alleen waarnemers vanuit de administratie maar bijvoorbeeld ook gemeentesecretarissen. Er komen op bepaalde momenten ook veel vertegenwoordigers van ministers en er zetelen heel veel politieke mandatarissen van gemeente- en provinciebesturen in. Voor het overleg zullen het beleid en de actoren per definitie samen aan tafel moeten zitten. Dat is in de Hoge Raad vaak het geval.

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

zijn daar, mede onder druk van hoorzittingen in dit parlement, ook nog mengvormen aan toegevoegd, met zowel deskundigen als vertegenwoordigers van het middenveld.

Wat is het finale voorstel tot herstructurering ? Mogelijk wordt gewerkt met een strategische adviesraad per beleidsdomein. Dat zou theoretisch kunnen betekenen dat, voor het beleidsdomein Bestuurszaken – één van de dertien nieuwe departementen –, deze raad een strategische adviesraad Bestuurszaken wordt. Het voorontwerp van decreet maakt het ook mogelijk te werken met zogenaamde meta-adviesraden. Dan valt altijd het voorbeeld van de SERV. Vraag is of men vindt dat de toekomst van het bestuur ook een meta-element is. Er wordt in elk geval voorgesteld die strategische adviesraden op te richten bij decreet, een eigen rechtspersoonlijkheid, autonomie, een eigen secretariaat en een jaarlijkse dotatie te geven. Nu bestaat ons secretariaat uit ambtenaren van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) en werken we met een budget afkomstig van die administratie. Totnogtoe heeft dat overigens nooit problemen opgeleverd.

De Hoge Raad houdt niet perse vast aan zijn eigen structuur, rol en positie : als men vindt dat hij beter zou opgaan in een ruimere adviesraad voor Vlaams bestuur tout court, zijn we bereid om daarover te discussiëren. Wat de hybride samenstelling betreft : indertijd is er voor gekozen om met een sterke vertegenwoordiging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) te werken. Die kunnen echter moeilijk als een middenveld worden beschouwd. De vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen hebben toch een heel eigen rol en positie, die zich niet in de categorieën van het voorontwerp van decreet laat vangen. Bovendien is het soms niet eenvoudig om met die sterke delegaties te werken.

Ik zou liever zien dat de deskundigheid wat autonomer kan opborrelen in de Hoge Raad. Nu is er vaak vooroverleg binnen de delegaties van VVSG en VVP, wat begrijpelijk is. Soms is dat een sterk punt : eensgezindheid creëert immers een sterker draagvlak. Een minder gewenst effect is echter dat die mensen vaak te zeer de neiging hebben als een blok te spreken. Politici en ambtenaren van gemeenten en provincie zetelen nu dus in de raad. Het zou toch te gek zijn dat er in de toekomst geen mensen meer zouden mogen zetelen die op het lokale niveau een mandaat vervullen.

Er is ook de hybride functie : advies en overleg. Als het overleg met de VVSG en de VVP, met het oog op een consensus, slecht of helemaal niet loopt, heeft dat een directe weerslag op de functie van de Hoge Raad : hij ontpopt zich dan ongewild tot een overlegcircuit. Dat wijst er wellicht op dat er wat schort aan het gestructureerd overleg met die verenigingen. Als het overleg binnen de regering wat minder vlot verloopt, wordt de Hoge Raad dan weer een overlegcircuit tussen de kabinetten.

De inbedding in ABA heeft voor- en nadelen. Een goede zaak is zeker dat de mensen van het secretariaat in het circuit zitten van mensen die met de dossiers bezig zijn. Anderzijds rijst soms wel de vraag welke informatie ambtenaren aan mensen van de Raad geven. In elk geval gaat het om een win-winsituatie, want soms geven ook wij nieuwe stukken aan de administratie door. Er zijn niet echt zware problemen.

De centrale vraag is hoe men binnenlands bestuur definieert. Op dit moment is dat alles wat in ABA zit, want wij zijn ook administratief en ambtelijk daarin ingebed. Dat betekent dus alle grote structurele dossiers, zoals het Gemeentefonds en het Gemeentedecreet. Het probleem met een dergelijk sectorenbestuur is evenwel dat ook andere decreten, zoals dat over het lokale cultuurbeleid, ingrijpen in het binnenlands bestuur, bijvoorbeeld als het genoemde decreet het heeft over decentralisering en bovenlokale werking.

Toch vallen die dossiers buiten de Hoge Raad. Wij komen daar in principe niet aan. Een andere opvatting is dat binnenlands bestuur het product is van bestuurlijke keuzen die zich in de verschillende sectoren ontwikkelen. Dat heeft enigszins te maken met onze inbedding. De kwaliteit van het binnenlands bestuur, op regionaal, provinciaal en gemeentelijk vlak, is een thema dat Binnenlandse Aangelegenheden overstijgt, wat dan weer consequenties heeft voor de positie van de Hoge Raad. Tot nu toe beperkten wij ons wel tot de basisstructuur, vanwege de gebrekkige bezetting.

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

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

De idee van een meta-adviesraad brengt ons naar de alternatieve naam Hoge Raad voor Openbaar Bestuur. De kwaliteit van het bestuur moet immers in alle 13 domeinen bekeken worden. Zij snijdt er doorheen, zoals ook het beleidsdomein economie dat doet.

De Vlaamse regering heeft er ten slotte voor gekozen om het beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek te bundelen in steunpunten. Er bestaan er al tien of elf. Voor alle thema's in verband met het openbaar bestuur is er het steunpunt bestuurlijke organisatie, waarin de Hogeschool Gent, maar ook de universiteiten van Gent, Antwerpen en Leuven vertegenwoordigd zijn. Dat is dus zowat iedereen die op academisch niveau met dit onderwerp bezig is. Theoretisch is het mogelijk om de Raad in dat wetenschappelijk steunpunt in te bedden, als het voldoende autonoom wordt en tegelijk een relatie met de administratie blijft onderhouden.

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

De heer Herman De Loor : Er zou een zogeheten Belfortobservatorium komen om de financiële weerslag van de beslissingen van hogerhand op de gemeenten en OCMW's vooraf te berekenen. Daar is tot nu toe niet veel van in huis gekomen ? Waarom is dat zo moeilijk ? Waarom werd nog geen vooruitgang geboekt ?

Wordt de studie over de fusies voor het einde van het jaar – of liefst vroeger – afgerond ? Wordt daarbij rekening gehouden met de Nederlandse en Vlaamse ervaringen terzake ?

In 70 tot 80 procent van de gevallen verlopen de relaties tussen gemeenten en OCMW's goed. In de andere gevallen zijn er spanningen omdat die gemeenten hun OCMW's als ondergeschikte bestu-

ren behandelen, en die zich daarom achtergesteld voelen. Daarom gaan stemmen op voor de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raadsleden en voor de openbaarheid van de vergaderingen.

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

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

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

Van de fusiestudie mag men tegen april, mei het eerste rapport verwachten.

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

De heer Bart De Smet : Volstaat het geheel van stafmedewerkers van de Hoge Raad om de taken goed uit te voeren ? Is de decretale taakomschrij-

ving van de Hoge raad ruim genoeg ? Vindt de Hoge Raad de inhoud van haar adviezen terug in de decreten ?

Het overleg binnen de raad over het Gemeentefonds zou goed functioneren. Is ook voor het kerntakendebat de wil tot overleg aanwezig ? De Hoge Raad heeft de aanpak van de Vlaamse regering van het overleg over het decreet over provincies en gemeenten dat in de maak is, niet al te positief geëvalueerd. Heeft de Vlaamse regering hier al op gereageerd ?

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

De heer Filip De Rynck : De Hoge Raad beschikt over voldoende stafmedewerkers om de huidige dossiers aan te pakken. We proberen ook een overlegcircuit te organiseren met wetenschappers.

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

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

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

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

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

De heer Dirk Holemans : De Hoge Raad komt inderdaad op snelheid. Ze kan haar slagkracht nog verhogen door in de toekomst actiever op te treden bij de aanvang van beleidstrajecten. De adviezen krijgen echter het gewicht dat ze verdienen. Denk maar aan de intercommunales en het gemeente- en provinciedecreet. Ik vond het advies over het Gemeentefonds minder makkelijk hanteerbaar. Er werd meer financiële ruimte gevraagd voor bepaalde gemeenten, maar tegelijkertijd werd de vraag gesteld of dit alles wel betaalbaar zou zijn. Dat is niet echt consistent.

De kritische kijk op de eigen samenstelling is zeer positief.

Over de wijziging van het advies- en overlegland-schap vond inderdaad een gedachtewisseling plaats met minister-president Dewael in de commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming. Daaruit bleek dat een definitie van 'onafhankelijke deskundige' niet evident is. In het huidige ontwerp staan nu de drie modellen : een onafhankelijke raad, een maatschappelijke raad of een mengvorm. Over de nood aan een bindend advies bestaat geen discussie meer. De minister-president heeft gezegd

dat als de voorkeur van de commissie uitgaat naar een gemengd model, dat zeker bespreekbaar is. Daarnaast moeten er wel verplichte adviezen blijven bestaan voor bepaalde regeringsbeslissingen.

Naast de SERV en de Minaraad is er volgens mij geen plaats meer voor een derde meta-adviesraad. Dat hoeft ook geen probleem te zijn : de dertien sectorale raden moeten in staat zijn over hun muurtje te kijken naar andere domeinen. Beleidsdomeinen overlappen mekaar en er wordt steeds meer werk gemaakt van een inclusief beleid.

De specificiteit van de Hoge Raad heeft consequenties voor de samenstelling. Een volledige scheiding van advies en overleg is theoretisch. Als een adviesraad met een gemengde samenstelling een unaniem advies formuleert, is dat eigenlijk overleg. Het blijft echter noodzakelijk om voor wezenlijke onderwerpen, die bijvoorbeeld de lagere besturen aangaan, een overlegplatform te hebben. Versterken van het overleg is goed maar de Hoge Raad zal niet louter adviserend werken.

De leden van de raden moeten deskundig zijn. Het is echter noodzakelijk om niet enkel leden te hebben met een academische achtergrond maar ook mensen, die praktijkervaring hebben. Het is evident dat in de raden ook vertegenwoordigers van de lokale besturen zitting hebben : niet enkel OCMW-voorzitters en burgemeesters maar ook gemeente- en provincieraadsleden. Het is goed dat men ons erop wijst dat in het huidige voorontwerp daaromtrent moeilijkheden rijzen. Hun ervaringen zijn essentieel voor een goede werking.

Ik ben voorstander van een heterogene samenstelling : ook het middenveld moet in elke adviesraad aanwezig zijn. Het zou niet goed zijn als bijvoorbeeld bij een discussie over het advieslandschap van lagere besturen enkel de ontvangers van adviezen en niet de adviesverleners vertegenwoordigd zijn. Ik wil in verdere discussies zeker rekening houden met de problemen, die vandaag aangekaart zijn.

Onder meer in het kader van het Sociaal Impulsfonds (SIF) en het lokaal sociaal beleid, moet men streven naar een betere samenwerking en meer integratie tussen OCMW en gemeentebestuur. Daarom lijkt de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raden geen goed idee, want het zal het proces van integratie tegenwerken.

De Vlaamse regering heeft inderdaad een eigen werkwijze opgesteld voor beslissingen, die een weerslag hebben op de lokale besturen. Sommige

beslissingen worden uitgesteld omdat de weerslag ervan op de lokale besturen niet gekend is. We zullen moeten wachten op een omvattende evaluatie maar ik heb de indruk dat het systeem goed werkt.

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

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

De hervorming naar 13 beleidsdomeinen heeft vergaande consequenties voor het binnenlands bestuur, onder meer voor het beleid voor landelijke en stedelijke gebieden.

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

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

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

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

Een advies moet overtuigend zijn en gesteund worden door verschillende betrokkenen, maar niet bindend, anders is het een beslissing. De niet-reglementaire samenstelling van sommige raden heeft niets te maken met de mogelijke afschaffing van bindende adviezen. Onze taak is bruikbare adviezen en argumenten aan te voeren en opbouwende kritiek te geven.

De voorzitters van dergelijke adviesraden worden niet betaald. Naarmate er meer mensen werken in het secretariaat, moet de voorzitter meer aansturen, adviseren, helpen en coachen. Dat kan wel een probleem vormen.

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

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

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

De heer Dirk Holemans : De Hoge Raad omvormen tot een sectorale domeinraad betekent dat we zijn opdracht uitbreiden. Het moet bovendien onze

bedoeling zijn om alle domeinraden ook in opdracht van het Vlaams Parlement te laten werken. Adviesraden die of voor de regering, of voor het parlement werken, zoals de voorzitter suggereert, is geen goede zaak.

De voorzitter : Ik ben eerder voorstander van een metaraad.

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

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

De heer Mark Van der Poorten : Eerst en vooral wil ik de heer De Rynck feliciteren met zijn verhelderende rapport. Ik ben het volledig met hem eens dat het nog wat vroeg is om nu al definitieve besluiten te trekken. Ik waardeer deze open en eerlijke ingesteldheid.

Toen we het voorstel van decreet tot oprichting van de Hoge Raad indienden, was het de bedoeling de lokale mandatarissen bij dit proces te betrekken. Maar ik begrijp dat dat tot hybride situaties kan leiden omdat de discussie te nauw aansluit op de agenda van de twee verenigingen. Wellicht misten we vroeger ook knowhow en leidden allerhande verschillen tussen de gemeenten tot een versnippering. Vandaar de behoefte aan een ondersteunend adviesorgaan.

In de nabije toekomst moeten we samen met de regering uitmaken in welke volgorde we het kerntakendebat, het ontwerp van gemeentedecreet en de financiering zullen behandelen. Het regeerakkoord beschrijft een aantal principes en de regering heeft een timing opgemaakt, maar het parlement mag zich niet aan de kant laten schuiven. Ik vind dat er eerst duidelijkheid moet komen over de kerntaken, vervolgens moeten we het ontwerp van gemeentedecreet bespreken en ten slotte de financiering. Bent u het eens met deze volgorde ?

Als we het bestuur willen optimaliseren, moeten we onze eigen werkzaamheden regelen volgens

deze volgorde. We moeten ons er voorts bewust van zijn dat we steeds botsen op twee verschillende opinies. Streven we naar meer efficiëntie en effectiviteit of streven we naar meer democratie. Beide zijn niet altijd te verzoenen.

De heer Filip De Rynck : Ik antwoord nu wel in eigen naam omdat de Hoge Raad zich nog nooit over dit probleem heeft gebogen. Rationeel heeft u gelijk, maar de politiek is dat niet altijd. Tot wat zal het kerntakendebat leiden ? Dergelijke allesomvattende discussie kan stilvallen. De olifant kan evengoed een muis baren. De financiële noden pas na het kerntakendebat oplossen, zal tot problemen leiden. Het Gemeentefonds heeft tenminste de verdienste dat het op een aantal acute noden inspeelt. Van een academicus verwacht u wellicht eerder een chronologisch dan een pragmatisch antwoord. Ik vrees dat het onmogelijk wordt om uw chronologie te volgen.

Het ontwerp van gemeentedecreet zou ik afzonderlijk behandelen omdat het de basis vormt. We zijn immers al langer op zoek naar een moderne structuur voor onze gemeenten. Welke taken ze moeten vervullen en hoe ze gefinancierd worden, is een andere discussie.

In ons advies op het Gemeentefonds hebben we duidelijk gesteld begrip te kunnen opbrengen voor de directe noden. Maar we hebben er ook voor gewaarschuwd dat het Gemeentefonds nog herhaaldelijk aangepast zal moeten worden. Moeten we de sectorale middelen afzonderlijk houden of integreren we die in het Gemeentefonds ? De gemeenten zijn over het algemeen enthousiast over de integratie van de SIF-middelen in het Gemeentefonds, maar mogen we deze manier van werken veralgemenen ? Moet elke nieuwe verplichting sectoraal gefinancierd worden of uit het Gemeentefonds ?

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

De heer Filip De Rynck : Een modern gemeentedecreet had er eigenlijk al lang moeten zijn. Daarom is dat nu de absolute prioriteit. De gemeenten dienen te beschikken over een modern instrument, onder meer om hun eigen verantwoordelijkheid scherper af te lijnen.

De strategische aanpak is echter een andere zaak. Nu zou men dit binnen een korte termijn volledig willen afwerken. Men wil dus onder te grote druk te veel vragen ineens oplossen. De kwaliteit van het eindproduct dreigt daaronder te lijden. Uitein-

delijk zijn bepaalde zaken niet zo dringend. Het is trouwens juridisch onmogelijk de burgemeester nu rechtstreeks te verkiezen.

Men zou bijvoorbeeld kunnen beginnen met de aanpassing van het luik management. Dat verhindert niet dat het debat over de basisstructuren ondertussen gevoerd wordt. Ik begrijp wel de politieke ambitie om in deze zaak een stap vooruit te zetten. Nu wil men wel een grote stap ineens zetten. Daardoor dreigt het proces gedomineerd te worden door ambtenaren en het ruime maatschappelijk debat kan daardoor gefrustreerd worden.

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

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

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

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

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

De heer Filip De Rynck : Omwille van het SIF werd er al een sociale parameter toegevoegd aan het Gemeentefonds. Zo werd de poort opengezet naar een verfijning in functie van bepaalde behoef-

ten. Dat kan leiden tot een zeer complex model. Daarvoor kunnen we verwijzen naar de Nederlandse situatie waar er een vijftigtal indicatoren zijn.

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

De heer Herman De Loor : De Hoge Raad levert goed werk. Hij komt tegemoet aan onze verwachtingen door het verstrekken van adviezen over het Gemeentefonds, de kerntaken, het gemeente- en provinciedecreet, de relatie tussen gemeenten en OCMW's en de fusie van gemeenten.

De laatste jaren wordt er gepleit voor een hertekeuring van de kieskringen in Vlaanderen. Zal er in Vlaanderen nog slechts één kieskring zijn of evolueren we naar een systeem van provinciale kieskringen ? Daarover hadden we wellicht beter het advies gevraagd van de Hoge Raad.

Daarom zou ik namens de commissie aan de Hoge Raad willen vragen ons hierover advies te verstrekken, niet binnen de dertig dagen, zoals reglementair bepaald is, maar tegen het einde van het politiek jaar of desnoods nog iets later.

De heer Dirk Holemans : Namens mijn fractie wil ik reageren op het concrete voorstel van collega De Loor. Het is belangrijk dat de Hoge Raad adviezen geeft over domeinen die binnen zijn bevoegdheid vallen. Op federaal niveau opteert men voor provinciale kiesomschrijvingen.

De provincies worden soms vergeten. Het grootste probleem inzake de kieskringen lijkt mij de verkiezing van de provincieraadsleden te zijn. Als er dan toch een adviesvraag dient gesteld te worden, dan lijkt dat me een grotere prioriteit. Het omschrijven van de Vlaamse kieskringen zit vervat in onze constitutionele autonomie. Door de wet van 1980 is er een tweederde meerderheid nodig.

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

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

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

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

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

De heer Dirk Holemans : Ik ben het eens met de reactie van de voorzitter van de Hoge Raad. We kunnen aan de vertegenwoordigers van VVSG of van VVP niet vragen hoe het Vlaams Parlement moet verkozen worden. Ik blijf wel bij mijn andere suggestie, namelijk dat een adviesvraag over de verkiezing van de provincieraadsleden wel nuttig kan zijn. Dat is misschien al een gedeeltelijk antwoord op de vraag van de heer De Loor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De voorzitter : Is iedereen het daarmee eens ? (*Instemming*)

We zullen dan volgende week onze conclusies formuleren.

De verslaggever,

Dirk HOLEMANS

De voorzitter,

Jan PENRIS
