

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



Zitting 1996-1997

18 april 1997

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren Georges Cardoen, John Taylor, Mark Van der Poorten c.s. –
houdende de oprichting van een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur

TOELICHTING

DAMES EN HEREN

De gedecentraliseerde besturen in Vlaanderen, zowel gemeenten als provincies, worden de laatste jaren geconfronteerd met een, zich uitbreidend en steeds complexer wordend, takenpakket. De uitvoering van al die taken is voor heel wat van die besturen echter problematisch. De meerderheid van de gemeentebesturen beschikken noch over de deskundigheid, noch over voldoende personeel om al die verplichtingen naar behoren na te komen. Denken we onder meer aan de opdrachten inzake leefmilieu, mobiliteit en ruimtelijke ordening. Het betreft hier drie domeinen die niet alleen zeer gevoelig liggen bij de bevolking, maar die ook voor een correcte beleidsvoering grote deskundigheid vereisen. In samenhang daarmee ontstaat er ook een financieel probleem voor deze besturen. Die zuivere taakstelling gaat immers niet altijd gepaard met een evenredige verhoging van de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld van gemeenten en provincies. De kosten van extra-personeel of voor het inhuren van studiebureaus, nodig voor het vervullen van die taken, worden vaak niet of onvoldoende gecompenseerd.

De uitgaven van de gedecentraliseerde besturen worden aldus gevoelig verhoogd door initiatieven van hogere overheden. De inspanningen die gemeenten en provincies moeten leveren om hun begroting in evenwicht te houden, komen op die manier onder zware druk te staan. Dat is onverantwoord en heeft een ongunstige invloed op de financiële planning van die besturen.

Om de gedecentraliseerde besturen de mogelijkheid te bieden om de beleidsinitiatieven van de Vlaamse overheid vooraf te evalueren en daarover advies uit te brengen, wordt voorgesteld een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur op te richten.

Die Raad heeft als opdracht om studies te maken en aanbevelingen en adviezen op te stellen over alle aangelegenheden met financiële en bestuurlijke gevolgen voor de gemeenten. Tevens stelt de Raad jaarlijks een rapport op over de stand van zaken en de evolutie van de gemeentefinanciën.

De Vlaamse regering wordt ertoe verplicht om voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluiten en omzendbrieven voor advies voor te leggen aan de Raad.

Het beleid van de gedecentraliseerde besturen is niet onbelangrijk voor het globale beleid gevoerd door de Vlaamse en de Belgische regering. Ter illustratie hiervan kan verwezen worden naar de invloed die gemeenten en provincies onder meer uitoefenen op de overheidsfinanciën door hun leningspolitiek en op het werkgelegenheidsbeleid door hun investeringspolitiek. Daarbij doen ze ook nog aan inkomensverdeling door hun fiscale beleid.

Een paar jaar geleden werd reeds een eerste poging ondernomen om de gevolgen van maatregelen van hogere overheden voor de gedecentraliseerde besturen op een gedegen manier te laten inschatten. Er werd een voorstel van decreet ingediend houdende de oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën.*

In juni 1993 kwam het tot een bespreking van dit voorstel van decreet in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken. Na een grondige gedachtewisseling over het voorstel van decreet, besloot de commissie om het Bureau van het Vlaams Parlement voor te stellen dat de opdracht die middels dit voorstel toegewezen zou worden aan een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën, toe te wijzen aan de commissie zelf. De commissie zou voor elk voorstel of ontwerp mer financiële weerslag voor de gedecentraliseerde besturen advies uitbrengen. Het Bureau van de Vlaamse Raad, die het standpunt van de commissie kon bijtreden, was evenwel van mening dat het de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken zelf toekwam om de nodige waakzaamheid aan de dag te leggen en indien nodig zelf het initiatief te nemen om andere commissies schriftelijk te adviseren.

De praktijk heeft echter aangetoond dat die werkwijze niet de gewenste resultaten oplevert. Het inschatten van de mogelijke impact van bepaalde voorstellen en ontwerpen van decreet is voor de commissie niet altijd mogelijk. Daarvoor is een orgaan nodig dat de mogelijkheid krijgt zich daarop voltijds toe te leggen, en dat systematisch en van tevoren wordt ingeschakeld (cfr. de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen).

* Voorstel van decreet van de heren G. Cardoen en E. Vankeirsbilck c.s. houdende oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën. (Stuk 140 (BZ 1988) – Nr. 1 ; Stuk 107 (BZ 1992) – Nr. 1).

Het voorstel van decreet houdende oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën had ondertussen wel als voorbeeld gediend voor de Waalse regering, die besloot een "Hoge Raad voor steden, gemeenten en provincies van het Waals Gewest" op te richten. In Wallonië werd de idee wel uitgebreid tot meer dan alleen maar het financiële aspect van de aan de gedecentraliseerde besturen opgelegde opdrachten. De adviesfunctie van de Waalse Hoge Raad slaat op alle aspecten die een weerslag hebben op het bestuur van gemeenten en provincies.

Dit voorstel van decreet is een herwerkte versie van het oorspronkelijke voorstel houdende oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën, aangevuld met een aantal aspecten overgenomen uit de regeling die in Wallonië werd uitgewerkt.

De oprichting van een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur beantwoordt aldus aan meerdere doelstellingen die als volgt samengevat kunnen worden :

- de financiële draagwijdte van decreten en besluiten van de Vlaamse overheid en van maatregelen van de Belgische federale overheid en van de Europese Unie voor de gedecentraliseerde besturen inschatten ;
- de mogelijke invloed van die maatregelen op het bestuur van gemeenten en provincies nagaan.

Daartoe moet de Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur advies uitbrengen over elk voorontwerp van decreet met een mogelijke invloed op de financiën of het bestuur van gemeenten en provincies. Dat advies moet overgezonden worden aan de Vlaamse regering. De regering voegt dat advies bij de ontwerpen van decreet die ze indient bij het Vlaams Parlement. Aldus kunnen de volksvertegenwoordigers kennisnemen van dat advies vooraleer een definitieve beslissing te nemen over een ontwerp.

Het advies dat de Raad verleent over maatregelen van de federale overheid en de Europese Unie, zal de Vlaamse regering in staat stellen een duidelijk zicht te krijgen op de exacte draagwijdte ervan voor de gedecentraliseerde besturen.

Deze Raad is samengesteld uit twee afdelingen : een gemeentelijke en een provinciale. Op die manier kunnen in de adviezen de specifieke kenmerken van elk van die besturen in rekening gebracht worden.

De Raad is samengesteld uit gemeentelijke en provinciale mandatarissen en uit personen die een ambt van gemeentesecretaris of provinciegriffier uitoefenen. De voorzitter en de ondervoorzitter worden aangesteld door de Vlaamse regering. Daarnaast benoemt de Vlaamse regering twaalf leden (8 gemeentelijke en 4 provinciale).

De dertien andere leden worden benoemd door de Vlaamse regering op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (8 leden) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (5 leden).

De indieners stellen voor om bij de samenstelling van de Raad te waken over een gelijkmatige geografische spreiding en over een evenwichtige vertegenwoordiging van gemeenten uit elke bevolkingscategorie. Zij zijn tevens van oordeel dat elke provincie vertegenwoordigd moet zijn.

Om de Raad ertoe in staat te stellen zijn werkzaamheden op een efficiënte en deskundige manier te verrichten, wordt er een ondersteunend secretariaat opgericht.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Voortbouwend op het voorstel van decreet houdende oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën wordt een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur opgericht met als opdracht de financiële en bestuurlijke gevolgen te evalueren van initiatieven van de Vlaamse regering, de Belgische federale regering en van de Europese Unie.

De Raad bestaat uit twee afdelingen, een gemeentelijke en een provinciale. Gemeenten en provin-

cies worden met specifieke problemen geconfronteerd zodat een aparte afdeling voor de twee bestuursniveaus aangewezen is.

Artikel 3

De Raad geeft advies over alle voorontwerpen van decreet, ontwerpen van besluit en ontwerpen van omzendbrieven die een effect hebben op de financiële en bestuurlijke situatie van gemeenten en provincies.

De Raad schat ook de weerslag in van elke maatregel van de Belgische federale overheid en van de Europese Unie. De uitbreiding van het werkterrein van de Raad tot die bestuursniveaus moet de mogelijkheid bieden om een zicht te hebben op de ruime context waarbinnen gemeenten en provincies werken.

De Raad analyseert de financiële toestand van gemeenten en provincies, zowel op korte als op lange termijn, en brengt daarvan jaarlijks verslag uit bij de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.

Artikel 4

De Raad geeft advies op verzoek van de Vlaamse regering of van de voorzitter van het Vlaams Parlement. De Raad kan evenwel ook op eigen initiatief advies geven. Daarmee kunnen we vermijden dat bepaalde maatregelen waarover niet verplicht een advies aan de Raad gevraagd moet worden, maar die toch een belangrijke impact kunnen hebben op de gedecentraliseerde besturen, niet geëvalueerd zouden worden.

Omdat ook voorstellen van decreet nieuwe of extra opdrachten voor gemeenten en provincies kunnen inhouden, zijn de indieners van oordeel dat ook voorstellen van decreet voor advies aan de Raad voorgelegd moeten kunnen worden.

Artikel 5

Dit artikel regelt de samenstelling van de Raad, en de benoeming van de vaste en plaatsvervangende leden.

Het aantal leden van de gemeentelijke en van de provinciale afdeling wordt aangegeven. Daarbij werd geopteerd voor een groter aantal vertegenwoordigers van de gemeenten dan van de provincies. De ervaring leert immers dat de gemeenten met de meeste opdrachten worden belast en dat het aantal maatregelen waarbij de provincies bijkomende taken opgelegd krijgen, beperkt is in vergelijking met wat aan de gemeenten wordt toegewezen.

Het is de bedoeling van de indieners dat bij de samenstelling van de Raad voldoende diversiteit betracht wordt. Aldus moet gewaakt worden over een voldoende geografische spreiding en over een evenredige verdeling van de mandaten over de verschillende categorieën van gemeenten.

Wat de vertegenwoordiging van de provincies betreft, achten de indieners het vanzelfsprekend dat elke Vlaamse provincie in de Raad vertegenwoordigd is.

Artikel 6

De Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur stelt een huishoudelijk reglement op en legt dat ter goedkeuring voor aan de Vlaamse regering.

Artikel 7

Dit artikel bepaalt de wijze waarop de Raad kan worden samengeroepen.

Artikel 8

De voorzitter van de Raad wijst de vragen om advies aan de onderscheiden afdelingen toe.

Artikel 9

Dit artikel bepaalt de wijze waarop de adviezen moeten worden uitgebracht. Er wordt geopteerd voor advisering bij gewone meerderheid van stemmen, in de eerste plaats om het beslissingsproces niet te vertragen door het te lang zoeken naar een consensus.

Dat de stemverhouding in het advies moet worden vermeld en dat er, op verzoek, ook een minderheidsnota aan toegevoegd kan worden biedt de garantie dat elke opinie in het advies terug te vinden is. Ook uit verdeelde adviezen kan immers, zowel voor de regering als voor de leden van het Vlaams Parlement, heel wat nuttige informatie gehaald worden.

Artikel 10

Hier wordt bepaald dat de Raad over een voldoende lange termijn moet beschikken om een advies uit te brengen. In spoedgevallen, die behoorlijk gemotiveerd moeten zijn, kan de toepassing gevraagd worden van een verkorte procedure.

Met de, in dit artikel ingeschreven, termijnen werkt het adviseringsproces niet vertragend op de besluitvorming. Anderzijds is de termijn waarbinnen advies uitgebracht moet worden ook realistisch : een al te korte termijn zou de kwaliteit van de adviesverlening niet ten goede komen.

Artikel 11

Leden van de Raad kunnen enkel aanspraak maken op een reisvergoeding. Zij kunnen daarnaast geen enkel andere vergoeding of bezoldiging ontvangen voor de uitoefening van hun mandaat in de Raad.

Artikel 12

Om degelijk werk te kunnen verrichten, moet de Raad in de mogelijkheid zijn alle nodige inlichtingen in te winnen. De medewerking van de diensten die ressorteren onder de Vlaamse regering, is daartoe onontbeerlijk.

Artikel 13

De Raad krijgt de ondersteuning van een secretariaat. De regels van toepassing op het personeel van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn ook van toepassing op het personeel van de Raad.

Artikel 14

De werking van de Raad wordt gefinancierd met middelen uitgetrokken op de begroting.

Georges CARDOEN

John TAYLOR

Mark VAN DER POORTEN

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Algemene bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Oprichting en taakomschrijving

Artikel 2

Er wordt een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur opgericht, hierna de Raad te noemen.

Binnen de Raad worden twee onafhankelijke afdelingen ingesteld : een gemeentelijke afdeling en een provinciale afdeling.

De Raad bezit geen rechtspersoonlijkheid.

Artikel 3

De Raad heeft de volgende opdrachten :

- 1° advies geven over de voorontwerpen van decreet en over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die een invloed kunnen hebben op de financiën of het bestuur van steden, gemeenten en provincies ;
- 2° de Vlaamse regering adviseren bij het opmaken van de begrotingsonderrichtingen voor steden, gemeenten en provincies ;
- 3° advies geven over de ontwerpen van omzendbrieven, uitgaande van een lid van de Vlaamse regering ;
- 4° de weerslag inschatten van ieder voorschrift van de Europese Unie en de Belgische Staat op de financiën of het bestuur van de steden, gemeenten en provincies ;
- 5° jaarlijks verslag uitbrengen over de toestand en de evolutie van de gemeente- en provinciefinan-

ciën tijdens het afgelopen jaar alsook over de evolutie ervan op korte en middellange termijn.

Artikel 4

- § 1. Het verzoek om advies of inschatting wordt door de Vlaamse regering bij de Raad ingediend.
- § 2. Op verzoek van ten minste de helft van de leden van een afdeling, geeft de Raad op eigen initiatief advies over de, in artikel 3 vermelde, aangelegenheden.
- § 3. Het voorafgaand advies is verplicht voor voorontwerpen van decreet waarvan verwacht kan worden dat ze een invloed hebben op de financiën of het bestuur van steden, gemeenten en provincies. Dit advies wordt mede overgezonden aan de leden van het Vlaams Parlement, voordat de besprekingen in de commissie een aanvang nemen.
- § 4. Voorstellen van decreet kunnen, op verzoek van de voorzitter van het Vlaams Parlement, voor advies aan de Raad voorgelegd worden.

HOOFDSTUK III

Samenstelling

Artikel 5

- § 1. De Raad bestaat uit zevenentwintig leden, onder wie een voorzitter en een ondervoorzitter.

Voor elk lid wordt een plaatsvervangend lid aangewezen.
- § 2. Van de gemeentelijke afdeling kunnen deel uitmaken gemeentelijke mandatarissen en personen die het ambt van gemeentesecretaris uitoefenen. Ze wordt voorgezeten door de voorzitter van de Raad, of, als die afwezig is door de ondervoorzitter.
- § 3. Van de provinciale afdeling kunnen deel uitmaken provinciale mandatarissen en personen die het ambt van provinciegriffier uitoefenen. Ze wordt voorgezeten door de ondervoorzitter.

§ 4. De leden van de Raad worden als volgt benoemd :

1° de voorzitter en de ondervoorzitter worden benoemd door de Vlaamse regering ;

2° van de gemeentelijke afdeling worden acht leden rechtstreeks benoemd door de Vlaamse regering en acht andere worden door de Vlaamse regering benoemd op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ;

3° van de provinciale afdeling worden vier leden rechtstreeks benoemd door de Vlaamse regering en vijf andere worden door de Vlaamse regering benoemd op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

§ 5. De plaatsvervangende leden worden op dezelfde wijze benoemd als de vaste leden.

§ 6. Het mandaat van de leden van de Raad duurt zes jaar. Het mag eenmaal hernieuwd worden.

§ 7. Een vast of plaatsvervangend lid dat ontslag neemt of dat de hoedanigheid verliest op grond waarvan het werd benoemd, houdt van rechtswege op deel uit te maken van de Raad.

Ieder lid dat wordt benoemd ter vervanging van een ander lid, voleindigt het mandaat van zijn voorganger.

§ 8. De minister, bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden, of zijn afgevaardigde heeft van ambtswege zitting in de Raad.

De andere leden van de Vlaamse regering of hun afgevaardigden hebben zitting wanneer een, tot hun bevoegdheden behorend, voorschrift aan het advies van de Raad wordt voorgelegd.

De leden van de Vlaamse regering of hun afgevaardigden wonen de vergaderingen bij met raadgevende stem.

HOOFDSTUK IV

Werking

Artikel 6

De Raad stelt een huishoudelijk reglement op, dat ter goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd.

Artikel 7

De Raad wordt door de voorzitter, of, als die verhinderd is, door de ondervoorzitter samengeroepen.

De voorzitter is verplicht de Raad bij elkaar te roepen op vraag van ten minste een derde van de leden.

Artikel 8

De voorzitter van de Raad belast de afdelingen met het onderzoek van de hem voorgelegde punten. De afdelingen delen de resultaten van hun werkzaamheden aan de Raad mee.

Artikel 9

De adviezen worden uitgebracht bij gewone meerderheid van de stemgerechtigde leden. De stemmenverhouding wordt in het advies vermeld. Op verzoek van een of meer leden kan een minderheidsnota aan het advies worden toegevoegd.

Artikel 10

Het advies van de Raad wordt door de voorzitter of de ondervoorzitter, binnen een termijn van dertig dagen na de datum van ontvangst van de adviesaanvraag, aan de Vlaamse regering en de voorzitter van het Vlaams Parlement overgezonden.

In geval van dringende noodzakelijkheid, die uit de motivatie moet blijken, kan die termijn ingekort worden tot tien dagen.

Het jaarverslag van de Raad wordt voor 1 maart van het jaar volgend op het verslagjaar aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering bezorgd.

Artikel 11

De leden van de Raad worden niet bezoldigd.

Aan de leden van de Raad kan een reisvergoeding worden toegekend overeenkomstig de bepalingen die terzake gelden voor het personeel van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Zij worden daartoe gelijkgesteld met het personeel van de rang A1.

Artikel 12

De leden van de Vlaamse regering, onder wie de, bij het aan de Raad voorgelegde dossier betrokken, diensten functioneel ressorteren, verschaffen de Raad op zijn verzoek alle gevraagde inlichtingen.

HOOFDSTUK V

Secretariaat

Artikel 13

Voor het vervullen van zijn opdracht beschikt de Raad over een secretariaat, waarvan de personeelsformatie en het geldelijk statuut worden vastgesteld door de Vlaamse regering, met dien verstande dat het personeel van de Raad onderworpen is aan de regels die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Vlaamse regering.

Voor de toewijzing van de betrekkingen kan worden afgeweken van de bepalingen die de werving van het personeel, onderworpen aan voornoemd statuut, regelen.

HOOFDSTUK VI

Middelen

Artikel 14

De Raad beschikt over een dotatie die jaarlijks wordt ingeschreven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Die dotatie omvat kredieten voor de werking en de huisvesting van de Raad en voor de bezoldiging van zijn personeel.

Georges CARDOEN

John TAYLOR

Mark VAN DER POORTEN

Leo CANNAERTS

Maria TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE

Veerle HEEREN
