

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



Zitting 2003-2004

9 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	13
Advies van de Sociaal- Economische Raad van Vlaanderen	23
Advies van de Raad van State	33
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	59
Ontwerp van decreet	69

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. ALGEMENE TOELICHTING

1.1. Inleiding

De Vlaamse overheid wenst via convenants een actief beleid inzake ontwikkelingssamenwerking op het lokale vlak te stimuleren. Niet dat er op het lokale vlak geen initiatieven bestaan. Verschillende gemeenten gingen reeds partnerschappen aan met lokale besturen in het Zuiden en vaak werd er een schepen of een ambtenaar voor ontwikkelingssamenwerking aangesteld. In veel gevallen is er bovendien een gemeentelijke adviesraad inzake ontwikkelingssamenwerking, een afdeling in de gemeentelijke beleidsnota of een afzonderlijke budgetlijn voor ontwikkelingssamenwerking. Plaatselijke initiatieven waarbij de overheid en lokale verenigingen samenwerken zijn legio.

De Vlaamse overheid wenst de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking bij de plaatselijke bevolking, maar ook doorheen de verschillende diensten van het gemeentebestuur zelf, aan te moedigen. De bedoeling is immers dat het lokaal bestuur een autonoom en breed gedragen Noord-Zuidbeleid uittekent. De verbreding van dit draagvlak zorgt voor een betere onderlinge integratie van de initiatieven. De gemeentelijke adviesraad ontwikkelingssamenwerking wordt als volwaardige gesprekspartner betrokken bij zowel uittekening als uitvoering van het beleid ontwikkelingssamenwerking. Afhankelijk van de lokale situatie kunnen uiteraard ook andere groepen uit het middenveld (jeugdraad, milieuraad, seniorenraad, middenstandsverenigingen, scholengemeenschappen, etc...) hiertoe een bijdrage leveren.

De verankering van het lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking binnen het gemeentebestuur, de verschillende gemeentelijke diensten, de adviesraad ontwikkelingssamenwerking, andere organisaties uit het middenveld en de plaatselijke bevolking is een essentieel aandachtspunt. De concrete samenwerking tussen de gemeente en een eventuele partner in het Zuiden die hieruit kan voortvloeien, moet immers gezien worden als een langdurig samenwerkingstraject rond wederzijdse opbouw van bestuurlijke capaciteit en de versterking van plaatselijke democratiseringsprocessen.

De Vlaamse overheid wil het lokale initiatief een stimulans geven door bijkomende financiële impul-

sen te bieden aan gemeentelijke initiatieven die passen binnen een vooropgesteld kwaliteitskader. De Vlaamse overheid sluit hiermee aan bij een internationale tendens – tot uiting gekomen in het Cotonou-akkoord van juni 2000 afgesloten tussen de Europese Unie en de 77 ACP-landen – waar voor het eerst de lokale besturen als actieve partners in het proces van ontwikkelingssamenwerking naar voren worden geschoven. Dit alles kadert in het proces dat leidt tot steeds meer decentralisatie van de besluit- en beleidsvorming dat wereldwijd plaatsvindt.

1.2. Doelstellingen

a) *Algemeen*

Het nieuwe beleidskader zoals uiteengezet in dit decreet moet de realisatie van vier doelstellingen helpen ondersteunen :

- 1° Lokale besturen aanmoedigen om een volwaardige speler te worden binnen het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking. Dit moet zich in de eerste plaats uiten in beleidskeuzes en de visie op ontwikkelingssamenwerking van het gemeentebestuur. Het gaat hier niet alleen om intern gemeentelijke initiatieven, maar eventueel ook een bestuurlijke samenwerking met lokale besturen in die landen die opgenomen zijn op de lijst van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling met te ontwikkelen landen, met uitzondering van de landen die lid zijn van de Economisch Commissie voor Europa van de V.N.
- 2° Het debat rond onder meer duurzame ontwikkeling, Lokale Agenda 21, gelijke kansen, mensenrechten en andere geïntegreerde beleidsthema's in relatie tot de Noord-Zuidproblematiek moet gestimuleerd worden. Een grotere betrokkenheid van het lokale bestuur en de gemeentelijke diensten is essentieel. Naast deze interne sensibilisatie van het lokaal bestuur moet uiteraard het plaatselijk debat rond ontwikkelingssamenwerking in de eerste plaats door de lokale bevolking worden gevoerd. De adviesraad en andere actoren uit het middenveld spelen hierbij een cruciale rol. Deze brede sensibilisatie – zowel intern als extern – is een tweede belangrijke doelstelling van dit beleid.
- 3° Goed bestuur door capaciteitsopbouw inzake bestuurlijk management en het conceptueel uitbouwen van een lokaal beleid ontwikkelingssa-

menwerking staat centraal. Het kan hierbij gaan over voldoende personeelssterkte en infrastructuur, maar ook over eventuele opleidingen, denkprocessen rond beleidsvorming, overlegstructuren binnen het gemeentelijk apparaat en de betrokkenheid van de adviesraad, het middenveld en de plaatselijke bevolking bij het beleid in brede zin. Lokale besturen worden aangemoedigd om continu te reflecteren over het verder uitdiepen van democratiseringsprocessen en het in de praktijk brengen van goed bestuur.

- 4° Gemeenten die dit wensen en aantonen ter zake over voldoende ondersteuning te beschikken, kunnen via het convenant gesteund worden om een directe samenwerking aan te gaan met een gemeente in het Zuiden, de zogenaamde stedenband.

De initiatieven die het lokaal bestuur uitwerkt en door de Vlaamse overheid worden ondersteund via de convenants ontwikkelingssamenwerking moeten bijdragen tot het nastreven van de bovenvermelde doelstellingen.

b) Concretisering in het Noorden

Met bovenvermelde doelstellingen voor ogen werkt het lokaal bestuur een autonoom beleid inzake ontwikkelingssamenwerking uit. De Vlaamse overheid biedt via de convenants een inhoudelijk kader en begeleiding aan, maar in de eerste plaats moet dit proces zich uiten in politieke beleidskeuzes van het bestuur. Ontwikkelingssamenwerking op het lokale niveau impliceert een integrale aanpak waar zoveel mogelijk domeinen van gemeentelijk belang betrokken worden bij de uitbouw van het Noord-Zuidbeleid.

Het jeugd- en cultuurbeleid, het afvalbeleid, het integratiebeleid, maar ook administratieve taken zoals het verzorgen van de burgerlijke stand, zijn allemaal voorbeelden van gemeentelijke beleidsdomeinen die een rol kunnen spelen bij het uitwerken van een duurzaam beleid ontwikkelingssamenwerking. Bovendien kunnen al deze beleidsdomeinen voorwerp worden van samenwerking met een eventuele partner in het Zuiden. Uiteraard zal de Vlaamse overheid enkel die gemeentelijke acties ondersteunen indien het gaat om gewest- of gemeenschapsaangelegenheden. Internationaal aanvaarde concepten als duurzame ontwikkeling, Lokale Agenda 21 en mensenrechten moeten hier richtinggevend zijn.

Een autonoom en breed gedragen Noord-Zuidbeleid impliceert de betrokkenheid van het midden-

veld en de bevolking. Binnen het decretaal kader is het een vereiste dat het lokaal bestuur advies aan de adviesraad ontwikkelingssamenwerking vraagt over het afsluiten of de verlenging van een convenant door de gemeente, met inbegrip van het strategisch actieplan, het operationeel actieplan en de keuze van de partner in het Zuiden voor zover de gemeente een concrete samenwerking met een lokaal bestuur in het Zuiden zou overwegen. Ook voor het jaarlijkse voortgangsrapport dat de gemeenten met betrekking tot de uitvoering van het convenant moeten opstellen, is het advies van de adviesraad vereist. Afhankelijk van het lokale situatie kunnen uiteraard ook andere groepen uit het middenveld (jeugdraad, milieuraad, seniorenraad, middenstandsverenigingen, scholengemeenschappen, etc...) hiertoe een bijdrage leveren.

Bij het uitwerken van dit integraal Noord-Zuidbeleid kunnen synergieën tussen het convenant ontwikkelingssamenwerking en andere beleidskaders, zoals bijvoorbeeld het convenant "Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling", actief aangemoedigd worden met financiële stimuli.

Voor kleine Vlaamse gemeenten zijn dit ongetwijfeld erg ambitieuze doelstellingen waarvoor vaak onvoldoende capaciteit aanwezig zal zijn. Binnen het decretaal kader worden mogelijkheden geboden aan kleine gemeenten om op eigen initiatief een zinvol voorstel uit te werken. Zo wordt bij het formuleren van de instapcriteria (zie art. 3, § 1, 4°) rekening gehouden met de grootte van de gemeente.

c) Concretisering in het Zuiden

Een Vlaams lokaal bestuur dat zijn verantwoordelijkheid binnen het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking wil opnemen en dat hiervoor reeds voldoende heeft geïnvesteerd in de eigen sensibilisatie en capaciteit moet de kans krijgen om haar engagement te concretiseren.

De zogenaamde "stedenband" laat toe om het engagement te concretiseren. Het gaat daarbij om een politiek en maatschappelijk gedragen samenwerkingsakkoord tussen twee lokale besturen waarbij de wederzijdse opbouw van bestuurlijke capaciteit en de versterking van plaatselijke democratiseringsprocessen centraal staan. Deze stedenband is een model dat – zowel hier als in het Zuiden – de betrokken besturen, het middenveld en de plaatselijke bevolking moet toelaten om complementair en met respect voor ieders rol samen te werken.

Deze bestuurlijke samenwerking heeft als doel een wederzijds samenwerkingsproces op gang te brengen door middel van ervaringsuitwisseling, ondersteuning en procesbegeleiding. Dit kan betrekking hebben op om het even welk domein van gemeentelijke belang waarbij het lokaal bestuur als actor eigen initiatieven kan ontwikkelen. Anderzijds zijn het middenveld en de plaatselijke bevolking in brede zin belangrijke partners om enerzijds de noodzakelijke expertise mee aan te reiken en anderzijds om de maatschappelijke verankering van de samenwerking mee te helpen waarborgen. Het in de praktijk brengen van goed bestuur is immers ook de mogelijkheid tot betrokkenheid, opvolging en controle bieden aan het lokale middenveld en de bevolking. Het lokaal bestuur speelt hier een coördinerende en faciliterende rol. Uiteraard zal de Vlaamse overheid enkel die gemeentelijke acties ondersteunen indien het gaat om gewest- of gemeenschapsaangelegenheden.

Een versterking van de bestuurskracht en het nastreven van goed bestuur in de partnergemeente moet het lokale democratiseringsproces in het Zuiden mee helpen ondersteunen. De ontwikkeling van een lokale democratie is immers essentieel voor het voeren van een legitiem zelfstandig beleid waarbij het lokaal bestuur in haar rol erkend en bevestigd wordt. Een steeds meer gedecentraliseerde besluitvorming zal immers vele moeilijkheden moeten overwinnen : een zwak nationaal beleid kan vasthouden aan de macht ; aan de bevoegdheden van de lokale besturen zijn geen middelen verbonden ; de legitimiteit van de lokale besturen kan worden in vraag gesteld ; er is onvoldoende lokale bestuurscapaciteit voorhanden enz. Vandaar dat de samenwerking die door de Vlaamse gemeenten wordt opgezet, gericht moet zijn op de gezamenlijke ontplooiing van de lokale bestuurscapaciteit.

De beleidskeuze om een stedenband aan te gaan met een lokaal bestuur in het Zuiden is een duidelijke uiting van de unieke specificiteit van ontwikkelingssamenwerking op gemeentelijk niveau. Deze benadering is bovendien een interessant concept waarbij het Noord-Zuidbeleid voor betrokken gemeentelijke ambtenaren uit uiteenlopende beleidsdomeinen geconcretiseerd kan worden.

Anderzijds moet een lokaal bestuur dat geen stedenband wenst uit te bouwen of dat onvoldoende capaciteit heeft om deze stap te zetten de mogelijkheden blijven krijgen om het traject naar een duurzaam lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming met de drie bovenvermelde doelstellingen verder te zetten.

Een lokaal bestuur kan ook op andere manieren haar Noord-Zuidengagement concretiseren. Andere samenwerkingsvormen die niet noodzakelijk uitmonden in een volwaardige stedenband, maar die wel kaderen in een globale beleidsvisie rond ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming met de doelstellingen van dit beleid, kunnen ook ondersteund worden. Er kan bijvoorbeeld een specifieke thematische expertise aangereikt worden aan een partner in het Zuiden zonder dat daarbij geëvolueerd wordt naar de integrale aanpak van een stedenband. Deze concrete alternatieve samenwerkingsvormen moeten – net als een stedenband – breed gedragen worden binnen het gemeentebestuur, de adviesraad en het middenveld en moeten een uiting zijn van een onderbouwde visie van het bestuur op de lokale invulling van een beleid ontwikkelingssamenwerking. Een volwaardige stedenband zal voor bepaalde kleine gemeenten, bij gebrek aan voldoende interne capaciteit, niet altijd mogelijk noch wenselijk zijn. Andere samenwerkingsvormen, zoals hierboven beschreven, zullen dan ook vaak meer op maat van kleine gemeenten zijn.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Huidig decreet betreft zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid. De bevoegdheid om de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking te regelen is vooreerst gesteund op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake lokale besturen overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII van de BWHI, zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. Aangezien dit voorontwerp van decreet echter ook bepalingen omvat inzake ontwikkelingseducatie en morele en sociale vorming in het algemeen (artikel 4 BWHI) regelt het tevens een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

Dit artikel bevat de verschillende definities die essentieel zijn voor de draagwijdte van dit decreet. In het kader van de rechtszekerheid is het van het grootste belang dat aan de essentiële termen van deze regeling een nauwkeurig omschreven betekenis wordt gegeven.

Vooreerst het begrip convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

Ontwikkelingssamenwerking wordt in dit decreet omschreven als de ontwikkelingssamenwerking met het Zuiden. Er is dus bewust voor gekozen om slechts een geografische beperking in te bouwen (enkel samenwerking met het Zuiden komt in aanmerking) en het begrip ontwikkelingssamenwerking niet inhoudelijk vast te leggen. Dergelijke inhoudelijke invulling wordt momenteel voorbereid in het kader van het ontwerp van kaderdecreet Ontwikkelingssamenwerking, waarop dit decreet niet wenst vooruit te lopen.

Het Zuiden wordt omschreven als de landen die opgenomen zijn in het eerste deel van de lijst van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (Development Assistance Committee – DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), met uitzondering van de Europese landen die op deze lijst voorkomen. Deze Europese landen zijn alle lidstaten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE), zodat kan verwezen worden naar de UNECE om die Europese landen uit te sluiten.

Er werd voor geopteerd om in het kader van dit decreet te spreken van "de adviesraad ontwikkelingssamenwerking". Vele gemeenten beschikken immers reeds over dergelijke adviesraad. In de praktijk draagt deze adviesraad echter verschillende namen zoals onder meer GROS, GRIS, AROSA,....

Artikel 3

In dit artikel worden de doelstellingen van het convenant Ontwikkelingssamenwerking omschreven.

Het begrip "goed bestuur" werd tijdens de Millennium-Top door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties omschreven als volgt *"...to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development"*.

Met "volwaardige speler" wordt bedoeld dat de gemeente zich volledig kan inschrijven in de doelstellingen van het decreet. Dit moet zich in de eerste plaats uiten in beleidskeuzes en de visie op ontwikkelingssamenwerking van het gemeentebestuur. Het gaat hier niet alleen om interne gemeentelijke

initiatieven, maar eventueel ook een samenwerking met lokale besturen in het Zuiden.

Het aangaan van een stedenband met een lokaal bestuur in het Zuiden is dus geen absolute vereiste om als volwaardige speler te worden beschouwd. Een gemeente kan ook op andere manieren haar Noord-Zuidengagement concretiseren. Andere samenwerkingsvormen die niet noodzakelijk uitmonden in een volwaardige stedenband, maar die wel kaderen in een globale beleidsvisie rond ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming met de doelstellingen van dit beleid, kunnen dus ook ondersteund worden. Hoger werd reeds als voorbeeld gegeven dat een specifieke thematische expertise aangereikt kan worden aan een partner in het Zuiden zonder dat daarbij geëvolueerd wordt naar de integrale aanpak van een stedenband.

Artikel 4

De Vlaamse regering kan slechts een convenant ontwikkelingssamenwerking afsluiten met een gemeente voor zover aan de instapcriteria vermeld in dit artikel is voldaan. Indien een gemeente aan de instapcriteria voldoet, mag zij een voorstel indienen. De Vlaamse regering kan dan beslissen tot het al dan niet afsluiten van een convenant met de gemeente. Het voldoen aan de instapcriteria is met andere woorden een noodzakelijke voorwaarde voor het afsluiten van een convenant. Maar de Vlaamse overheid is geenszins verplicht om een convenant af te sluiten met een gemeente zodra zij aan de instapcriteria voldoet. De Vlaamse overheid behoudt hier haar volledige beoordelingsbevoegdheid en zal bij haar beoordeling onder meer rekening houden met het door de gemeente ingediende strategisch en operationeel actieplan.

Als eerste instapcriterium geldt dat de gemeente dient te beschikken over een adviesraad ontwikkelingssamenwerking. Voor een omschrijving van dit begrip wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.

Als tweede instapcriterium is bepaald dat in de gemeentelijke beleidsnota een afzonderlijke afdeling is opgenomen over het gemeentelijk beleid ontwikkelingssamenwerking. Indien de gemeente over een afzonderlijke sectoriële beleidsnota inzake ontwikkelingssamenwerking beschikt, is vanzelfsprekend eveneens aan dit criterium voldaan.

Als derde instapcriterium wordt gesteld dat de gemeente dient te beschikken over een schepen bevoegd inzake ontwikkelingssamenwerking.

Als vierde instapcriterium wordt administratieve ondersteuning voor de uitvoering van het convenant vereist. In gemeenten van meer dan 10.000 inwoners dient de gemeente te beschikken over minimum één halftijds gemeentelijk ambtenaar inzake ontwikkelingssamenwerking. In kleinere gemeenten, d.w.z. gemeenten van 10.000 inwoners of minder, volstaat het dat de gemeente beschikt over een gemeentelijk ambtenaar inzake ontwikkelingsamenwerking die minstens is aangesteld voor 25 %. In het kader van de instapcriteria worden dus enkel kwantitatieve en geen kwalitatieve vereisten aan dit personeel gesteld. Kwalitatieve vereisten kunnen wel gesteld worden in geval het personeel (deels) gefinancierd wordt door de Vlaamse overheid (cf. *infra*).

Als vijfde en laatste instapcriterium is bepaald dat de gemeente moet beschikken over een afzonderlijke begrotingspost ontwikkelingssamenwerking.

Alleen de gemeenten die aan de instapcriteria voldoen, kunnen een voorstel indienen bij de Vlaamse regering.

Artikel 5

In geval de gemeente een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden wenst aan te gaan in het kader van het convenant, worden bijkomende criteria opgelegd. Dergelijk verregaand engagement vereist bepaalde bijkomende kwaliteitswaarborgen. Opdat dergelijke convenant kan worden afgesloten, dient aldus aan bijkomende criteria te zijn voldaan.

Het spreekt voor zich dat dergelijk engagement vooreerst een sterkere administratieve ondersteuning vereist. Vandaar dat vereist wordt dat de gemeente beschikt over minimum één voltijds equivalent gemeentelijk ambtenaar inzake ontwikkelingssamenwerking. Om te vermijden dat een gemeente een personeelslid aanwerft om vervolgens geen convenant te (kunnen) sluiten, moet slechts binnen 3 jaar na het afsluiten van het convenant tot aanwerving worden overgegaan. De gemeente moet er zich vooraf echter wel toe verbinden dat, indien het convenant wordt afgesloten, binnen die termijn tot aanwerving en tewerkstelling wordt overgegaan. De voltijdse betrekking kan desnoods gespreid worden over twee of drie personeelsle-

den, om de mogelijkheden voor het gemeentelijk personeel op deeltijdse arbeid niet te hypotheke- ren.

Het strategisch actieplan van de gemeente dient voorts het uitbouwen van een stedenband als strategische doelstelling voorop te stellen.

Het operationeel actieplan dient bovendien een concreet uitgetekend traject inzake de uitbouw van een bestuurlijke samenwerking met een lokaal bestuur in het Zuiden te bevatten.

Het decreet machtigt de Vlaamse regering tevens om geval per geval in het licht van de beoogde omvang en duurtijd bijkomende criteria te bepalen in geval van concrete bestuurlijke samenwerking met een lokaal bestuur in het Zuiden.

Artikel 6

In dit artikel worden de elementen opgesomd die minstens in het convenant moeten worden opgenomen.

In elke convenant dient onder meer een passage te worden opgenomen die aangeeft op welke wijze geschillen worden opgelost. Een zekere uniformiteit kan hier worden bewerkstelligd door het hanteren van een modelconvenant.

Wat de rechtskracht van een convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking betreft, valt op te merken dat het convenant vanzelfsprekend bindend is voor de partijen. Het gaat hier dus geenszins om een loutere gentlemen's agreement of intentieverklaring.

Uit het feit dat het hier om een overeenkomst gaat, vloeit tevens voort dat het convenant de geldende wetten, decreten en algemene reglementen niet kan vervangen, noch in minder strenge zin ervan kan afwijken.

Artikel 7

Benevens het strategisch actieplan dat door een gemeente wordt opgesteld met het oog op het afsluiten van een convenant en dat de gehele looptijd van het convenant omvat, dient door de gemeente jaarlijks een operationeel actieplan te worden opgesteld. Dit plan bevat de operationele doelstellingen, de vooropgestelde resultaten, de criteria voor

evaluatie en de geplande acties, met inbegrip van een budgettair plan. Het is belangrijk dat de gemeente inspraak heeft in de vooropgestelde resultaten en de indicatoren op basis waarvan zal worden vastgesteld of zij al dan niet de gewenste voortgang heeft geboekt op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Vandaar dat het initiatief tot het opstellen van de vooropgestelde resultaten en de voortgangsindicatoren bij de gemeente berust en niet eenzijdig door de Vlaamse regering worden opgelegd.

Artikel 8

Dit artikel somt de gevallen op waarin de adviesraad ontwikkelingssamenwerking in het kader van het convenant ontwikkelingssamenwerking voorafgaand advies dient te verstrekken aan de gemeenteraad. De adviesraad ontwikkelingssamenwerking dient voorafgaand advies uit te brengen aan de gemeenteraad over :

- het afsluiten van een convenant ;
- de verlenging van een convenant ;
- het jaarlijkse voortgangsrapport van de gemeente.

Dit impliceert dat tevens advies wordt uitgebracht over het strategisch actieplan, het operationeel actieplan en de keuze van de partner in het Zuiden voor zover de gemeente een concrete samenwerking met een lokaal bestuur in het Zuiden zou overwegen.

Het gaat hier om een verplicht voorafgaand advies.

Het voorafgaand advies van de adviesraad belet niet dat ook andere instanties om advies kan worden gevraagd. Het betreft een facultatieve mogelijkheid, geen verplichting.

Artikel 9

Dit artikel legt de looptijd van een convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking vast op drie jaar. Het convenant kan telkens voor periodes van drie jaar worden verlengd.

Tevens werd een sperperiode ingeschreven in het decreet. Zo kan geen convenant afgesloten worden binnen zes maanden voorafgaand aan een volledi-

ge vernieuwing van de gemeenteraden. De bedoeling hiervan is te vermijden dat het uittrekkende gemeentebestuur het nieuwe gemeentebestuur bepaalde beleidskeuzes kan opdringen.

Artikel 10

Dit artikel regelt de beëindiging van een convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Het convenant :

- bij het verstrijken van de driejarige termijn ;
- bij overeenkomst tussen de partijen ;
- bij opzegging.

Opzegging is steeds eenzijdig. Dit artikel voorziet drie mogelijke manieren van opzegging.

Vooreerst kan elk van beide partijen te allen tijde het convenant opzeggen, mits zij een opzeggings-termijn in acht neemt. Behoudens andersluidend beding in het convenant dient die opzeggingstermijn zes maanden te bedragen.

Daarnaast kan het convenant zowel door de Vlaamse regering als door de gemeente worden opgezegd zonder opzeggingstermijn indien in buitengewone omstandigheden het algemeen of gemeentelijk belang dit vereist.

Ten slotte kan het convenant eenzijdig door de Vlaamse regering worden opgezegd indien zowel uit de interne als de externe evaluatie blijkt dat de gemeente op schromelijke wijze tekort schiet in de verwezenlijking van de vooropgestelde strategische en operationele doestellingen. Dergelijke opzegging kan gebeuren zonder dat een opzeggingstermijn dient in acht genomen te worden en zonder dat deze opzegging tot enige vergoeding aanleiding kan geven.

Artikel 11

In deze bepaling wordt de vorming inzake ontwikkelingssamenwerking geregeld. Het is de Vlaamse regering die instaat voor deze vorming.

De vorming wordt in de eerste plaats aangeboden aan gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden die betrokken zijn bij het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van een gemeente waar-

mee de Vlaamse regering een convenant heeft afgesloten en aan een vertegenwoordiger van de erkende adviesraden ontwikkelingssamenwerking van die gemeenten.

De vorming staat, binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten, echter ook open voor gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden die betrokken zijn bij het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van andere geïnteresseerde gemeenten die nog geen convenant hebben afgesloten.

Het decreet bepaalt uitdrukkelijk dat deze vorming slechts aangeboden wordt binnen de beschikbare begrotingskredieten.

Voor de gemeentelijke mandatarissen en ambtenaren van de convenant-gemeenten wordt geen verplichting opgenomen om aan de vormingssessies deel te nemen. Wel zal dit in aanmerking kunnen genomen worden bij de evaluatie.

De wijze waarop deze vorming zal worden georganiseerd, kan in een uitvoeringsbesluit worden bepaald.

Artikel 12

De Vlaamse regering staat tevens in voor de begeleiding van de gemeenten met wie zij een convenant heeft afgesloten.

Het succes van een procesmatig beleid waar geïnvesteerd wordt in de verdieping van het lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking staat of valt met de bereidheid van de Vlaamse overheid te investeren in een intensieve begeleiding. De betrokken lokale besturen hebben vaak immers weinig ervaring ter zake. Bovendien betekent het afsluiten van een convenant de start van een intensief proces zonder "einddatum" en niet de duidelijk afgelijnde uitvoering van een project.

De wijze waarop de begeleiding zal worden georganiseerd, kan in een uitvoeringsbesluit worden bepaald.

Artikel 13

In dit artikel wordt geregeld op welke wijze de gemeente verantwoording dient af te leggen over de

uitvoering van het convenant. Dit gebeurt door middel van een voortgangs- en een eindrapport.

Vooreerst dient zij jaarlijks een voortgangsrapport op te stellen. In het convenant zal nader worden bepaald wanneer dit rapport precies dient te worden verstrekt.

In dit rapport dient de gemeente vooreerst te rapporteren over de verschillende initiatieven zoals beschreven in het operationeel actieplan. Het betreft het zogenaamde activiteitenverslag of inhoudelijk verslag.

Verder toetst de gemeente haar beleid aan de voortgangsindicatoren en doelstellingen zoals opgenomen in het convenant en het operationeel actieplan. Benevens evaluatie door de Vlaamse administratie, geregeld in artikel 13, wordt aldus in een evaluatie door de gemeente zelf voorzien.

Op het einde van de looptijd van het convenant dient de gemeente bovendien een eindrapport op te stellen dat, benevens de documenten die bij het voortgangsrapport moeten worden gevoegd, tevens een inhoudelijke evaluatie dient te bevatten van het door de gemeente vooropgestelde driejaarlijkse strategisch actieplan. Het eindrapport vervangt het voortgangsrapport voor het laatste jaar van de looptijd van het convenant. Op die wijze moeten de gemeenten elk jaar slechts 1 rapport overmaken.

Het voortgangsrapport en het eindrapport dienen te worden overgemaakt aan de Vlaamse regering. Het decreet voorziet tevens in een uiterlijke termijn waarbinnen het eindrapport moet worden overgemaakt, met name uiterlijk een maand na het verstrijken van de termijn van het convenant. Dergelijke korte termijn is noodzakelijk omdat het eindrapport essentieel is bij de interne en externe evaluatie bedoeld in artikel 13 en mede bepalend zal zijn voor de vraag of het convenant al dan niet kan worden verlengd.

De Vlaamse regering licht de gemeenten in over haar bevindingen bij de eind- en voortgangsrapporten en pleegt hierover met hen overleg.

Artikel 14

Dit artikel voorziet zowel in een evaluatie door de Vlaamse regering als in een evaluatie door externen.

De Vlaamse regering evalueert de convenants ontwikkelingssamenwerking aan de hand van tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie. De Vlaamse regering is er echter niet toe gehouden om jaarlijks elke convenant tussentijds te evalueren. De eindevaluatie is alleszins verplicht voor elke convenant. Het is de bedoeling dat voor de evaluatie door de Vlaamse regering een afzonderlijke inspectiedienst wordt opgericht binnen de Vlaamse administratie. Het is aan de Vlaamse overheid om zich intern te organiseren met het oog op de evaluatie zoals bepaald in dit artikel.

De Vlaamse regering staat daarnaast tevens in voor een externe evaluatie van de convenants ontwikkelingssamenwerking. Deze evaluatie zal worden uitbesteed. Ook hier bestaat er geen verplichting om jaarlijks elke convenant door externen te laten evalueren.

Artikel 15

Dit artikel verduidelijkt hoe de gemeentelijke convenants ontwikkelingssamenwerking worden gefinancierd.

Jaarlijks zal voor de convenants ontwikkelingssamenwerking in de begroting een vastleggingskrediet worden ingeschreven.

Artikel 16

Dit artikel voert een specifieke beperking in geval van financiering van personeel. Indien de Vlaamse regering middelen ter beschikking stelt voor de aanstelling van personeel in het kader van het convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, voorziet het decreet dat de Vlaamse regering tevens voorwaarden bepaalt waaraan deze personen moeten voldoen. Die voorwaarden zullen onder meer betrekking kunnen hebben op opleiding of ervaring inzake ontwikkelingssamenwerking. De Vlaamse regering kan hier dus kwalitatieve eisen stellen aan het personeel dat gefinancierd wordt in het kader van het convenant.

Artikel 17

Dit artikel machtigt de Vlaamse regering om enveloppes met maximumbedragen vast te stellen die voor subsidie in aanmerking komen. Er zal aldus

onder meer een maximum enveloppe kunnen worden bepaald voor sensibilisering, capaciteitsopbouw, personeel, ... De gelijke behandeling van de gemeenten verantwoordt dat hiertoe een besluit van de Vlaamse regering wordt aangenomen die dit op algemene wijze vaststelt. Het is dus niet aangewezen om dit te regelen in de individuele convenants.

Aanvullend kan de Vlaamse regering beslissen om via financiële stimuli het gemeentelijke beleid ontwikkelingssamenwerking te sturen.

Artikel 18

Paragraaf 1 van dit artikel voorziet in een sanctie in geval van niet-goedkeuring van een tussentijdse evaluatie. In dat geval kan de Vlaamse regering beslissen de middelen voor het volgend jaar geheel of gedeeltelijk niet uit te betalen of om terugbetaling te vorderen van de uitgekeerde middelen.

Benevens deze specifieke sanctie, zijn uiteraard ook de sancties van toepassing die momenteel opgenomen zijn in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (art. 55-58) en die in de toekomst zullen opgenomen worden in het decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

Het instrument van het gemeentelijke convenant mag in geen geval een strak en weinig soepel gegeven zijn. Het strategische en operationele actieplan wordt permanent opgevolgd en begeleid ; bijsturingen of wijzigingen zijn steeds mogelijk en zullen in overleg met de administratie steeds kunnen gebeuren. Dit proces is dus een levend proces, waarbij wordt ingespeeld op actuele toestanden en waarbij de evaluatie van de afgelopen acties dadelijk kan worden verwerkt. Dit alles maakt dat een langetermijnplanning enkel gebeurt op de grote doelstellingen en acties en dat de budgettaire weerslag van deze acties en het tijdstip waarop deze plaatsvinden aan wijzigingen kunnen onderhevig zijn. Het proefproject leert trouwens dat de budgettaire planning en de budgettaire realisaties fel kunnen uiteenlopen. Toch dient de Vlaamse overheid een engagement op langere termijn na te komen. Van daar dat aan de gemeente een subsidiebelofte wordt gedaan die de gehele duur van het convenant bestrijkt. Deze belofte wordt jaarlijks geconcretiseerd en vastgelegd op basis van het jaarlijkse actieplan. Deze werkwijze kan gerealiseerd worden zowel door middel van gesplitste als van niet-ge-

splitste kredieten. Deze regeling is conform met de bepalingen van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (artikel 12, § 4).

Paragraaf 3 machtigt de Vlaamse regering om de nadere modaliteiten inzake de controle, het toezicht en de sanctionering m.b.t. de toegekende subsidies vast te stellen.

Artikel 19

Alleen in het Nederlandse taalgebied is de volledige regeling van dit decreet van toepassing. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn de bepalingen van dit decreet, enkel wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, van toepassing op de gemeentelijke instellingen die op grond van hun activiteiten moeten worden geacht uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 127, § 2, van de Grondwet), met name de diensten voor Nederlandstalig onderwijs en Nederlandstalige cultuur. Via dit decreet zullen ook deze Brusselse gemeentelijke diensten worden gestimuleerd om internationale, ontwikkelingsgerichte activiteiten te ontplooien.

Artikel 20

In dit decreet wordt vooreerst bepaald dat het decreet van toepassing is op de convenants die gesloten worden na de inwerkingtreding van dit decreet.

Aangezien er reeds convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking werden afgesloten in het kader van een pilootproject, wordt in dit artikel in een overgangsregeling voorzien. Er wordt bepaald dat het decreet geen afbreuk doet aan de convenants die gesloten werden voor de inwerkingtreding van dit decreet. Het gaat hier dus om een toepassing van de algemene regel, met name dat inzake overeenkomsten de eerbiedigende werking van de wet de regel is.

Om interpretatieproblemen te vermijden, bepaalt het decreet ten slotte uitdrukkelijk dat de lopende convenants niet kunnen gewijzigd of hernieuwd worden dan volgens de bepalingen van dit decreet. In die gevallen is het decreet dus wel onmiddellijk van toepassing op de lopende overeenkomsten.

Artikel 21

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Ludo SANNEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° covenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking : overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering enerzijds, en een gemeente anderzijds, die wordt gesloten met als doel :
 - a) de aanmoediging van de gemeente om een volwaardige speler te worden binnen het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking ;
 - b) een brede sensibilisatie inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente te bewerkstelligen ;
 - c) een goed bestuur inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking na te streven binnen de gemeente door capaciteitsopbouw inzake bestuurlijk management en het conceptueel uitbouwen van een lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking ;
 - d) voor de gemeenten die dat beogen, de directe samenwerking van gemeente tot gemeente in een Noord-Zuidcontext ondersteunen met het oog op bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie ;
- 2° ontwikkelingssamenwerking : ontwikkelingssamenwerking met het Zuiden zoals omschreven in artikel 2, 3° ;

- 3° het Zuiden : de landen die opgenomen zijn in het eerste deel van de lijst van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (Development Assistance Committee – DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), met uitzondering van de lidstaten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) ;
- 4° de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking : gemeentelijke adviesraad in de zin van artikel 252 van het Gemeentedecreet die bevoegd is voor het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking, inzonderheid voor de ontwikkelingssamenwerking met het Zuiden ;
- 5° strategisch actieplan : driejaarlijks plan, opgesteld door de gemeente met het oog op het sluiten van een convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking met de Vlaamse regering, dat voldoet aan de voorwaarden, bepaald in artikel 6, 1° ;
- 6° operationeel actieplan : plan dat jaarlijks door de gemeente wordt opgesteld in het kader van een convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en dat voldoet aan de voorwaarden, bepaald in artikel 7.

HOOFDSTUK II

Het sluiten van een convenant

AFDELING 1

Het algemene convenant

Artikel 3

De Vlaamse regering kan pas een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente na beoordeling van een door de gemeente ingediend strategisch actieplan en een operationeel actieplan voor het eerste jaar, en als aan de volgende instapcriteria is voldaan :

- 1° de gemeente beschikt over een erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking ;
- 2° in de algemene beleidsnota zoals omschreven in artikel 162 en 163 van het Gemeentedecreet is een afdeling opgenomen betreffende het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, of de gemeente beschikt over een sectoriële beleidsnota inzake ontwikkelingssamenwerking ;
- 3° de gemeente beschikt over een schepen, bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking ;
- 4° in gemeenten van meer dan 10.000 inwoners beschikt de gemeente over minstens één halftijdse gemeentelijke ambtenaar, bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking ;
- 5° in gemeenten van 10.000 inwoners of minder beschikt de gemeente over een gemeentelijke ambtenaar, bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking die minstens is aangesteld voor 25 % ;
- 6° de gemeente beschikt over een afzonderlijke begrotingspost ontwikkelingssamenwerking.

AFDELING 2

Het convenant directe samenwerking

Artikel 4

Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 3 kan de Vlaamse regering alleen een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente waarbij al de doelstellingen zoals vermeld in artikel 2, 1°, worden nagestreefd door middel van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden als aan de volgende criteria is voldaan :

- 1° de gemeente verbindt zich ertoe om drie jaar na het sluiten van het convenant minstens één voltijds equivalent gemeentelijke ambtenaar inzake ontwikkelingssamenwerking tewerk te stellen voor de rest van de duur van het convenant ;
- 2° het strategische actieplan van de gemeente stelt het uitbouwen van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden als strategische doelstelling voorop ;
- 3° het operationele actieplan omvat een concreet uitgetekend traject inzake de uitbouw van een bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden.

De Vlaamse regering kan aanvullende criteria bepalen.

AFDELING 3

Het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking

Artikel 5

Onverminderd de mogelijkheid voor de gemeenteraad om andere adviezen in te winnen, brengt de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking voorafgaandelijk advies uit aan de gemeenteraad over het sluiten en de verlenging van een convenant door de gemeente, met inbegrip van het strategische actieplan, het operationele actieplan en de keuze van een partner in het Zuiden, als de gemeente een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden zou overwegen, en over het voortgangs- en eindrapport, bedoeld in artikel 12.

Bij gebrek aan advies binnen 30 dagen na het inkomen van de aanvraag bij de voorzitter van de adviesraad, wordt het advies geacht ongunstig te zijn.

Afwijkingen van het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking worden afdoende gemotiveerd door de gemeente.

HOOFDSTUK III

Inhoud, duur en beëindiging van het convenant

Artikel 6

Het convenant bevat minstens de volgende elementen :

1° het strategische actieplan omvat minstens de volgende informatie :

- a) de doelstellingen inzake ontwikkelingssamenwerking waaraan de gemeente gedurende de periode van het convenant wil werken, evenals een motivering houdende de wijze waarop de gemeente de doelstellingen, vermeld in artikel 2, 1°, beoogt te bereiken ;
- b) een uiteenzetting waaruit blijkt of de gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleids-thema's in het gemeentelijke beleid ontwikkelingssamenwerking heeft opgenomen. De Vlaamse regering stelt de geïntegreerde beleidsthema's vast ;
- c) de mededeling van eventuele subsidies die de gemeente reeds zou genieten in het kader van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking ;

2° de verbintenissen van de betrokken partijen, met inbegrip van :

- a) de beoogde resultaten en de wijze waarop die gemeten kunnen worden aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren ;
- b) de toewijzing van middelen aan de in het strategische actieplan geformuleerde doelstellingen ;

3° bepalingen inzake rapportering en verantwoording, begeleiding en evaluatie ;

4° bepalingen inzake eventuele wijzigingen van het convenant ;

5° bepalingen inzake geschillenbeslechting ;

6° bepalingen inzake inwerkingtreding.

Artikel 7

Jaarlijks wordt door de gemeente een operationeel actieplan opgesteld. Dit plan bevat de operationele doelstellingen, de vooropgestelde resultaten, de criteria voor evaluatie en de geplande acties, met inbegrip van een budgettair plan.

Artikel 8

Het convenant wordt gesloten voor een hernieuwbare periode van drie jaar.

Er kan geen convenant gesloten worden binnen zes maanden, voorafgaand aan een volledige vernieuwing van de gemeenteraden.

Artikel 9

§ 1. Onder voorbehoud van de toepassing van § 2 en § 3, eindigt het convenant hetzij bij het verstrijken van de termijn, hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door opzegging.

De partijen kunnen te allen tijde het convenant opzeggen, mits zij een opzeggingstermijn in acht nemen. Behoudens andersluidend beding in het convenant bedraagt die termijn zes maanden. De kennisgeving van de opzegging gebeurt met een aangetekende brief. De opzeggingstermijn begint te lopen vanaf de eerste dag die volgt op de kennisgeving.

§ 2. Het convenant kan door de Vlaamse Gemeenschap of door de gemeente worden opgezegd zonder opzeggingstermijn en zonder dat dit tot enige vergoeding aanleiding kan geven als het algemene of gemeentelijke belang dat vereist in buitengewone omstandigheden.

§ 3. Als uit de interne en externe evaluatie, bedoeld in artikel 13, blijkt dat de gemeente op schromelijke wijze tekortschiet in de verwezenlijking van de vooropgestelde strategische en operationele doestellingen, kan de Vlaamse Gemeenschap het convenant eenzijdig opzeggen zonder opzeggingstermijn en zonder dat dit tot enige vergoeding aanleiding kan geven.

HOOFDSTUK IV

Vorming en begeleiding

Artikel 10

De Vlaamse regering voorziet in vorming voor gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden die betrokken zijn bij het beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, en voor een vertegenwoordiger van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten.

Artikel 11

De Vlaamse regering voorziet in begeleiding van de gemeenten met wie ze een convenant heeft gesloten.

HOOFDSTUK V

Verantwoording en evaluatie

Artikel 12

Jaarlijks wordt door de gemeente een voortgangsrapport opgesteld waarin ze :

- 1° rapporteert over de verschillende initiatieven zoals beschreven in het operationele actieplan ;
- 2° haar beleid toetst aan de voortgangsindicatoren en doelstellingen zoals opgenomen in het convenant en het operationele actieplan.

Op het einde van de looptijd van het convenant wordt door de gemeente een eindrapport opgesteld dat het laatste voortgangsrapport vervangt en dat, naast de documenten, opgesomd in het eerste lid, een inhoudelijke evaluatie bevat van het door de gemeente vooropgestelde strategische actieplan.

Het voortgangsrapport en het eindrapport worden ter evaluatie van het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingssamenwerking bezorgd aan de Vlaamse regering. Het eindrapport wordt bezorgd uiterlijk een maand na het verstrijken van de termijn van het convenant.

De Vlaamse regering pleegt met de gemeente in kwestie overleg over de bevindingen van het voortgangsrapport en het eindrapport.

Artikel 13

De Vlaamse regering evalueert de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking aan de hand van tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie.

De Vlaamse regering voorziet in een evaluatie door externen van de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

HOOFDSTUK VI

Financiering

Artikel 14

Jaarlijks wordt voor de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een vastleggingskrediet ingeschreven.

Artikel 15

Als de Vlaamse regering middelen ter beschikking stelt voor de aanstelling van personeel in het kader van het convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, bepaalt de Vlaamse regering de voorwaarden waaraan die personen moeten voldoen.

Artikel 16

De Vlaamse regering stelt een lijst van enveloppes met maximumbedragen vast die voor subsidie in aanmerking komen.

De Vlaamse regering kan in stimuli voorzien om het beleid van de gemeenten inzake ontwikkelingssamenwerking te sturen.

Artikel 17

§ 1. Bij niet-goedkeuring van een tussentijdse evaluatie kan de Vlaamse regering beslissen om de middelen voor het volgende jaar geheel of gedeeltelijk niet uit te betalen of de terugbetaling te vorderen van de uitgekeerde middelen.

§ 2. Bij de goedkeuring van het convenant verleent de Vlaamse regering een subsidiebelofte die gelijk is aan het bedrag van de gecumuleerde trekkingsrechten die de gemeente krijgt toegekend voor de periode van het convenant.

§ 3. De Vlaamse regering legt de nadere regels vast van de wijze waarop de controle, het toezicht en de bestraffing zullen gebeuren.

HOOFDSTUK VII

De Brusselse gemeenten

Artikel 18

De bepalingen van dit decreet zijn van overeenkomstige toepassing op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

HOOFDSTUK VIII

Slotbepalingen

Artikel 19

De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op de convenants die gesloten worden na de inwerkingtreding van dit decreet.

Het doet geen afbreuk aan de convenants die gesloten werden voor de inwerkingtreding van dit decreet. Die convenants kunnen evenwel alleen gewijzigd of hernieuwd worden volgens de bepalingen van dit decreet.

Artikel 20

Dit decreet treedt in werking op [...]

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 20 november 2003

11202003_Advies_convenants_gemeentelijke Ontwikkelingssamenwerking

Advies

*over het voorontwerp van decreet inzake convenants gemeentelijke
ontwikkelingssamenwerking*

Inleiding

Op 24 oktober 2003 heeft de directeur-generaal van de Administratie voor Buitenlands Beleid het advies gevraagd over het voorontwerp van decreet inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van de Vlaamse minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking.

Het Dagelijks Bestuur van de SERV heeft hierover een advies geformuleerd op 19 november 2003.

Het voorontwerp van decreet geeft aan de Vlaamse regering de mogelijkheid om convenants af te sluiten met gemeenten die ontwikkelingssamenwerking organiseren of willen organiseren met een partner in het Zuiden.

In dat geval kan de Vlaamse regering een convenant afsluiten met de gemeente en voor financiële en inhoudelijke begeleiding zorgen.

De doelstelling van dit decreet is het draagvlak van de ontwikkelingssamenwerking bij de Vlaamse bevolking te verbreden en het Noord-Zuid-beleid bij de gemeenten te stimuleren en te ondersteunen.

Hiertoe wordt verwezen naar de internationale tendensen om de Noord-Zuid problematiek aan te pakken op het lokale niveau. In het Cotonou-akkoord tussen de Europese Unie en de ACP-landen worden de lokale besturen duidelijk naar voren geschoven als actieve partners voor ontwikkelingssamenwerking.

Het voorliggende voorontwerp van decreet is gebaseerd op de ervaringen van een driejarig experiment dat in 2001 werd opgestart. Dit pilootproject werd mee opgevolgd door een ruim samengestelde adviesgroep waar, naast de ministers voor ontwikkelingssamenwerking en binnenlandse aangelegenheden en de vertegenwoordigers van de ministeriële departementen ook afgevaardigden van de NGO, de academische wereld en VVSG betrokken waren.

ADVIES

De Vlaamse sociale partners vragen een duidelijk algemeen kader voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Op korte tijd zijn drie verschillende initiatieven voor advies voorgelegd aan de SERV. De sociale partners herhalen dat ontwikkelingssamenwerking een zaak is van allen. Elke organisatie of groep uit het middenveld kan, ieder vanuit zijn specificiteit, een inbreng doen in de verbetering van de Noord-Zuid relaties en bijdragen tot de duurzame ontwikkeling.

Het Vlaamse beleid van ontwikkelingssamenwerking moet er ook op gericht zijn Vlaamse bedrijven aan te moedigen en te ondersteunen om actief te participeren in de ontwikkeling van het zuiden. De memorie van toelichting van het voorliggende advies verwijst naar het kaderdecreet Vlaamse ontwikkelingssamenwerking waar de inhoudelijke benadering wordt uitgeschreven. Volgens de SERV getuigt het niet van een beter bestuurlijk beleid dat, voorafgaand aan het kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking, een reeks afzonderlijke decreten voor advies worden voorgelegd. Het komt de SERV voor dat het paard achter de wagen wordt gespannen : eerst de technische decreten die over aparte niches handelen en dan het algemene decreet dat de beleidsvisie moet weerspiegelen.

Het kaderdecreet Vlaamse ontwikkelingssamenwerking moet ook duidelijkheid scheppen over het gebruik en de toewijzing van de financiële middelen. Het Vlaamse beleid van ontwikkelingssamenwerking moet steeds en vooral de doelgroep voor ogen houden. De middelen zijn in de eerste plaats bestemd voor de landen uit het zuiden. Er moet zorgvuldig worden op toegezien dat de begeleiding en de capaciteitsopbouw niet overmatig veel van het globale pakket van de financiële middelen gaan opslorpen. Het landschap van de ontwikkelingssamenwerking (Europees, Belgisch en Vlaams) doet overlappingsen en dubbel gebruik vermoeden. Vanuit Vlaanderen moet men alvast de uitdaging opnemen om verspilling van de beperkte middelen te voorkomen.

In de marge van het debat over de invulling van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking pleit de SERV voor een eenheid van terminologie. Zo is er in het decreet systematisch sprake van ontwikkelingssamenwerking, in de begeleidende nota voor de Vlaamse regering van internationale samenwerking.

1. ALGEMENE BEDENKINGEN BIJ HET DECREET

De Vlaamse sociale partners staan achter de doelstellingen van het decreet en geven een positief advies. De vier grote doelstellingen zijn duidelijk geformuleerd in artikel 2: volwaardige gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, sensibilisatie, goed bestuur en de mogelijkheid tot concrete Noord-Zuid samenwerking op lokaal vlak. Dit zijn doelstellingen die de Vlaamse sociale partners nauw aan het hart liggen.

De SERV heeft veel waardering voor het feit dat het decreet werd uitgewerkt aan de hand van een zorgvuldig opgevolgd experiment waarbij een 30-tal gemeenten betrokken waren. Hierdoor kon improvisatie en te snel werk worden vermeden. Dit getuigt van een doordacht beleid en dat is toe te juichen.

De begeleidende nota voor de Vlaamse regering verwijst naar dit experiment maar de memorie van toelichting niet. De begeleidende nota bevat nog meer informatie die nuttig is voor de adviesverstrekker omdat deze in de memorie van toelichting niet is aangehaald. Het gaat om de financiële weerslag en de weerslag op het personeelsbestand en personeelsbudget, noodzakelijk om een degelijk onderbouwd advies te kunnen geven

Het verheugt de SERV dat het decreet over de convenanten gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking de specifieke rol van het middenveld en van de organisaties uit het middenveld erkent.

De memorie van toelichting geeft een expliciete opsomming van de actoren uit het middenveld. De SERV wenst hier zeer uitdrukkelijk aan toe te voegen dat ook vakbonden en werkgeversorganisaties actieve partners zijn en kunnen meewerken aan de ontwikkelingssamenwerking inclusief aan de gemeentelijke.

De invalshoek van duurzame ontwikkeling en lokale Agenda 21 in het decreet is volgens de SERV een goede keuze en brengt de sociale partners in het beeld. De drie dimensies van de duurzame ontwikkeling (sociaal, ecologisch en economisch) maken immers wezenlijk deel uit van het hedendaags sociaal-economisch overleg. Duurzame ontwikkeling mag niet herleid worden tot het ecologische maar is ook sociaal-economisch ingebed. Het is op deze sociale en economische flank dat de sociale partners een eigen inbreng kunnen doen.

Wat het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid betreft is de SERV van mening dat de ontplooiing van lokale bestuurscapaciteit in het Zuiden niet alleen bijdraagt tot een efficiënter en doelgericht beleid maar dat het vooral de plaatselijke democratie kan vooruit helpen.

Daarom moet het accent in de eerste plaats op de capaciteitsopbouw in het Zuiden worden gelegd omdat dit tenslotte het doel is van ontwikkelingssamenwerking. Het instrument van de convenants is in dit opzicht een geschikt instrument. Het geeft een eenheid van aanpak maar respecteert tegelijkertijd de gemeentelijke autonomie en de diversiteit van de gemeenten.

Het decreet bouwt een permanente zorg voor kwaliteit in, zowel voor de partners in het Noorden als voor deze in het Zuiden.

In eigen land zijn de betrokkenheid van het middenveld, inbedding in andere beleidsdomeinen van het gemeentelijk bestuur, participatie van de bevolking en systematische opvolging via voortgangsrapporten enkele voorbeelden van de bekommernissen om een geïntegreerd en participatief beleid in te voeren.

Voor de partners uit het zuiden wordt de stedenband als het ultieme doel gesteld, hoewel dit niet door alle gemeenten kan worden gehaald. Ook op dit domein wordt benadrukt dat een groot draagvlak moet worden gecreëerd en dat de middenveldorganisaties uit het zuiden best betrokken partij zijn.

2. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De Raad geeft enkele specifieke bedenkingen bij sommige van de artikels of subartikels van het voorontwerp van decreet.

Artikel 2

1° doelstellingen van de convenants

Van de vier doelstellingen van de convenants tussen Vlaamse regering en gemeenten hebben er drie betrekking op de Vlaamse gemeenten en is enkel de laatste doelstelling gelinkt met het Zuiden. De SERV meent dat het decreet nog te veel focust op het Noorden en de Vlaamse capaciteitsopbouw. Hij waarschuwt er voor zich niet te verliezen in details die vooral voor de eigen gemeenten van belang zijn.

Wat de doelstelling sensibilisatie betreft, is voorzichtigheid geboden. De SERV dringt aan op een afstemming van de verschillende vormen, cursussen en campagnes, niet alleen op gemeentelijk niveau maar ook met de provincies en met de andere groepen van het middenveld en de NGO's.

Er wordt in Vlaanderen al sterk gesensibiliseerd door vele verschillende partners, en met goed gevolg. Resultaten van het onderzoek van het HIVA tonen bijvoorbeeld aan dat meer dan de helft van de Vlamingen wil dat er meer middelen moeten gaan naar ontwikkelingshulp¹.

3° definitie van het Zuiden

Dit artikel voert een geografische beperking en stelt dat enkel de ontwikkelingslanden van de lijst van de OESO worden opgenomen in de definitie van het Zuiden. Dit is in

¹ Jaarboek 2003 Vlaamse Niet-Gouvernementele Ontwikkelingssamenwerking

overeenstemming met het decreet op de ontwikkelingseducatie. Jumelages met gemeenten en steden uit andere Europese landen - hoe groot de sociaal-economische uitdagingen aldaar - kunnen niet onder de ontwikkelingssamenwerking vallen.

Artikel 3

Dit artikel geeft de algemene instapvoorwaarden maar de Vlaamse regering beslist steeds voor elke convenant afzonderlijk. Het ingediende strategische (3 jaar) en operationele (1 jaar) plan zullen moeten dienen bij de beoordeling van de aanvraag.

De minimum instapvoorwaarden zijn ruim en houden rekening met de verschillende schaal van de Vlaamse gemeenten. Maar het gaat vooral om vormvoorwaarden. De SERV vindt deze onvoldoende en meent dat de gemeenten die een aanvraag doen ook kwalitatief moeten beoordeeld worden, zelfs bij de instap. Kwantiteitscriteria volstaan niet. Het bestaan van een gemeentelijke adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking alleen biedt geen garantie dat hij ook effectief functioneert.

De beoordeling van de kwalitatieve aspecten zoals ervaring, planning, effectieve realisaties ... moet wel laagdrempelig worden gehouden. Het kan niet de bedoeling zijn om gemeenten die wensen te starten met ontwikkelingssamenwerking bij voorbaat uit te sluiten.

Artikel 4

Indien de gemeente een concrete samenwerking met een gemeente/lokaliteit uit het Zuiden wenst aan te gaan, gelden er strengere voorwaarden inzake ondersteuning en budgetten.

Dit is geheel terecht volgens de Vlaamse sociale partners maar de stedenband mag geen ultiem doel worden zoals de memorie van toelichting bij de artikelsgewijze bespreking schijnt aan te geven. Voor kleine gemeenten is een stedenband niet haalbaar noch aangewezen. Creatieve thematische aanpak of andere formules moeten worden toegelaten. De stedenband moet beter worden omschreven. Alleszins moet duidelijk worden dat het niet om jumelage-formules gaat, maar wel om structurele samenwerking tussen gemeenten met het oog op capaciteitsopbouw in het Zuiden. De gemeenten uit het Zuiden kunnen kennismaken met Vlaamse gedecentraliseerde beslissingsorganen en met de ervaringen vanuit lokale inspraak en participatie. Niet om onze modellen zomaar op te leggen maar integendeel om hen toe te laten eruit te putten wat voor de plaatselijke situatie het meest geschikt lijkt.

Artikel 5

Dit voorziet dat de gemeentelijke adviesraden voor ontwikkelingssamenwerking een advies moeten geven over het sluiten en de verlenging van de convenant.

De SERV acht dit een aangewezen stap en vindt vooral de plicht tot motivatie in geval van afwijking een goede zaak.

Artikels 10 en 11

Artikel 10 geeft aan de Vlaamse regering de mogelijkheid tot vorming van de plaatselijke medewerkers die betrokken zijn bij de convenants. Dit moet weliswaar gebeuren binnen de beperkingen van het budget. Artikel 11 voorziet de mogelijkheid tot begeleiding van de gemeenten die instappen.

De Raad ondersteunt de keuze voor een goede begeleiding en vorming van de betrokkenen vanuit de gemeenten.

Opleiding in het kader van dit decreet betreft de vorming van gemeenteamttenaren in verband met het beheer van de gemeentelijke convenant, met andere woorden met de capaciteitsopbouw van de gemeenten.

In die zin zijn deze vormen van opleiding wezenlijk verschillend van de opleidingen van het decreet op ontwikkelingseducatie dat zich richt op de sensibilisatie van het brede publiek.

Uit de begeleidende nota voor de Vlaamse regering kan de SERV opmaken dat nog moet worden uitgemaakt hoe en door wie de vorming en de begeleiding gaat gebeuren. Blijkbaar is een afbakening van de taken van de administratie van de Vlaamse gemeenschap en van de VVSG nodig. Het decreet laat de keuze open en verwijst naar een uitvoeringsbesluit.

De SERV doet over deze juiste afbakening geen uitspraak maar meent wel dat de budgettaire inspanningen in verhouding moeten staan tot de inspanningen die op het veld gebeuren.

Een budget voor de convenanten waarvan meer dan 15% voor opleiding en begeleiding wordt gereserveerd stemt tot nadenken.

Samenwerking tussen verschillende gemeenten of met andere actoren van het middenveld voor de opleiding van gemeenteamttenaren zijn volgens de SERV een manier om een verspilling van de financiële middelen kan tegengaan.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË
-----**ADVIES 36.064/VR/3****VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE**

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 31 oktober 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", heeft, na de zaak te hebben onderzocht in verenigde kamers en in de derde kamer, op 2 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de gemeenten te stimuleren tot het voeren van een eigen actief beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, onder meer door bijkomende financiële impulsen te bieden aan kwalitatieve gemeentelijke initiatieven. Daartoe wordt het instrument van het convenant gebruikt. De bijkomende middelen worden toegekend aan gemeenten die voldoen aan de decretaal bepaalde voorwaarden en die met het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap een convenant hebben gesloten.

In artikel 2 worden een aantal definities gegeven, o.m. van het begrip "convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", waarbij de doelstellingen van de convenants worden aangegeven.

In artikel 3 worden de voorwaarden bepaald waaronder de Vlaamse regering met een gemeente een algemeen convenant kan sluiten, terwijl artikel 4 de bijkomende voorwaarden bepaalt waaronder een "convenant directe samenwerking" kan worden gesloten. Het "convenant directe samenwerking" wil bestuurlijke samenwerking tussen een Vlaamse gemeente en een lokaal bestuur in het Zuiden ondersteunen. Artikel 5 bepaalt dat voorafgaand aan het sluiten van een convenant de gemeenteraad steeds het advies moet inwinnen van de door de gemeente erkende "adviesraad ontwikkelingssamenwerking".

In artikel 6 wordt bepaald welke aangelegenheden ten minste in het convenant moeten worden geregeld. Artikel 7 bepaalt de inhoud van het operationeel actieplan dat jaarlijks door de gemeente moet worden opgesteld. De artikelen 8 en 9 bevatten bepalingen over de normale duur van het convenant, en over het voortijdig beëindigen ervan.

De artikelen 10 en 11 leggen aan de Vlaamse regering bepaalde verplichtingen inzake vorming en begeleiding op.

De evaluatie van de uitvoering van een convenant maakt het voorwerp uit van de artikelen 12 en 13.

36.064/VR

De artikelen 14 tot 16 regelen de wijze waarop de Vlaamse regering het beleid financiert. Artikel 17 bevat bepalingen i.v.m. de mogelijke financiële sancties die de regering kan opleggen.

Artikel 18 bepaalt dat het ontworpen decreet van overeenkomstige toepassing is op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

De artikelen 19 en 20 tenslotte regelen de inwerkingtreding van het ontworpen decreet en de gevolgen ervan op de reeds bestaande convenants.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. De Raad van State stelt vast dat het begrotingsakkoord is aangevraagd op 19 augustus 2003. Het begrotingsakkoord zelf is echter niet aan de Raad van State medegedeeld.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

A. Materiële bevoegdheid

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp doet de vraag rijzen in welke mate het Vlaamse Gewest bevoegd is om een beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te voeren.

Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden of uitdrukkelijk aan de gemeenschappen of de gewesten toegewezen. Daaruit kan echter niet afgeleid worden dat ze behoort tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale overheid alleen.

I. De ontwikkelingssamenwerking in het licht van de bevoegdheid inzake buitenlands beleid

a. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking

4. De federale overheid is in beginsel bevoegd voor de ontwikkelingssamenwerking. Zoals gezegd, gaat het weliswaar niet om een bevoegdheid die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de federale wetgever is voorbehouden. De federale overheid is echter o.m. bevoegd inzake het buitenlands beleid ⁽¹⁾. Die bevoegdheid heeft niet alleen betrekking op de uitoefening, op het internationale vlak, van de bevoegdheden die op het interne vlak toekomen aan de federale overheid. Het buitenlands beleid heeft daarnaast ook een specifieke inhoud. Ook de ontwikkelingssamenwerking wordt traditioneel geacht tot het buitenlandse beleid te behoren. Alhoewel de ontwikkelingssamenwerking essentieel gericht is op de lotsverbetering van de bevolking in ontwikkelingslanden, is ze immers ook gericht op het bevorderen van stabiele en rechtvaardige verhoudingen tussen staten. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

"(Ce) qu'on oublie fréquemment, c'est que la coopération au développement n'a pas pour unique objet de combattre la pauvreté. En effet, en vue de permettre la réalisation de cet objectif essentiel de la coopération belge, les activités de coopération visent aussi à assurer la stabilité et la paix au sein de la société des États partenaires" ⁽²⁾.

5. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking is, in de huidige stand van de bevoegdheidsverdeling, niet beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de federale overheid in de interne rechtsorde bevoegd is (bijvoorbeeld justitie). Ontwikkelingssamenwerking heeft veelal betrekking op sectoren zoals gezondheidszorg,

⁽¹⁾ Deze bevoegdheid wordt deels uitdrukkelijk bevestigd in artikel 167 van de Grondwet wat de verdragen in federale aangelegenheden betreft, en is deels van residuaire aard.

⁽²⁾ A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, "La scène internationale: la réforme de la coopération au développement et du commerce extérieur", in X., Les accords du Lambertmont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage, Brussel, Bruylant, 2003, 436.

36.064/VR

onderwijs, landbouw, infrastructuur, enzovoorts ⁽³⁾, die in de interne rechtsorde in belangrijke mate behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. Het ontwikkelingsbeleid in deze sectoren behoort mede tot de federale bevoegdheid inzake het buitenlands beleid. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

"... (L)'aide même sectorielle comme les actions menées en vue de lutter contre la pauvreté, de favoriser les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive, de promouvoir l'enseignement et la formation, de développer l'agriculture et la sécurité alimentaire, d'améliorer ou créer l'infrastructure de base, de protéger le sort des femmes, de limiter le travail des enfants, etc. s'inscrit dans la même logique, c'est-à-dire stabiliser la société et renforcer les bases d'une démocratie" ⁽⁴⁾.

6. Dat het federaal beleid inzake ontwikkelingssamenwerking betrekking kan hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, impliceert uiteraard niet dat dit beleid ook gevolgen mag hebben op de uitoefening van die bevoegdheid door de gemeenschappen en de gewesten in de interne rechtsorde. Zo komt het bijvoorbeeld niet toe aan de federale overheid om, in het kader van het onderwijsontwikkelingsbeleid, maatregelen te nemen m.b.t. de toegang van buitenlandse studenten tot de onderwijsinstellingen in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap of om statutaire bepalingen uit te vaardigen waardoor leerkrachten kunnen deelnemen aan onderwijsprojecten in ontwikkelingslanden. Dergelijke maatregelen behoren uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, die daarover met de federale overheid wel samenwerkingsovereenkomsten kunnen sluiten.

b. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake ontwikkelings-samenwerking

7. Ook de gemeenschappen en de gewesten beschikken thans over bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking. Op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen en de gewesten immers bevoegd "om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de

⁽³⁾ Dit is zo voor de Belgische directe bilaterale samenwerking. Zie hierover de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

⁽⁴⁾ A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, o.c., 437.

36.064/VR

aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". De artikelen 127, § 1, eerste lid, 3°, 128, § 1, eerste lid, en 130, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet bepalen daarenboven respectievelijk:

- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: (...) 3° (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° (cultuur) en 2° (onderwijs)";
- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen";
- "De Raad van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet: (...) 4° (...) de internationale samenwerking, daarin begrepen het sluiten van verdragen, voor de in 1°, 2° en 3° bedoelde aangelegenheden".

8. De internationale samenwerking die de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet tot stand brengen, kan uiteraard ook betrekking hebben op derdewereldlanden en uitsluitend gericht zijn op de ontwikkeling van de bevolking aldaar. Artikel 167, § 1, van de Grondwet houdt dan ook voor de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid in om een ontwikkelingsbeleid te voeren. Anders dan de federale ontwikkelingssamenwerking die een algemene draagwijdte heeft, kan de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en de gewesten evenwel uitsluitend betrekking hebben op "de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn" (artikel 167, § 1, van de Grondwet).

De Raad van State heeft zulks reeds eerder opgemerkt:

"(Artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet) verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat «de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak». De bevoegdheidsverdeling ratione

36.064/VR

materiaal is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak" ⁽⁵⁾.

II. Artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

9. De bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals die besloten ligt in de grondwettelijke bepalingen over de bevoegdheidsverdeling inzake het buitenlands beleid, wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij artikel 6 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel 6ter luidt als volgt:

"Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

Een bijzondere werkgroep wordt opgericht, die tot taak heeft om, in overleg met de sector en uiterlijk tegen 31 december 2002, een lijst voor te stellen van de aangelegenheden die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake ontwikkelingssamenwerking."

In het verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp dat de bijzondere wet van 13 juli 2001 is geworden, wordt nader gepreciseerd dat de door de bijzondere werkgroep op te stellen lijst van bevoegdheden betrekking zal hebben op "bevoegdheden (die) liggen in het verlengde van de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen (toepassing van het beginsel van de «implied powers»)" ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 24.903/VR van 22 april 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-796/1, (238), p. 241, nr. 2.1.

⁽⁶⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8.

Op het eerste gezicht lijken de tekst van artikel 6ter en de aangehaalde passus uit het verslag te impliceren dat de bevoegdheid inzake ontwikkelings-samenwerking uitsluitend toekomt aan de federale overheid, dat de gemeenschappen en de gewesten ter zake thans over geen enkele bevoegdheid beschikken, en dat slechts vanaf 1 januari 2004 onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking, "in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoëgheden" en in zoverre ze voorkomen op een lijst opgemaakt door een "bijzondere werkgroep", zullen kunnen worden overgeheveld via een nog goed te keuren bijzondere wet ⁽⁷⁾.

Deze interpretatie wordt echter tegengesproken door andere elementen uit diezelfde parlementaire voorbereiding waaruit blijkt dat de bijzondere wetgever bij de voorbereiding van artikel 6ter is uitgegaan van een meer genuanceerde visie op de huidige bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking. Volgende uittreksels uit de parlementaire voorbereiding wijzen hierop:

- "De vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid herhaalt dat zij blij is dat zij als minister-president van de vorige regering van de Franse Gemeenschap indirect het negatieve advies van de Inspectie van financiën omzeild heeft en een duidelijk beleid inzake ontwikkelingssamenwerking heeft gevoerd. Dat heeft de samenwerking per programma op federaal niveau geenszins in gevaar gebracht. Welbepaalde projecten waarvoor zij bevoegd was, werden geïntegreerd in het federale programma, dat zo meer middelen kreeg" ⁽⁸⁾;
- de Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking verklaarde: "De gemeenschappen en de gewesten doen reeds, met enig succes, aan ontwikkelings-samenwerking. Wij hebben daar geen enkel bezwaar tegen. Er valt voldoende armoede te bestrijden. Wie zich daadwerkelijk met de landen van het Zuiden wil bezighouden heeft werk genoeg" ⁽⁹⁾;

⁽⁷⁾ In het verslag van de Senaatscommissie leest men over die in het vooruitzicht gestelde wet: "Op basis van het verslag van deze werkgroep wordt het geëigende ontwerp uitgewerkt dat de bevoegdheidsoverdracht zal bewerkstelligen" (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8).

⁽⁸⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 216.

⁽⁹⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 118.

36.064/VR

- "(een) lid is het ermee eens dat bepaalde onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking perfect kunnen worden gecommunautariseerd. Dat is vandaag trouwens al het geval" ⁽¹⁰⁾.

Uit deze uittreksels blijkt dat de bijzondere wetgever zich ervan bewust is dat in de huidige bevoegdheidsverdeling niet alleen de federale overheid, doch ook de gemeenschappen en de gewesten over een bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking beschikken. Artikel 6ter van de bijzondere wet wijzigt op zichzelf niets aan die thans bestaande bevoegdheidsverdeling, doch stelt slechts een bevoegdheids-overdracht in de toekomst in het vooruitzicht.

III. Bestuit: parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking

10. Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over parallelle bevoegdheden beschikken inzake ontwikkelingssamenwerking: de federale overheid beschikt over die bevoegdheid in het algemeen, terwijl de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid hebben m.b.t. de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheid behoren.

Reeds in 1999, in het verslag van de Senaatscommissie voor de Institutionele aangelegenheden over de "Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren", heeft Y. Lejeune het ter zake over een "gemengde activiteit" gehad. Hij stelde:

"Het voorliggend probleem volgt uit het feit dat de bevoegdheidsverdeling, zoals bepaald door de Grondwet en de bijzondere wetten, geen melding maakt van de ontwikkelingssamenwerking als dusdanig. Verschillende activiteiten die tot dit domein behoren, kunnen daardoor beschouwd worden als gemengd, aangezien zij uit het oogpunt van de internationale betrekkingen tot de federale bevoegdheid kunnen behoren maar voor een aantal aspecten onder de gemeenschappen kunnen vallen.

Dit geeft aanleiding tot gemengde toestanden te meer omdat dezelfde materie volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof, zelfs op impliciete wijze, ondergebracht kan worden in een gemeenschapsbevoegdheid terwijl ze anderzijds

⁽¹⁰⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 214.

algemeen beschouwd federaal kan blijven in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake internationale betrekkingen" ⁽¹¹⁾.

11. De Raad van State acht het nuttig te wijzen op een aantal beginselen en regels i.v.m. de bevoegdheidsverdeling die tot een coherente uitoefening van de bedoelde parallelle bevoegdheden door de verschillende overheden kunnen bijdragen.

12. In de eerste plaats is het een algemeen beginsel dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd zo verregaande maatregelen mag treffen dat het voor een andere overheid onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren ⁽¹²⁾. Bij de uitoefening van hun bevoegdheid dienen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten m.a.w. binnen de grenzen van de evenredigheid te blijven. Dit beginsel geldt ook t.a.v. de parallelle bevoegdheden. Zo zullen de gemeenschappen en de gewesten door de uitoefening van hun bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking niet mogen dwarsbomen. Aangezien het om parallelle bevoegdheden gaat, geldt hetzelfde overigens ook voor de uitoefening van de federale bevoegdheid t.a.v. de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, onder voorbehoud van wat hierna wordt vermeld m.b.t. artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie opmerking 14).

13. Om een coherente uitoefening van de parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking mogelijk te maken kunnen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten gebruik maken van de overleg- en samenwerkingsmechanismen die respectievelijk in hoofdstuk II van titel II van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in titel IV *bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ter beschikking worden gesteld.

⁽¹¹⁾ Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1333/1, p. 761.

⁽¹²⁾ Zie o.m. Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 14/91, overw. B.3.3.

36.064/VR

14. Ten slotte wijst de Raad van State erop dat in zoverre de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en de gewesten wordt verwezenlijkt door het sluiten van verdragen, artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing is. Dit artikel, dat een invulling geeft aan de bepaling van artikel 167, § 1, van de Grondwet, luidens welke de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, houdt in dat de gemeenschaps- en gewestregeringen de Koning vooraf dienen te informeren zowel van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van het verdrag aan te vatten als van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het verdrag willen verrichten (artikel 81, § 1). De Ministerraad kan vervolgens binnen de dertig dagen te kennen geven bezwaren te hebben tegen het sluiten van dat verdrag, waardoor de door de betrokken regering voorgenomen procedure gedurende dertig dagen wordt geschorst (artikel 81, § 2). Hierna heeft overleg plaats in de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid (artikel 81, § 3). Bij gebreke van consensus binnen de dertig dagen kan de Koning bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd besluit, de schorsing bevestigen van de door de regering voorgenomen procedure, wanneer 1° de verdragspartij niet door België is erkend; 2° België geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de verdragspartij; 3° uit een beslissing of een handeling van de Staat blijkt dat de betrekkingen tussen België en de verdragspartij zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang zijn gekomen; of 4° het voorgenomen verdrag strijdig is met internationale of supranationale verplichtingen van België (artikel 81, § 4). Artikel 81 biedt aldus aan de Koning een instrument om in zekere mate de eenheid in het Belgisch buitenlands beleid te verzekeren. Deze ratio legis is uiteraard ook pertinent voor het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, in zoverre dat via verdragen tot stand komt.

In een gelijkaardig mechanisme is weliswaar niet voorzien ten aanzien van het voornemen van een gemeenschaps- of gewestwetgever of -regering om een decreet, een ordonnantie of een besluit in de interne rechtsorde in te voeren. Als een dergelijke normering leidt tot op de ontwikkelingslanden gerichte maatregelen die bij verdrag worden bevestigd, kan artikel 81 van de bijzondere wet echter wel een rol spelen. Daarenboven herinnert de Raad van State hier aan het hoger reeds besproken evenredigheidsbeginsel in de uitoefening van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking (zie hiérvóór, opmerking 12).

IV. Toepassing van de bevoegdheidsregels op maatregelen inzake het stimuleren van de gemeenten tot het voeren van een eigen beleid inzake ontwikkelingssamenwerking

15. De ontworpen regeling strekt ertoe de gemeenten financieel te stimuleren om een eigen ontwikkelingsbeleid te voeren, o.m. door het uitbouwen van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente uit het Zuiden.

16. De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om de lokale besturen, in het kader van het medebewind, te betrekken bij het voeren van een beleid dat binnen hun bevoegdheid valt (artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De gewesten zijn ook bevoegd voor de "financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten ... in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn" (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet). Uit die laatste bepaling volgt overigens a contrario dat de federale overheid bevoegd is om de lokale besturen te betrekken in het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking waarvoor die overheid een algemene bevoegdheid heeft, en om daartoe in financiële middelen te voorzien ⁽¹³⁾.

17. Opdat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zouden zijn om de gemeenten te betrekken bij de ontwikkelingssamenwerking, is vereist dat het gaat om ontwikkelingssamenwerking op de specifieke domeinen waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn. Convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

⁽¹³⁾ Zie eveneens, over de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen en de gewesten om te voorzien in de financiële middelen voor de opdrachten die zij aan de gemeenten toevertrouwen en die gebaseerd zijn op artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, R.v.St., afd. wetg., advies 30.978/4 van 22 januari 2001 over een wetsontwerp "tot bevordering van de verkeersveiligheid in de schoolomgeving", Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 50-817/2, pp. 4-5, nr. 3. In dat advies verwijst de Raad van State naar het toenmalige artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet, dat overeenstemt met het huidige artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van die wet.

36.064/VR

enerzijds, en de gemeenten anderzijds, kunnen slechts worden gesloten inzake de aangelegenheden die tot de respectieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren, zoals bijv. inzake onderwijs, wat de gemeenschap betreft, en inzake de bescherming van het leefmilieu of het economisch beleid, wat het gewest betreft. Het ontwerp bevat echter geen bepalingen waaruit blijkt dat het bedoelde ontwikkelingsbeleid tot die specifieke aangelegenheden beperkt is. Op dit punt zou het ontwerp nader gepreciseerd moeten worden.

18. Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat in de commentaar bij artikel 1 van het ontwerp op algemene wijze verwezen wordt naar artikel 6, § 1, VIII (lees artikel 6, § 1, eerste lid, VIII), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, i.v.m. de ondergeschikte besturen, en naar artikel 4, 14°, van die bijzondere wet, i.v.m. de "intellectuele, morele en sociale vorming".

De bevoegdheid van de gewesten om de ondergeschikte besturen te regelen, impliceert niet de bevoegdheid om gelijk welke opdracht aan die besturen te verlenen, of om die besturen tot gelijk welk beleid aan te moedigen. De opdrachten en het beleid moeten integendeel zelf tot de bevoegdheid van het gewest behoren.

De intellectuele, morele en sociale vorming vormt voorts slechts een onderdeel van het beleid dat door de gemeenten gevoerd kan worden. Als zodanig behoort het stimuleren van het ontwikkelingsbeleid op dat vlak weliswaar tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, maar die bevoegdheid is zeker niet voldoende om de Vlaamse Gemeenschap bevoegd te maken voor het geheel van het ontwerp.

19. De stellers van het ontwerp dienen dan ook meer precies aan te geven voor welke aangelegenheden, behorend tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, in een stimulering van de ontwikkelingssamenwerking door de lokale besturen wordt voorzien.

Op grond van het basisbeginsel dat "de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens op extern vlak kan uiten", kan besloten worden dat het ontwerp de voorwaarden kan vaststellen waaronder convenants gesloten kunnen worden tussen, enerzijds, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, en anderzijds, de gemeenten ⁽¹⁴⁾, met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking op de domeinen die binnen de bevoegdheden van de gemeenschap en het gewest vallen. Dit besluit geldt onder voorbehoud dat niet zou blijken dat de ontworpen regeling de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

13. Territoriale bevoegdheid

20. In artikel 18 van het ontwerp wordt bepaald dat de bepalingen van het ontworpen decreet van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

21. Het Vlaamse Gewest is evenwel slechts bevoegd in de vijf Vlaamse provincies (artikel 5 van de Grondwet en artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De Vlaamse decreetgever is dan ook, als gewestelijk decreetgever, territoriaal onbevoegd t.a.v. de gemeenten die gelegen zijn in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Het komt de Vlaamse gewestelijke decreetgever niet toe om de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in zijn beleid te betrekken. Voorzover de voorgenomen maatregelen kunnen worden gekwalificeerd als een gewestaangelegenheid, overschrijden ze de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

22. In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op gemeenschapsbevoegdheden, moet de vraag naar de mogelijkheid om de Brusselse gemeenten te betrekken in de werkingssfeer ervan, anders beantwoord worden naargelang het gaat om persoonsgebonden aangelegenheden dan wel culturele aangelegenheden of onderwijsaangelegenheden.

⁽¹⁴⁾ Zie evenwel hierna, nrs. 20-24, i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ten aanzien van de Brusselse gemeenten.

36.064/VR

23. Ten aanzien van persoonsgebonden aangelegenheden heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in advies 33.566/AG/2 het volgende gesteld:

"Op grond van artikel 128, § 2, van de Grondwet is de Franse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad slechts bevoegd ten aanzien van de instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap. Uit talrijke samenlopende verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet blijkt bovendien dat, in de opvatting van de grondwetgever, een instelling niet geacht kan worden wegens haar organisatie uitsluitend te behoren tot één gemeenschap als ze door de wet onderworpen is aan een stelsel van tweetaligheid.

Welnu, op grond van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, is dit laatste het geval voor elke gemeentelijke instelling, of het nu gaat om de gemeente als zodanig dan wel om een instelling die door haar is opgericht om op te treden op het domein van de persoonsgebonden aangelegenheden. In die aangelegenheden kan een gemeenschapsdecreet dus niet rechtstreeks verplichtingen opleggen aan een gemeente van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, of daaraan rechten toekennen. Het feit dat de betrokken gemeenten de mogelijkheid zouden behouden om zich al dan niet aan dat decreet te onderwerpen, verandert daaraan niets.

(...)" ⁽¹⁵⁾.

Die overwegingen gelden ook voor het thans voorliggende ontwerp.

In advies 34.339/AV, waarin trouwens ook wordt verwezen naar het voornoemde advies 33.566/AG/2, heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving voorts het volgende opgemerkt:

"Willen de stellers van het ontwerp een lokale overheid in Brussel betrekken bij het toezicht op de naleving van het ontworpen decreet, dan dienen zij daarvoor een beroep te doen op een andere instelling dan de gemeente. Dit zou dan bijvoorbeeld de Vlaamse Gemeenschapscommissie kunnen zijn. Artikel 166,

⁽¹⁵⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 33.566/AG/2 van 11 februari 2003 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 2003 "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", Parl. St., Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, (47), 49 (vertaling; voetnoten weggelaten). In dezelfde zin: R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1709/1, (143), pp. 159-160, nr. 28.

36.064/VR

§ 3, 2^e, van de Grondwet maakt het immers mogelijk voor de Vlaamse Gemeenschap om bevoegdheden op te dragen aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en deze laatste is bovendien, op grond van artikel 35 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, onderworpen aan een eentalig taalregime" ⁽¹⁶⁾.

Aangezien de stellers van het ontwerp te dezen het nemen van initiatieven inzake ontwikkelingssamenwerking door de gemeenten zelf wensen aan te moedigen, lijkt het evenwel weinig waarschijnlijk dat de hiervoor geformuleerde suggestie aan dat doel kan beantwoorden.

24. Wat de culturele aangelegenheden en het onderwijs betreft, zijn de beginselen met betrekking tot de toepasbaarheid van gemeenschapsdecreten te Brussel de volgende.

Artikel 127, § 2, van de Grondwet luidt als volgt:

"Deze decreten ⁽¹⁷⁾ hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap."

Het hier gebruikte criterium is dat van de activiteit van de betrokken instellingen.

Artikel 22 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bepaalt evenwel het volgende:

⁽¹⁶⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV, aangehaald, p. 160, nr. 28.

⁽¹⁷⁾ Het gaat hier om de decreten bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van deze bepaling, te weten die welke uitgevaardigd worden in de volgende aangelegenheden:
1° de culturele aangelegenheden;
2° het onderwijs (...);
3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

36.064/VR

"In afwijking van de bepalingen van deze afdeling ⁽¹⁸⁾ zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit een enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstige gebied. Bij die categorie van inrichtingen horen alle kinderbewaarplaatsen en peuterafdelingen."

Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs het volgende:

"De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillende taalstelsels van kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel."

Uit deze twee bepalingen volgt, ten minste impliciet wat de tweede betreft, dat de activiteiten inzake cultuur en onderwijs van de gemeenten onderworpen kunnen zijn aan een eentalig taalstelsel, en dat bijgevolg de gemeenschapsdecreten in dezen aan de gemeenten in principe rechten kunnen toekennen en verplichtingen opleggen ⁽¹⁹⁾.

Wat deze aangelegenheden betreft, heeft deze regeling evenwel alleen betrekking op de gemeentelijke instellingen die zo georganiseerd zijn dat ze hun activiteiten uitsluitend in één taal uitoefenen. Zo niet dienen deze instellingen als tweetalig te worden beschouwd, overeenkomstig het gemeene recht dat op deze gemeenten van toepassing is. Bij wijze van gevolg kunnen ze in dat geval niet meer vallen onder het toepassingsgebied van gemeenschapsdecreten, maar onder dat van federale wetten, omdat de federale overheid op grond van artikel 127, § 2, van de Grondwet residuair bevoegd is gebleven ten aanzien van bicommunautaire instellingen in de sectoren cultuur en, in voorkomend geval, onderwijs.

Te dezen kan het ontworpen decreet op de twee laatstgenoemde domeinen door de gemeenten dus slechts ten uitvoer gelegd worden via lokale instellingen ⁽²⁰⁾

⁽¹⁸⁾ De afdeling die hier wordt bedoeld is afdeling 3 ("Brussel-Hoofdstad") van hoofdstuk III ("Gebruik van de talen in de plaatselijke diensten") van de voormelde gecoördineerde wetten, dat in hoofdzaak een tweetaligheidsregeling instelt voor de plaatselijke diensten, met inbegrip van de gemeenten, in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

⁽¹⁹⁾ Zie het voormelde advies 33.566/AG/2, Parl. St., Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, p. 49, noot 4.

⁽²⁰⁾ Het hoeft niet noodzakelijk te gaan om instellingen met een autonome rechtspersoonlijkheid tegenover de gemeenten zelf.

waarvan de activiteiten in het Nederlands worden uitgeoefend. Het zou nuttig kunnen zijn het ontwerp van decreet op dit punt aan te vullen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

25. In artikel 2, 1', wordt een definitie gegeven van het begrip "convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking". Die definitie bevat mede een bepaling van het doel dat een dergelijk convenant moet nastreven. Die doelstellingen zouden beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke, normatieve bepaling van het ontworpen decreet.

26. In artikel 2, 2', kan de verwijzing naar artikel 2, 3', worden weggelaten.

27. In artikel 2, 4', wordt verwezen naar artikel 252 van het gemeentedecreet.

Het ontwerp van gemeentedecreet is op dit ogenblik nog niet bij het Vlaams Parlement ingediend, laat staan dat het goedgekeurd zou zijn. Het is dan ook voorbarig om nu reeds naar een artikel van dat decreet te verwijzen.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 3, 2', van het ontwerp.

28. Artikel 2, 5', bevat een definitie van het begrip "strategisch actieplan". Volgens die definitie is het strategisch actieplan een driejaarlijks plan, opgesteld door de gemeente met het oog op het sluiten van een convenant gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking. Dat plan moet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 6, 1', van het ontwerp.

36.064/3

Het feit dat het om een door de gemeente opgesteld plan gaat, met het oog op het sluiten van een convenant, blijkt reeds uit de artikelen 3, inleidende zin, en 4, eerste lid, 2°, van het ontwerp; het feit dat het om een "driejaarlijks" plan gaat, vloeit voort uit het feit dat een convenant slechts voor drie jaar kan worden gesloten (artikel 8). De definitie blijkt aldus niets toe te voegen aan wat reeds in de normatieve bepalingen van het ontwerp bepaald wordt. Die definitie kan dan ook beter weggelaten worden.

29. Artikel 2, 6°, bevat een definitie van het begrip "operationeel actieplan". Volgens die definitie is het operationeel actieplan een plan dat jaarlijks door de gemeente wordt opgesteld in het kader van een convenant gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking. Dat plan moet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 7 van het ontwerp.

Het feit dat het om een door de gemeente jaarlijks opgesteld plan gaat, in het kader van een convenant, blijkt reeds uit de artikelen 3, inleidende zin, en 7 van het ontwerp. De definitie blijkt aldus niets toe te voegen aan wat reeds in de normatieve bepalingen van het ontwerp bepaald wordt. Die definitie kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 3

30. In artikel 3 worden o.m. zes instapcriteria opgesomd. In wezen gaat het echter om vijf instapcriteria, zoals ook in de memorie van toelichting wordt gesteld. Het vierde en het vijfde criterium handelen immers beide over de aanstelling van een gemeentelijke ambtenaar, en zijn zo geredigeerd dat telkens slechts een van die bepalingen van toepassing kan zijn. Het zou dan ook beter zijn om die twee criteria tot één criterium om te vormen.

De nieuwe bepaling (artikel 3, 4') zou dan kunnen luiden als volgt:

36.064/3

"4° de gemeente beschikt over een gemeentelijke ambtenaar bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking. In gemeenten van meer dan 10 000 inwoners is deze ambtenaar minstens halftijd aangesteld; in gemeenten van minder dan 10 000 inwoners is deze ambtenaar minstens voor 25 % aangesteld;"

Artikel 4

31. Uit de memorie van toelichting blijkt dat een gemeente die een convenant directe samenwerking wil sluiten, moet beantwoorden aan de voorwaarden bepaald in artikel 3 én aan die welke zijn bepaald in artikel 4. De gemachtigde van de regering heeft die zienswijze ook bevestigd.

De inleidende zin van artikel 4 kan dan ook beter geredigeerd worden als volgt:

"De Vlaamse regering kan pas een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente die de doelstellingen bepaald in artikel ... wenst na te streven door middel van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden, indien voldaan is aan de voorwaarden bepaald in artikel 3 en indien daarenboven voldaan is aan de volgende criteria:"

Artikel 5

32. Het eerste lid van artikel 5 kan beter geredigeerd worden als volgt:

"Onverminderd de mogelijkheid voor de gemeenteraad om andere adviezen in te winnen, wordt het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking ingewonnen vóór elke beslissing van de gemeenteraad over:

- de aanvraag tot het sluiten of het verlengen van een convenant, in welk geval het advies mede betrekking heeft op het strategisch actieplan en het operationeel actieplan voor het eerste jaar;

36.064/3

- de keuze van een partner in het Zuiden, als de gemeente een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden overweegt;
- de operationele actieplannen voor het tweede en het derde jaar;
- de voortgangsrapporten en het eindrapport, bedoeld in artikel 12."

33. Volgens het tweede lid wordt het advies van de adviesraad "geacht ongunstig te zijn", indien het niet binnen dertig dagen wordt gegeven.

Een effectief gegeven advies over de in het eerste lid vermelde aangelegenheden zal niet altijd eenduidig "gunstig" of "ongunstig" zijn, maar kan genuanceerde conclusies bevatten. De Raad van State vraagt zich dan ook af of het wel opportuun is om te bepalen dat, na het verstrijken van de termijn, het advies geacht wordt zonder meer "ongunstig" te zijn.

Indien de tekst van het tweede lid niet gehandhaafd wordt, kan gedacht worden aan de volgende alternatieve formule:

"Indien het advies niet gegeven wordt binnen dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag door de voorzitter van de adviesraad, mag aan de adviesverplichting voorbijgegaan worden."

34. Volgens het derde lid moeten afwijkingen van het advies van de adviesraad "afdoende" gemotiveerd worden door de gemeenteraad.

Deze bepaling heeft weinig zin in de hypothese bedoeld in het tweede lid, zoals dat lid thans geredigeerd is. De combinatie van die twee bepalingen zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de gemeenteraad zou moeten motiveren waarom hij afwijkt van een stilzwijgend ongunstig advies. Indien het tweede lid vervangen wordt zoals hiervoor gesuggereerd, kan het derde lid wel behouden blijven. Dat derde lid zal dan niet van toepassing zijn in de hypothese bedoeld in het (aangepaste) tweede lid.

36.064/3

Het verdient aanbeveling om de woorden "afdoende gemotiveerd" te vervangen door "bijzonder gemotiveerd".

Artikel 6

35. In artikel 6, 1°, worden o.m. de gegevens opgesomd welke het strategisch actieplan moet bevatten.

Het zou beter zijn om de verplichte inhoud van dat actieplan in een afzonderlijk artikel te bepalen. Dat artikel zou dan, samen met het artikel i.v.m. het operationeel actieplan (thans artikel 7; zie hierna, opmerking 36), het voorwerp kunnen uitmaken van een nieuwe afdeling, in te voegen in hoofdstuk II tussen de bestaande afdelingen II en III.

Artikel 7

36. Hoofdstuk III van het ontwerp, waartoe artikel 7 behoort, heeft betrekking op de inhoud, de duur en de beëindiging van het convenant. Artikel 7 heeft evenwel betrekking op het operationeel actieplan. Die bepaling hoort dan ook niet thuis in hoofdstuk III.

Indien ingegaan wordt op de suggestie i.v.m. artikel 6, 1° (opmerking 35), kan artikel 7 samen met het artikel dat de bepalingen van artikel 6, 1°, zou bevatten, in eenzelfde afdeling worden ondergebracht.

Artikel 18

37. Er wordt verwezen naar de opmerkingen 20 tot 24, i.v.m. de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

36.064/VR

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. M. JOASSART en B. STEEN, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

36.064/3

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

MiNa-Raad**Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen****Advies****Van 18 december 2003****over het voorontwerp van decreet inzake
convenants gemeentelijke
ontwikkelingssamenwerking**

Krachtlijnen van het advies

De MiNa-Raad is vrij positief over dit voorontwerpdecreet, althans wat het inhoudelijk opzet betreft – het lokaal draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten en meer gestalte te doen krijgen. Het uitblijven van sociaal-economische ontwikkeling “in het Zuiden” leidt immers dikwijls tot zware milieuschade; milieuzorg en ontwikkeling kunnen daarentegen wel dikwijls samengaan en kleinschalige initiatieven kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Tegelijk wijst de MiNa-Raad op zijn ervaringen met de gemeentelijke milieuconvenants: over het algemeen een positieve ervaring, maar er moet wel op gewaakt worden dat het gemeentebestuur zich wel degelijk engageert bij het afsluiten van dergelijke convenants. Zoniet komt men uit bij een minder optimale uitvoering ervan. Het pleidooi van de Raad om de duurtijd van het convenant te laten aansluiten bij de legislatuur van het gemeentebestuur kan in dit licht gezien worden.

De MiNa-Raad vraagt om duurzame ontwikkeling op te nemen op het vlak van de doelstellingen en op het vlak van de beoogde stimuli die verbonden zijn aan het instrument, en om meer duidelijkheid te verschaffen over de beoogde tegenprestaties vanwege de Vlaamse overheid. Hierbij herinnert de MiNa-Raad eraan dat een voorbeeldfunctie van de Vlaamse overheid zelf ook als een belangrijke tegenprestatie kan gelden.

De MiNa-Raad vraagt ook meer duidelijkheid over de werking en de rol van de adviesraden inzake ontwikkelingssamenwerking – ook al omdat verwezen wordt naar een artikel 252 in het Gemeentedecreet, terwijl dat decreet er nog niet is. De Raad zelf geeft enkele suggesties over deze adviesraden op basis van zijn eerdere advisering inzake gemeentelijke milieuadviesraden.

Inleiding

De adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking werd door de Raad ontvangen op 24 oktober 2003. De adviesvraagbrief bevatte geen adviestermin. Dit advies kwam tot stand op basis van een schriftelijke procedure.

ABVV, ACV, ACLVB, Boerenbond, UNIZO en VEV onthouden zich bij dit advies, omdat over hetzelfde onderwerp al door de SERV geadviseerd werd.

Prof. dr. R. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

I. Beschrijving

- [1] **Doelstellingen.** De algemene doelstelling van dit beleid bestaat erin te komen tot draagvlakvergroting voor ontwikkelingssamenwerking op lokaal niveau, tot meer verinnerlijking van het lokaal beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en tot het bekomen van concrete samenwerkingsinitiatieven tussen eigen gemeenten en partners “in het Zuiden”. Daartoe wil het beleid de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking gaan ondersteunen, en met dit voorontwerp van decreet wordt gepoogd hiervoor een kader te bieden, en dit via convenants.
- [2] **Convenants.** De ondersteuning van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking wordt opgehangen aan convenants, die de Vlaamse overheid zou sluiten met gemeenten, en dit voor een looptijd van drie jaar. Er kunnen twee soorten convenants gesloten worden: een algemene convenant en, daarop voortbouwend, een “convenant directe samenwerking”. Het eerste geldt als het basisconvenant. Voordat de gemeente dit convenant zou kunnen afsluiten moet zij aan enkele voorwaarden voldoen, met name: (1) beschikken over een erkende adviesraad in dit verband; (2) een beleidsnota terzake uitgewerkt hebben; (3) een schepen hebben met bevoegdheid in dat verband; (4) afhankelijk van het bevolkingsaantal, een halftijdse of kwartijdse ambtenaar hebben voor ontwikkelingssamenwerking; en (5) in een afzonderlijke begrotingspost voor deze materie voorzien. Wanneer bovendien het convenant zou opgewaardeerd worden tot een concrete samenwerking met een partner “in het Zuiden” (een zgn. “stedenband”), moeten volgende additionele voorwaarden worden voldaan: (4bis) een voltijdse ambtenaar hiertoe inzetten gedurende zekere tijd; (6) dergelijke samenwerking als strategische doelstelling opnemen in het op te maken strategisch actieplan; (7) een samenwerkingstraject uitgetekend hebben in het op te maken operationele actieplan. In beide gevallen geldt als bijkomende instapvoorwaarde dat (8) de lokale “erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking” advies dient uitgebracht te hebben over de betrokken convenant. De inhoud van een convenant is ook omschreven in het voorontwerpdecreet: (1) een strategisch actieplan; (2) de verbintenissen van beide partijen, met doelen, indicatoren en middelentoewijzing; (3) bepalingen inzake rapportering en verantwoording; (4) bepalingen inzake wijzigingen; (5) geschillenbeslechting; (6) inwerkingtreding. Alleszins moet door de gemeente ook jaarlijks een operationeel actieplan worden opgesteld.
- [3] **Tegenprestaties.** De Vlaamse regering zou (hoofdstuk IV) voorzien in vorming van de betrokken gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden, evenals van per gemeente één vertegenwoordiger van de betrokken adviesraad. De gemeenten zouden ook in het algemeen begeleid worden. Tot slot zou de Vlaamse regering de gemeenten subsidiëren die dergelijke convenants ondertekenen. In de nota aan de Vlaamse regering wordt hierover het volgende gesteld: *“Een uitvoeringsbesluit zou voor een beginnende gemeente een jaarlijks bedrag van €39.000 voorzien met eventueel een ondersteuning voor personeel van maximaal €25.000. Voor een gemeente met een stedenband wordt jaarlijks maximaal €70.000 voorzien met eventueel dezelfde*

*ondersteuning voor personeel*¹.

II. Algemeen

- [4] Algemene appreciatie positief, met reserve.** De MiNa-Raad is wat de inhoud betreft positief over dit voorontwerp van decreet. In zijn advies over de Cotonou-Verdragen² stelde de MiNa-Raad immers al dat er voor landen in ontwikkeling een grote samenhang bestaat tussen ontwikkeling en milieubeheer, vermits deze landen in grote mate afhangen van de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Wanneer er, bij gebrek aan duurzame ontwikkeling, overexploitatie optreedt, leidt dat bijna in alle gevallen tot een nettoverlies voor de betrokken landen. Vandaar dat de MiNa-Raad in principe positief is over initiatieven om te komen tot meer (en bovendien relatief kleinschalige) samenwerking en steun.

Wat het instrument van het convenant zelf betreft heeft de MiNa-Raad in het verleden door de band genomen positief geadviseerd over vergelijkbare convenants inzake gemeentelijk milieubeleid. Toch moet erop gewezen worden dat er feitelijk soms een discrepantie is geweest tussen de verstrekte subsidies en de geleverde inspanningen. Door gebrek aan opvolging kwam het immers voor dat gemeenten die weinig engagement vertoonden weliswaar formeel gesproken intekenden op het convenant, maar niet altijd optimaal uitvoerden naar de geest van de tekst. Het is dus belangrijk dat het aspect van vrijwilligheid en engagement bewaakt wordt, onder meer door de ambities noch te hoog, noch te laag te leggen.

- [5] Duurzame ontwikkeling moet beter tot zijn recht komen.** In de eerste plaats had er op het niveau van de doelstellingen, vermeld in artikel 2, 1°, een beter verband kunnen gelegd worden met de notie “duurzame ontwikkeling”. In de memorie van toelichting wordt weliswaar een verband gelegd met het te stimuleren “*debat rond onder meer duurzame ontwikkeling, Lokaal Agenda 21, gelijke kansen, mensenrechten en andere geïntegreerde beleidsthema's ...*”, en bovendien wordt in artikel 6 gesteld dat de gemeente in het Convenant moet toelichten op welke manier de gemeente “*duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's in het gemeentelijk beleid ontwikkelingssamenwerking heeft opgenomen.*” Toch ware het beter ook in de doelstellingen zelf “duurzame ontwikkeling” te vermelden, aangezien ook niet-duurzame ontwikkeling (i.e. projecten gericht op ontwikkeling ten koste van overmatige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen) tot de reële mogelijkheden behoort.

Naast de doelstellingen stelt de Raad vast dat er nauwelijks stimuli verwerkt zijn in de convenant die verband kunnen houden met duurzame ontwikkeling. Het moet bv. mogelijk zijn meer stimuli te bieden in verband met het samenwerken met andere

¹ Nota aan de Vlaamse regering, p. 3.

² MiNa-Raad, 2002/015, Advies van 7 mei 2002 over het ontwerp van decreet houdende instemming met 1. de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend in Cotonou op 23 juni 2000 en met 2. het intern akkoord tussen de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten dienaangaande, ondertekend te Brussel op 18 september 2000

gemeentelijke diensten, zoals dat gebeurd is in de samenwerkingsovereenkomst “milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling”, waarin gemeenten extra middelen ontvangen als ze werk maken van integratie in andere beleidsterreinen.

Aansluitend hierbij doet de Raad opmerken dat de Vlaamse overheid meerdere convenants sluit met de gemeenten: inzake milieu (“als opstap naar duurzame ontwikkeling”), inzake mobiliteit en nu inzake ontwikkelingssamenwerking. Het gaat telkens om initiatieven die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling. Het zou wenselijk zijn dat de Vlaamse overheid wat dit betreft minstens de dwarsverbanden en onderlinge versterkingspunten zou in kaart brengen en waar nodig verbeteringen zou aanbrengen. Bovendien suggereert de Raad te onderzoeken of er geen geïntegreerde convenant inzake duurzame ontwikkeling mogelijk is. Tot slot pleit de Raad ervoor om binnen dit convenant al middelen vrij te maken om het aantal gemeentelijke duurzaamheidsambtenaren uit te breiden en hun takenpakket en benadering te verbreden.

[6] Tegenprestaties van de Vlaamse overheid. In het decreet wordt op gedetailleerde wijze weergegeven aan welke voorwaarden een gemeente moet voldoen om tot het convenant te kunnen toetreden. Het is dan ook belangrijk na te gaan hoe de tegenprestaties van de Vlaamse overheid concreet worden ingevuld. Het is bv. niet echt duidelijk hoe de “begeleiding” zal opgevat worden en in welke mate NGO’s hierbij een rol kunnen spelen.

Inzake de financiële tegenprestatie vanwege de Vlaamse regering wordt in de begroting 2004 een krediet van €1.445.000 voorzien om de pilootfase met de dertig gemeenten die een proefconvenant afsloten verder uit te voeren. Het beleid verwacht dat men pas vanaf 2005 van start zou kunnen gaan met de verbreiding van deze convenants. Het is niet duidelijk of de budgettaire ruimte op een adequate manier zal aangroeien. Het is evenmin duidelijk of dit budget dient voor het begeleiden en ondersteunen van de gemeenten, of ook voor de financiering van de samenwerkingsprojecten zelf die de gemeenten op het getouw zouden zetten. De MiNa-Raad vindt dat een en ander niet ten koste mag gaan van de reguliere Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

Wanneer de MiNa-Raad vervolgens de financiële tegenprestaties op micro-schaal bekijkt – i.e. de in §3 aangehaalde vergoedingen die voorzien zouden worden in het uitvoeringsbesluit – dan meent de Raad uit een en ander af te kunnen leiden dat per gemeente jaarlijks €14.000 besteed zou kunnen worden aan werkingskosten e.d. ($€39.000 - €25.000 = €14.000$). De Raad vraagt zich af of deze werkingskosten bv. naar de adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking zou gaan, en of dit de werking van een eventueel bestaande milieuraad niet in de schaduw zou kunnen stellen.

Er zijn ook immateriële tegenprestaties. Zo herinnert de MiNa-Raad eraan dat bij de gemeentelijke en provinciale milieuconvenants de betrokken besturen het als een belangrijke tegenprestatie (of een belangrijk gebrek daaraan) ervaren, indien de Vlaamse overheid zelf al of niet een voorbeeldfunctie opneemt. Voor ontwikkelingssamenwerking betekent dit dat de Vlaamse overheid zelf een geloofwaardige strategie heeft, daarbij zelf ook “duurzame ontwikkeling” centraal stelt, ook zelf de zorg voor ontwikkelingssamenwerking laat doorwerken in de domeinen waar dat relevant is, zelf aan draagvlakvorming doet en zelf afdoende samenwerkingsinitiatieven onderneemt.

III. Detailbespreking

[7] Artikel 4 – samenwerking met één of met meerdere gemeenten? Het convenant spreekt in artikel 4 over een concrete bestuurlijke samenwerking met “een” gemeente in het Zuiden. De Raad vraagt zich af of er daarmee ruimte gelaten wordt voor gemeenten om samenwerkingsverbanden op te zetten met meerdere gemeenten. Zeker de grotere gemeenten bezitten hiertoe de capaciteit. Een gediversifieerde samenwerking kan de meerwaarde voor de deelnemende partijen sterk vergroten, en kan een risicospreiding bewerkstelligen.

De Raad merkt op dat er bij de notie “stedenband” alleen sprake is van gemeentebesturen. Het is wellicht beter een gemeente op te vatten als het geheel van gemeentebestuur en plaatselijke bevolking.

[8] Artikel 5 – de erkende adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking. De MiNa-Raad stelt vast dat deze gemeentelijke adviesraad zou opgericht worden overeenkomstig artikel 252 van het Gemeentedecreet – een decreet dat nog niet gestemd werd. Volgens dat ontwerp van gemeentedecreet zou het aan de gemeente zelf zijn om de samenstelling enz. van de adviesraad te regelen. Aangaande de samenstelling en de werking van de gemeentelijke adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking wil de Raad graag verwijzen naar zijn adviezen over de gemeentelijke milieuadviesraden³. Dit houdt bijvoorbeeld in dat bij de samenstelling een “rechter en partij”-situatie moet voorkomen worden en dat de adviesraad over voldoende ondersteuning moet kunnen beschikken om onafhankelijk zijn taken te kunnen uitvoeren.

Op grond van eerdere adviezen over gemeentelijke milieuraaden heeft de MiNa-Raad voor het overige nog enkele afzonderlijke opmerkingen:

- De Raad mist in de opsomming van adviezen ook een verwijzing naar het initiatiefrecht van de adviesraad.
- Verwonderlijk is ook dat bij het ontbreken van een advies binnen de 30 dagen dit geacht wordt ongunstig te zijn. Deze passage lijkt de MiNa-Raad niet in alle gevallen werkbaar. Voor sommige adviesvragen zal de termijn van 30 dagen te kort zijn. In die gevallen zou de betrokken adviesraad verplicht worden tot het formuleren tot onvoldragen adviezen. In extreme gevallen zou de procedure zelfs kunnen gebruikt worden om geen actie te moeten ondernemen.
- De MiNa-Raad vindt het positief dat afwijkingen van het advies door het bestuur afdoende moeten gemotiveerd worden. De Raad meent dat dit enkel het geval kan zijn voor adviesvragen en dat voor adviezen op eigen initiatief enkel van een aanbeveling tot motivering moet gebeuren. Overigens moet de motivering ook medegedeeld worden aan de adviesraad.

Gezien de onzekerheid over de uiteindelijk vorm van deze “erkende” adviesraden voor ontwikkelingssamenwerking, is het nogal eigenaardig dat deze adviesraad voorafgaand zou moeten adviseren over het te ondertekenen convenant. De MiNa-Raad vraagt zich trouwens af of het voor elke gemeente wel zo aangewezen is om een nieuwe

³ MiNa-Raad, Advies van 5 juli 2001 over de samenstelling en de werking van de milieuadviesraden op het lokaal niveau in Vlaanderen, ed. 2001/26, p.3-19/179.

adviesraad in te gaan stellen; de Raad pleit er voor om het aan het initiatief van de betrokkenen over laten of er al dan niet een adviesraad wenselijk is. Dit sluit niet uit dat participatie nodig is – maar deze kan ook op andere manieren gebeuren, zoals bv. met hoorzittingen.

[9] Artikel 8 – duur en beëindiging van het convenant. De MiNa-Raad heeft inzake milieuconvenants steeds gepleit voor legislatuurconvenants, ten einde het komende bestuur de keuze te geven al dan niet de overeenkomst te onderschrijven. Daarom zou de overeenkomst moeten ingaan op 1 januari van het jaar na de installatie van de nieuwe gemeenteraad. Dit betekent immers dat een nieuw gemeentebestuur hoogstens één jaar gebonden is aan een overeenkomst die gesloten werd door de vorige coalitie. De opsplitsing van de legislatuur in twee periodes – artikel 8 kan zo gelezen worden – die samen eindigen op 31 december van het jaar van de installatie van de nieuwe gemeenteraad, vormt dus geen probleem. De sperperiode van zes maanden voorafgaand aan een nieuwe legislatuur, vindt de Raad alleszins te kort.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking : overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering enerzijds, en een gemeente anderzijds ;
- 2° ontwikkelingssamenwerking : ontwikkelingssamenwerking met het Zuiden ;
- 3° het Zuiden : de landen die opgenomen zijn in het eerste deel van de lijst van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (Development Assistance Committee – DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), met uitzondering van de lidstaten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) ;

- 4° de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking : gemeentelijke adviesraad die bevoegd is voor het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking, inzonderheid voor de ontwikkelingssamenwerking met het Zuiden.

Artikel 3

Het convenant ontwikkelingssamenwerking wordt afgesloten met als doel :

- a) de aanmoediging van de gemeente om een volwaardige speler te worden binnen het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking ;
- b) een brede sensibilisatie inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente te bewerkstelligen ;
- c) een goed bestuur inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking na te streven binnen de gemeente door capaciteitsopbouw inzake bestuurlijk management en het conceptueel uitbouwen van een lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking ;
- d) voor de gemeenten die dat beogen, de directe samenwerking van gemeente tot gemeente in een Noord-Zuidcontext ondersteunen met het oog op bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie.

HOOFDSTUK II

Het sluiten van een convenant

AFDELING 1

Het algemene convenant

Artikel 4

De Vlaamse regering kan pas een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente na beoordeling van een door de gemeente ingediend strategisch actieplan en een operationeel actieplan voor het eerste jaar, en als aan de volgende instapcriteria is voldaan :

- 1° de gemeente beschikt over een erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking ;
- 2° in de algemene beleidsnota is een afdeling opgenomen betreffende het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, of de gemeente beschikt over een sectoriële beleidsnota inzake ontwikkelingssamenwerking ;
- 3° de gemeente beschikt over een schepen, bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking ;
- 4° de gemeente beschikt over een gemeentelijk ambtenaar bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking. In gemeenten van meer dan 10.000 inwoners is deze ambtenaar minstens halftijds aangesteld ; in gemeenten van minder dan 10.000 inwoners is deze ambtenaar minstens voor 25% aangesteld ;
- 5° de gemeente beschikt over een afzonderlijke begrotingspost ontwikkelingssamenwerking.

AFDELING 2

Het convenant directe samenwerking

Artikel 5

De Vlaamse regering kan pas een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente die de doelstellingen bepaald in artikel 3 wenst na te streven door middel van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden, indien voldaan is aan de voorwaarden bepaald in artikel 4 en indien daarenboven voldaan is aan volgende criteria :

- 1° de gemeente verbindt zich ertoe om drie jaar na het sluiten van het convenant minstens één voltijs equivalent gemeentelijke ambtenaar inzake ontwikkelingssamenwerking tewerk te stellen voor de rest van de duur van het convenant ;
- 2° het strategische actieplan van de gemeente stelt het uitbouwen van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden als strategische doelstelling voorop ;
- 3° het operationele actieplan omvat een concreet uitgetekend traject inzake de uitbouw van een bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden.

De Vlaamse regering kan aanvullende criteria bepalen.

AFDELING 3

Inhoud van het convenant

Artikel 6

Het convenant bevat minstens de volgende elementen :

- 1° het strategische actieplan dat minstens de volgende informatie omvat :
 - a) de doelstellingen inzake ontwikkelingssamenwerking waaraan de gemeente gedurende de periode van het convenant wil werken, evenals een motivering houdende de wijze waarop de gemeente de doelstellingen, vermeld in artikel 2, 1° beoogt te bereiken ;
 - b) een uiteenzetting waaruit blijkt of de gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's in het gemeentelijke beleid ontwikkelingssamenwerking heeft opgenomen. De Vlaamse regering stelt de geïntegreerde beleidsthema's vast ;
 - c) de mededeling van eventuele subsidies die de gemeente reeds zou genieten in het kader van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking ;
- 2° de verbintenissen van de betrokken partijen, met inbegrip van :
 - a) de beoogde resultaten en de wijze waarop die gemeten kunnen worden aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve voortgangscijfers ;
 - b) de toewijzing van middelen aan de in het strategische actieplan geformuleerde doelstellingen ;
- 3° bepalingen inzake rapportering en verantwoording, begeleiding en evaluatie ;
- 4° bepalingen inzake eventuele wijzigingen van het convenant ;
- 5° bepalingen inzake geschillenbeslechting ;

6° bepalingen inzake inwerkingtreding.

Artikel 7

Jaarlijks wordt door de gemeente een operationeel actieplan opgesteld. Dit plan bevat de operationele doelstellingen, de vooropgestelde resultaten, de criteria voor evaluatie en de geplande acties, met inbegrip van een budgettair plan.

AFDELING 4

Het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking

Artikel 8

Onverminderd de mogelijkheid voor de gemeenteraad om andere adviezen in te winnen, wordt het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking ingewonnen voor elke beslissing van de gemeenteraad over :

- de aanvraag tot het sluiten of het verlengen van een convenant, in welk geval het advies mede betrekking heeft op het strategisch actieplan en het operationeel actieplan voor het eerste jaar ;
- de keuze van een partner in het Zuiden, als de gemeente een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden overweegt ;
- de operationele actieplannen voor het tweede en het derde jaar ;
- de voortgangsrapporten en het eindrapport, bedoeld in artikel 13.

Indien het advies niet gegeven wordt binnen dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag door de voorzitter van de adviesraad, mag aan de adviesverplichting voorbijgegaan worden.

Afwijkingen van het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking worden bijzonder gemotiveerd door de gemeente.

HOOFDSTUK III

Duur en beëindiging van het convenant

Artikel 9

Het convenant wordt gesloten voor een hernieuwbare periode van drie jaar.

Er kan geen convenant gesloten worden binnen zes maanden, voorafgaand aan een volledige vernieuwing van de gemeenteraden.

Artikel 10

§ 1. Onder voorbehoud van de toepassing van § 2 en § 3, eindigt het convenant hetzij bij het verstrijken van de termijn, hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door opzegging.

De partijen kunnen te allen tijde het convenant opzeggen, mits zij een opzeggingstermijn in acht nemen. Behoudens andersluidend beding in het convenant bedraagt die termijn zes maanden. De kennisgeving van de opzegging gebeurt met een aangetekende brief. De opzeggingstermijn begint te lopen vanaf de eerste dag die volgt op de kennisgeving.

§ 2. Het convenant kan door de Vlaamse Gemeenschap of door de gemeente worden opgezegd zonder opzeggingstermijn en zonder dat dit tot enige vergoeding aanleiding kan geven als het algemene of gemeentelijke belang dat vereist in buitengewone omstandigheden.

§ 3. Als uit de interne en externe evaluatie, bedoeld in artikel 13, blijkt dat de gemeente op schromelijke wijze tekortschiet in de verwezenlijking van de vooropgestelde strategische en operationele doelstellingen, kan de Vlaamse Gemeenschap het convenant eenzijdig opzeggen zonder opzeggingstermijn.

mijn en zonder dat dit tot enige vergoeding aanleiding kan geven.

HOOFDSTUK IV

Vorming en begeleiding

Artikel 11

De Vlaamse regering voorziet in vorming voor gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden die betrokken zijn bij het beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, en voor een vertegenwoordiger van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten.

Artikel 12

De Vlaamse regering voorziet in begeleiding van de gemeenten met wie ze een convenant heeft gesloten.

HOOFDSTUK V

Verantwoording en evaluatie

Artikel 13

Jaarlijks wordt door de gemeente een voortgangsrapport opgesteld waarin ze :

- 1° rapporteert over de verschillende initiatieven zoals beschreven in het operationele actieplan ;
- 2° haar beleid toetst aan de voortgangsindicatoren en doelstellingen zoals opgenomen in het convenant en het operationele actieplan.

Op het einde van de looptijd van het convenant wordt door de gemeente een eindrapport opgesteld dat het laatste voortgangsrapport vervangt en dat, naast de documenten, opgesomd in het eerste lid, een inhoudelijke evaluatie bevat van het door de gemeente vooropgestelde strategische actieplan.

Het voortgangsrapport en het eindrapport worden ter evaluatie van het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingssamenwerking bezorgd aan de

Vlaamse regering. Het eindrapport wordt bezorgd uiterlijk een maand na het verstrijken van de termijn van het convenant.

De Vlaamse regering pleegt met de gemeente in kwestie overleg over de bevindingen van het voortgangsrapport en het eindrapport.

Artikel 14

De Vlaamse regering evalueert de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking aan de hand van tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie.

De Vlaamse regering voorziet in een evaluatie door externen van de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

HOOFDSTUK VI

Financiering

Artikel 15

Jaarlijks wordt voor de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een vastleggingskrediet ingeschreven.

Artikel 16

Als de Vlaamse regering middelen ter beschikking stelt voor de aanstelling van personeel in het kader van het convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, bepaalt de Vlaamse regering de voorwaarden waaraan die personen moeten voldoen.

Artikel 17

De Vlaamse regering stelt een lijst van enveloppes met maximumbedragen vast die voor subsidie in aanmerking komen.

De Vlaamse regering kan in stimuli voorzien om het beleid van de gemeenten inzake ontwikkelingssamenwerking te sturen.

Artikel 18

§ 1. Bij niet-goedkeuring van een tussentijdse evaluatie kan de Vlaamse regering beslissen om de middelen voor het volgende jaar geheel of gedeeltelijk niet uit te betalen of de terugbetaling te vorderen van de uitgekeerde middelen.

§ 2. Bij de goedkeuring van het convenant verleent de Vlaamse regering een subsidiebelofte die gelijk is aan het bedrag van de gecumuleerde trekkingsrechten die de gemeente krijgt toegekend voor de periode van het convenant.

§ 3. De Vlaamse regering legt de nadere regels vast van de wijze waarop de controle, het toezicht en de bestraffing zullen gebeuren.

Artikel 19

Dit decreet is, wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, van toepassing op de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 20

De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op de convenants die gesloten worden na de inwerkingtreding van dit decreet.

Het doet geen afbreuk aan de convenants die gesloten werden voor de inwerkingtreding van dit decreet. Die convenants kunnen evenwel alleen gewijzigd of hernieuwd worden volgens de bepalingen van dit decreet.

Artikel 21

Dit decreet treedt in werking op [...]

Brussel, 30 januari 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Ludo SANNEN
