

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



Zitting 1998-1999

24 november 1998

HOORZITTINGEN

**over het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie
over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Stadsvernieuwing en Huisvesting
uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Georges Cardoen.

Vaste leden :

de heren Georges Beerden, Georges Cardoen, mevrouw Veerle Heeren, de heer Marc Olivier, de heer Mark Van der Poorten ;

de heren Ward Beysen, Julien Demeulenaere, Francis Vermeiren ;

de heren Herman De Loor, André Kenzeler, Marcel Logist ;

de heren Filip Dewinter, Christian Verougstraete ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

Plaatsvervangers :

de heren Leonard Quintelier, John Taylor, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heren Bart Vandendriessche, Marc Van Peel ;

de heren Marc Cordeel, Jacques Devolder, Freddy Feytons ;

de heren Peter Dufaux, Jacques Timmermans, Tuur Van Wallendael ;

de heren Wilfried Aers, Frank Creyelman ;

de heer Paul Van Grembergen ;

mevrouw Ria Van Den Heuvel.

INHOUD

DEEL I : ADVIES VAN DE COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE OVER DE ORGANISATIE VAN HET BINNENLANDS BESTUUR IN VLAANDEREN	4
I. VOORSTELLING VAN HET EINDRAPPORT	4
1. Inleiding door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting	4
2. Toelichting van het eindrapport door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Organisatie	5
II. BESPREKING	20
1. Algemene bespreking	20
2. Bespreking van de delen van het eindrapport	24
2.1. De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel oogpunt	24
2.2. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek : het decor voor de bestuurs- organisatie	26
2.3. Hoofdpijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie	30
2.4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking	31
2.5. Voorstellen van de CBO voor de stedelijke gebieden	36
2.6. De provinciebesturen en de organisatie op provinciaal niveau	40
III. EERSTE REFLECTIES OVER HET EINDRAPPORT VAN DE HEER LEO PEETERS, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN, STEDELIJK BELEID EN HUISVESTING	43
1. De noodzaak van een Vlaams gemeente- en provinciedecreet	44
2. De noodzaak van een consistent en inclusief Vlaams bestuurlijk beleid	45
3. Meer democratie door de versterking van de verkozen raden	46
4. Een uitgeklaarde en meer evenwichtige relatie tussen de verkozen raden en de functionele besturen	47
5. Naar fusie van gemeenten ?	48
6. Intergemeentelijke samenwerking en taakverdeling	48
7. De intercommunes	49
8. Provinciebesturen en bestuursorganisatie op provinciaal niveau	49
9. Bestuursorganisatie in stedelijke gebieden, stadsgewest	50
10. Een aangepast financieringsstelsel	50
DEEL II : DE REACTIES OP HET ADVIES VAN DE COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE (ADDENDUM)	52
I. UITEENZETTING DOOR DE HEER FILIP DE RYNCK	52
1. Algemene reacties	52
2. Reacties op de verschillende hoofdstukken	54
II. BESPREKING	57
BIJLAGE I : Verslag van de hoorzitting van 2 juli 1996 met een delegatie van de Commissie Bestuurlijke Organisatie over de tussentijdse stand van zaken van de werkzaamheden	63
BIJLAGE II : Prioriteitennota's van de fracties	77

DAMES EN HEREN,

Op initiatief van de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting werd begin 1996 de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) opgericht. De CBO kreeg van de minister de opdracht om een advies te formuleren over de toekomstige organisatie van het Vlaams binnenlands bestuur. Daarbij diende men zich vooral te buigen over de vraag hoe de bestuursorganisatie tussen gemeenten en het Vlaamse niveau moet worden opgebouwd.

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting heeft aan het advies van de CBO meerdere vergaderingen gewijd. Op 2 juni 1996 werd een delegatie van de CBO gehoord ten einde verslag uit te brengen over de tussentijdse stand van zaken van de werkzaamheden. Het verslag van deze hoorzitting is opgenomen als bijlage I bij dit verslag.

Op 15 april 1997 werd in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting het eindrapport van de CBO voorgesteld door haar voorzitter, de heer Filip De Rynck. De commissie besprak dit advies tijdens de vergaderingen van 23 april, 6 mei, 13 mei en 20 mei 1997. De neerslag hiervan is opgenomen als deel I van dit verslag.

Het eindrapport van de CBO werd vervolgens in de periode mei-september 1997 onderworpen aan een maatschappelijk debat. Lokale en provinciale mandatarissen, mensen uit intercommunales en ambtenaren van diverse niveaus konden hun bedenkingen en kritieken uiten op vijf provinciale hoorzittingen. Daarnaast werd er door een reeks instanties en organisaties, waaronder het College van Secretarissen-Generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, officieel gereageerd door middel van een schriftelijke bijdrage. De reacties werden gebundeld in een addendum bij het CBO-advies over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Dit addendum werd voorgesteld door en besproken met de heer Filip De Rynck tijdens de commissievergadering van 7 januari 1998. De neerslag hiervan is opgenomen als deel II van dit verslag.

Op 4 februari 1998 werd ten slotte een gedachte-wisseling gehouden over de verdere opvolging van het CBO-advies. Tijdens deze vergadering werd afgesproken dat iedere fractie een nota zou opstellen met een overzicht van de thema's uit het CBO-rapport die de fracties prioritair wensen behandeld

te zien. Die prioriteitennota's van de fracties zijn opgenomen als bijlage II.

DEEL I: ADVIES VAN DE COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE OVER DE ORGANISATIE VAN HET BINNENLANDS BESTUUR IN VLAANDEREN

I. VOORSTELLING VAN HET EINDRAP- PORT

1. Inleiding door de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting

De minister herinnert aan de oproepen die er vanuit verschillende fracties kwamen – onder meer naar aanleiding van de discussies in het kader van het stedelijk beleid – om in de commissie een grondige bespreking te wijden aan de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. De minister heeft daarom het initiatief genomen om onder het voorzitterschap van professor Filip De Rynck de CBO op te richten, met vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincies, aangevuld met wetenschappers en experts in deze materie. Aan de CBO werd de taak opgedragen aanbevelingen uit te werken in verband met de bestuurlijke opbouw van Vlaanderen. De CBO heeft zich gedurende ruim een jaar gebogen over een veelheid aan bestuurlijke facetten die met het onderzoeksveld te maken hebben.

Het resultaat van de werkzaamheden van de CBO is een eindrapport dat – op enkele aspecten na – de instemming wegdraagt van alle betrokkenen bij de CBO. Het eindrapport is gebaseerd op een lange-termijnvisie. De CBO is met name de problematiek van de staatshervorming niet uit de weg gegaan. Het eindrapport geeft aan welke verdere uitvoering er moet worden gegeven aan het Sint-Michielsakkoord en levert voorbereidende stappen in de richting van een verdere staatshervorming.

De minister heeft de intentie om over het eindrapport een grondig maatschappelijk debat op gang te brengen. Aan het eindrapport zal daarom een grootschalige verspreiding worden gegeven. Diverse instanties (provinciegouverneurs, secretarissen-generaal, enzovoort) en verenigingen zullen worden uitgenodigd om hun advies uit te brengen. Tijdens 5 provinciale hoorzittingen zal het eindrapport ook voor het grote publiek worden toegelicht. Het is uiteindelijk de bedoeling om alle reacties op het eindrapport te bundelen en als een addendum aan het eindrapport toe te voegen.

In het najaar zal men dan over alle elementen en informatie beschikken zodat er – hopelijk ook vanuit de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting – concrete initiatieven kunnen worden ontwikkeld.

2. Toelichting van het eindrapport door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Organisatie

Werkwijze bij de totstandkoming van het eindrapport

De CBO heeft gewerkt op basis van tal van deelrapporten betreffende de verschillende aspecten van de bestuurlijke problematiek. Er werden ook hoorzittingen georganiseerd met diverse betrokken instanties uit het bestuurlijke veld (intercommunales, provinciegouverneurs, enzovoort). Verder werden er vergaderingen belegd met de directieraden en de secretarissen-generaal van de verschillende departementen. Ten slotte werden er hoorzittingen gehouden over een aantal inhoudelijke thema's die met besturen te maken hebben (ruimtelijke ordening, streekontwikkeling, milieubeleid).

Het voorliggende eindrapport heeft vervolgens in de CBO zeer veel lezingen ondergaan, waarbij de tekst als het ware letter per letter werd uitgebeend, geamendeerd en – op één punt na – unaniem goedgekeurd.

Inleiding

Het ontbreekt in Vlaanderen momenteel aan een wetenschappelijke onderbouw van de bestuurlijke problematiek. Over de bestuurskracht van de gemeenten bijvoorbeeld, is er sinds de evaluatiestudie over de fusies van 1976 nauwelijks nog relevant materiaal afgeleverd. Er is in Vlaanderen met andere woorden nood aan een meer continue wetenschappelijke aandacht voor de bestuurlijke organisatie.

Het advies van de CBO is beperkt tot de bestuursorganisatie tussen gemeenten en het Vlaams niveau. Het advies gaat niet in detail in op de bestuursorganisatie en het management van de afzonderlijke bestuursniveaus. Ook de positie van het OCMW en de binnengemeentelijke decentralisatie komen in het advies niet of slechts zijdelings aan bod.

Het advies van de CBO over de binnenlandse bestuursorganisatie moet als een geheel worden gelezen en beoordeeld. De overwegingen die tot elk apart onderdeel van het advies hebben geleid kunnen maar begrepen worden in samenhang met de andere aspecten van het advies. De CBO staat open voor alle kritiek op voorwaarde dat de kritiek evenzeer het totaalbeeld van de bestuursorganisatie voor ogen houdt. De CBO waarschuwt tegen gebruik "à la carte" van dit advies waarbij alleen deze onderdelen worden gebruikt die tijdelijke belangen dienen.

Omdat binnenlandse bestuursverhoudingen altijd steunen op machtsverhoudingen, pleit de CBO voor het gebruik van het principe van 'gelijk oversteken': de realisatie van adviesonderdelen vergt van de verschillende partners gelijktijdige stappen in de door de CBO gewenste richting.

DEEL I

De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt

Het realiseren van een ordentelijke binnenlandse bestuursorganisatie van de deelstaat Vlaanderen is nu onmogelijk. Belangrijke sleutels bevinden zich op federaal niveau: de gemeente- en provinciewet, instrumenten voor het financieel management van gemeenten en provincies, de belastingregelingen van gemeenten en provincies, de regelingen voor het bestaan van de provincies als politiek niveau, fundamentele bepalingen inzake de OCMW's, de wetgeving inzake agglomeraties en federaties van gemeenten, de wijziging van de grenzen van provincies en gemeenten, de kieswetgeving voor gemeenten en provincies, enzovoort.

De Vlaamse deelstaat bouwt de binnenlandse organisatie uit binnen de eigen bevoegdheden. Ook de federale overheid blijft echter de binnenlandse organisatie van Vlaanderen grondig beïnvloeden door onverminderd aan hervormingen te werken van de gemeente- en provinciewet, door gemeenten en provincies voor bepaalde taken in te schakelen en door eigen organisatorische accenten te leggen met belangrijke invloed op de werking van de decentrale besturen. De afzonderlijke acties van de federale en deelstaatoverheid leiden tot een ongecoördineerde en chaotische ontwikkeling van het binnenlands bestuur.

1. Advies over de bevoegdheden voor de binnenlandse bestuursorganisatie

1.1. De regionalisering van de gemeente- en provinciewet

De regionalisering van de gemeente- en provinciewet is (met of zonder St-Michielsakkoord) een minimumvereiste om op korte termijn tot een beter gecoördineerd binnenlands bestuur te komen dat beter kan afgestemd worden op de politieke cultuur en op de managementsopvattingen van de deelstaat.

1.2. De bevoegdheden voor het binnenlands bestuur

De CBO vindt dat het past in de logica van de uitbouw van een federale staat om de binnenlandse bestuurlijke organisatie zo volledig mogelijk tot de bevoegdheid te laten horen van de deelstaten. Vanuit deze overwegingen adviseert de CBO :

- in de grondwet op het federale niveau alleen de bepaling te behouden dat de gemeenten bevoegd zijn voor het gemeentelijk belang en dat zij kunnen worden ingeschakeld voor taken van federaal medebewind ;
- dat elk territoriaal bestuursniveau tussen gemeenten en de deelstaat met een open belangenkring of met een omschreven sfeer van bevoegdheden rechtstreeks moet worden verkozen en dat geen last of belasting door een dergelijk bestuur kan worden opgelegd dan door een beslissing van hun rechtstreeks verkozen raad.

Het behoud van de gemeentebesturen in de federale grondwet als autonome rechtstreeks verkozen besturen is nodig omwille van de fundamentele bescherming van de rechten van de burger en van zijn gemeente tegen al te willekeurige en monopolistische ingrepen van de deelstaten en van de federale overheid in de bestuursorganisatie.

De leden van de CBO afgevaardigd vanuit de Vereniging van Vlaamse Provincies maken voorbehoud ten aanzien van het advies van de CBO voor de inhoud van de volgende gecursiveerde alinea. De andere leden van de CBO ondersteunen dit adviesgedeelte.

Welke territoriale politieke bestuursniveaus tussen gemeenten en de deelstaatoverheid nodig zijn hoort voor de CBO volledig tot de bevoegdheid van de

deelstaten. De deelstaat Vlaanderen moet de beslissing over de politieke uitbouw tussen gemeenten en het Vlaams niveau autonoom kunnen nemen. De federale grondwet zou alleen nog moeten bepalen dat indien er dergelijke territoriale bestuursniveaus in de deelstaat zijn, deze rechtstreeks moeten worden verkozen en dat, indien zij belastingen mogen heffen, dat moet gebeuren door beslissingen van hun verkozen raden. Dit advies heeft tot gevolg dat de provinciebesturen op federaal niveau alleen vermeld blijven in artikel 1 van de grondwet als een onderdeel van de gebiedsafbakening. Deze administratieve eenheid is dan minimaal de diensten van de gouverneur aan wie de federale overheid, net als de deelstaatoverheid, taken kan opdragen. De andere artikelen in de Grondwet over de provincies worden ofwel geschrapt of gewijzigd. Dat alles moet het mogelijk maken om de politieke discussie over de binnenlandse organisatie van de deelstaat Vlaanderen in alle duidelijkheid vanuit de eigen deelstaatbevoegdheid voor het binnenlands bestuur te kunnen voeren.

De CBO vindt dat alle andere bevoegdheden voor de bestuursorganisatie op decentraal niveau door de deelstaat moeten geregeld worden : wijziging van grenzen van gemeenten en provincies, organisatie van de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen, de belastingbevoegdheid van gemeenten en provincies, de bepalingen inzake de organisatie van het lokaal sociaal beleid, de organisatie van de kerkfabrieken, de bepalingen voor de organisatie van agglomeraties en federaties.

2. De verdeling van beleidsbevoegdheden en de relatie met decentrale besturen

De CBO moest zich niet uitspreken over de herverdeling van de beleidsbevoegdheden tussen de deelstaat en de federale overheid op de verschillende beleidsvelden. De CBO gaat er wel vanuit dat er steeds grijze zones zullen blijven van bevoegdheidsaspecten die verdeeld zijn over de federale en regionale overheden. De federale overheid zal zich ook blijven wenden tot de decentrale besturen in het kader van de uitwerking van haar bevoegdheden.

De CBO vindt het ten zeerste ongewenst dat elke federale of regionale minister vaak dan nog via pseudowetgeving (uitvoeringsbesluiten, rondzendbrieven) verder 'cavalier seul' kan spelen in de bestuurlijke arena. Hier ontspringt de bestuurlijke vervuiling en kabbelt de ad hoc ontwikkeling van

het binnenlands bestuur onverminderd verder. Om tot meer afstemming en continuïteit te komen tussen federale en deelstaatinitiatieven op de inhoudelijke beleidsvelden met gevolgen voor de binnenlandse bestuursorganisatie adviseert de CBO :

- dat beide centrale niveaus de basishouding aan nemen om met decentrale besturen wel resultaatgerichte verbintenissen aan te gaan maar zich op afstand houden in het opleggen van organisatorische verplichtingen die door hun uniforme karakter meestal voor geen enkel decentraal bestuur geschikt zijn ;
- om elke regeringssamenstelling op federaal en deelstaatniveau te koppelen aan een bestuurs-overeenkomst met gemeenten en provincies waarin de afspraken over de verhouding tussen de bestuursniveaus per beleidsveld worden vastgelegd voor de regeerperiode ;
- om in de grondwet op te nemen dat taken niet bij eenzijdige beslissing van de centrale overheden kunnen worden opgelegd en dat dergelijke taken niet kunnen zonder een redelijke financiële vergoeding ;
- om in de bijzondere wet bepalingen op te nemen dat de federale overheid geen taken kan opleggen of bijzondere toezichtsformules kan invoeren zonder voorafgaand overleg met de deelstaat via de minister van Binnenlandse Aangelegenheden ;
- om de minister van Binnenlandse Aangelegenheden op deelstaatniveau verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de binnenlandse bestuursorganisatie : de afstemming van acties van individuele ministers op deelstaatniveau en de afstemming tussen de regionale en federale overheden.

DEEL II

Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek

3. *Advies over de rol van de verkozen raden*

Verkozen besturen hebben voor de CBO alleen zin als deze voldoende beslissingen kunnen nemen die maatschappelijk sturend zijn : beslissingen die ingrijpen in de maatschappelijke ordening en die

belangenafwegingen tussen burgers bevatten. Deze beslissingen kunnen volgens de CBO ook alleen door verkozen besturen worden genomen. Verkozen besturen steunen daarom op de meest zwaarwegende democratische instrumenten : rechtstreekse verkiezingen en belastingbevoegdheid.

Verantwoording en verantwoordelijkheid zijn voor de CBO de sleutelwoorden voor het herstel van een legitiem politiek systeem. Het zijn de rechtstreeks verkozen politici in de verkozen raden die het best gelegitimeerd zijn om verantwoordelijkheid te nemen en daarover ook verantwoording af te leggen. De verkozen raden zijn echter in een volgende en afhankelijke positie beland ten opzichte van de politieke partijen, ten opzichte van de uitvoerende machten met hun administraties en ten opzichte van de belangengroepen in en rond het openbaar bestuur. Het evenwicht tussen de rol van de verkozen raden en de rol van de andere overheidspartijen is verbroken. Het advies van de CBO is gebouwd op de zorg voor het herstel van een gezond evenwicht.

3.1. *Herstel van de verkozen raden voor hun kerntaken*

De opdrachtformulering van de verkozen raden is voor de CBO :

- het vastleggen van de strategiebepaling voor het beleid (doelstellingen) ;
- het maken van keuzes in deze beleidskaders (verdelingstaken en belangenafweging) ;
- de controle voor, tijdens en na de beleidsprocessen vanuit het oogpunt van de effectiviteit en de efficiëntie ;
- de controle op het verantwoord handelen van de uitvoerende politici.

Deze basistaken van verkozen raden vormen de centrale stam waarop vertakkingen van besturen en diensten met specifieke taken (functionele besturen) kunnen worden geënt. Het uitgangspunt van de CBO is dat functionele besturen als hulpstructuren kunnen werken voor beleidsvoorbereiding en goed management maar dat de sturingsaspecten van hun acties (bepalen van doelstellingen, verdelingstaken en belangenafweging) steeds tot de verkozen raden moeten te herleiden zijn. Dat is zowel geldig op elk bestuursniveau als tussen de bestuursniveaus.

3.2. *Op elk bestuursniveau*

De CBO pleit voor het invoeren van een statuut voor verkozen en uitvoerende mandatarissen op decentraal niveau met regelingen voor behoorlijke vergoedingen en voor de sociale en fiscale aspecten. Dat moet vermijden dat groepen burgers worden afgeschrikt om een politiek mandaat op te nemen en moet een ordentelijke uitoefening van het politiek mandaat mogelijk maken.

De versterking van de verkozen raden op decentraal niveau vergt ingrepen in hun organisatie zodat zij sterker staan ten opzichte van de uitvoerende macht in de fasen van de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling en de beleidsevaluatie. De CBO stelt voor om de adviesstructuren te evalueren en te moderniseren en aan de verkozen raden te hechten en niet langer aan de uitvoerende macht. De verkozen raden dienen versterkt te worden door commissiewerking meer en beter te ondersteunen. Externe evaluatie van het beleid door onafhankelijke instanties moet meer controle vanuit de verkozen raden mogelijk maken. De organieke decreten moeten de mogelijkheid geven om beleidsvormende ambtenaren of externe specialisten op initiatief van de verkozen raden bij de werking te betrekken. De leiding voor de werking van de verkozen raden moet losser staan van de uitvoerende macht.

3.3. *Tussen de bestuursniveaus*

De CBO wil cumulatie van gemeentelijke uitvoerende mandaten met een parlementair mandaat onmogelijk maken, net als de cumulatie van een gemeentelijk uitvoerend mandaat met een provinciaal mandaat. Daarvoor is eerst een statuut voor de lokale of provinciale mandataris nodig. Mits een behoorlijk statuut moet de cumulatie worden verboden om principiële en om praktische redenen. De combinatie van twee mandaten schaadt de beide: een lokaal uitvoerend mandaat moet als een volwaardige bezigheid beschouwd worden om bestuurskrachtige gemeenten mogelijk te maken (zie verder). De CBO vindt de cumulatie ook onbehoorlijk omdat ze tot belangenvermenging en onduidelijke verantwoordelijkheid in de binnenlandse bestuursorganisatie leidt: het huidige systeem bevoordeelt de belangen van de kleine gemeenten, benadeelt gemeenten zonder cumulerende mandatarissen, de cumulatie leidt tot machtsconcentratie die nog maar weinig met gemeentelijke belangen te maken heeft en de

cumulatie leidt tot onbehoorlijke vermenging van de belangen tussen de bestuursniveaus.

4. *Schaaldifferentiatie en gebiedsgerichte oriëntering*

4.1. *Stabiliteit en flexibiliteit combineren*

De CBO stelt vast dat de schalen van de administratieve eenheden (gemeenten, provincies, gewest) niet samenvallen met de schalen van de problemen en met de schalen van de betrokkenheid van de burger. Vele problemen en vormen van betrokkenheid snijden doorheen administratieve grenzen en tekenen zich op andere schalen af dan deze van de verkozen besturen. Er blijven evenwel vaste schalen nodig om het politiek debat over de samenleving te structureren en in herkenbare vormen te gieten. Omwille van de grote schaaldifferentiatie van problematieken en omwille van het relatieve karakter van de schalen van verkozen besturen is de CBO van mening dat de aanpassing en de flexibiliteit van de bestuurlijke organisatie vooral moet komen van wijzigende verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Het relatieve van schalen maakt dat zeer voorzichtig moet worden omgesprongen met grote structuurhervormingen die uniform voor het hele land moeten gelden. Stabiliteit en flexibiliteit van de bestuursorganisatie kunnen gekoppeld worden. De stabiliteit van verkozen besturen is voor de herkenbaarheid en de organisatie van het politieke debat belangrijk. De flexibiliteit moet komen van de wijzigende verhoudingen tussen de besturen in functie van de verschuivende schalen van problemen en de toenemende verwevenheid van problemen.

4.2. *Gebiedsgerichte dynamiek en problematiek*

Veel beleidsproblemen in Vlaanderen hebben een gebiedsgerichte of bovenlokale relevantie. Ze hebben betrekking op stedelijke of landelijke gebieden of vragen een specifieke gebiedsaanpak (waterzuiveringsgebieden, subregionale arbeidsmarkten, ecologische gebieden, landbouwzones, landsgrens overschrijdende gebieden, enzovoort). Deze gebiedsgerichte beleidsvoering is een gevolg van de wijzigende actieradius van burgers, schaalvergroting van voorzieningen, toenemende ruimtelijke verwevenheid van beleidsaspecten op een bovenlokale schaal en veranderingen in de economische sfeer.

Waar situeren de verkozen raden zich ten aanzien van deze evolutie ? Eerder werd gesteld dat de marginalisering van verkozen raden geen goede zaak is voor de democratie en dat een beter evenwicht nodig is tussen verkozen raden enerzijds en functionele besturen en maatschappelijke onderhandelingsstelsels rond beleidsproblemen anderzijds. Deze vraagstelling is in het bijzonder toepasbaar op de gebiedsgerichte evoluties en vormt de basis voor het CBO-advies over de provinciebesturen.

DEEL III

Hoofddijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie

5. Algemene keuzes

De CBO stelt een advies voor dat pragmatiek op korte termijn combineert met een ontwikkelingsperspectief op lange termijn. Het advies focust vooral op verhoudingen en relaties tussen besturen en niet op grote structurele hervormingen. De CBO wilde met het advies bijdragen tot een scherpe omschrijving van het basisprofiel en de kerntaken van elk bestuursniveau en van functionele bestuursvormen en tot betere verhoudingen tussen de bestuursniveaus.

Besturen en problemen zijn niet identiek. De CBO vindt maatwerk in de bestuursorganisatie en differentiatie van bestuur en beleid essentieel voor een dynamisch, doelmatig en democratisch bestuur. Dat wijkt grondig af van de gangbare benadering om alle problemen en maatregelen op uniforme leest te schoeien en om hervormingen steeds voor het hele grondgebied na te streven : de CBO meent dat deze benadering niet doelmatig is. Een doelmatige en democratische bestuursopbouw past de bestuurlijke maatregelen aan de problemen en situaties aan.

Maatwerk en differentiatie zijn dan ook de rode draad in het advies voor de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht, de intergemeentelijke samenwerking, de stadsregionale problematiek, het profiel van de provinciebesturen en de samenwerking tussen de bestuursniveaus. Maatwerk en differentiatie in de verhouding tussen de bestuursniveaus betekent dat de centrale overheden (federaal en deelstaat) wel kunnen bepalen welke prestaties zij van de decentrale besturen verwachten, maar dat zij de decentrale besturen voldoende vrij-

heid laten om zelf te bepalen hoe zij zich voor deze prestaties willen organiseren. Het betekent evenzeer dat de centrale overheden bestuurlijke en organisatorische kaders aanreiken om problemen aan te pakken en dat decentrale besturen voldoende ruimte krijgen om deze kaders op eigen maat te snijden.

De CBO vindt dat de hoofdstructuur van het Vlaams binnenlands bestuur moet steunen op drie verkozen politieke niveaus elk met een eigen profiel gebaseerd op eigen kerntaken. Er zijn voor de CBO twee basispolitieke niveaus met een open belangensfeer : de gemeentebesturen en de Vlaamse overheid. Het provinciale bestuur vervult een dienstbare rol in de bestuursorganisatie voor omschreven bevoegdheden en taken die met bovenlokale of gebiedsgerichte verdeling en belangenafweging te maken hebben en die daarom op een politiek niveau thuishoren.

6. Het advies over de provinciebesturen

De CBO vindt het niet wenselijk dat het bestuurlijk middenveld tussen gemeenten en het Vlaamse niveau overwegend met functionele bestuursvormen wordt volgebouwd. Dat leidt tot steeds meer grijze zones van besluitvorming over de gebiedsgerichte beleidsvoering. De CBO meent dat een politiek tussenniveau vooral vanuit dit perspectief behouden maar ook vernieuwd moet worden. Het past in de opbouw van een democratisch binnenlands bestuur dat een aantal gebiedsgerichte taken die met sturing en planning te maken hebben bij een democratisch niveau horen, zodat voor burgers herkenbaar is wie verantwoordelijk is. Dat niveau moet ook zorgen voor de integratie en afstemming van afzonderlijke sectoriële gebiedsgerichte beleidsvoering : deze integratie wordt belangrijker omwille van de verwevenheid van vele beleidsproblemen.

De CBO vindt het vanuit de hierboven aangegeven principes niet opportuun om in Vlaanderen een grote operatie te starten voor de uniforme hervorming van heel Vlaanderen naar verkozen besturen op kleinere schalen dan deze van de huidige provincies. De inhoudelijke meerwaarde van een dergelijke ingrijpende en langdurige operatie is te beperkt. De focus en de politieke energie worden te zeer gericht op structurele hervormingen. De CBO erkent dat de provinciale schaal kunstmatig is in verhouding tot de uiteenlopende schalen die voor gebiedsgerichte materies relevant zijn. Een verkozen bovenlokaal bestuur moet ook op vol-

doende afstand van lokale besturen en centrale overheid functioneren, moet herkenbaar zijn voor burgers en moet met doelmatige inzet van middelen kunnen werken. Als compromisschaal tussen deze overwegingen is de provinciale schaal verdeelbaar als organisatie-eenheid voor de bovenlokale functies in de bestuursorganisatie.

De CBO stelt echter ook dat politieke belangenformulering georiënteerd op het territorium van de provinciebesturen zelf en gesteund op het 'provinciaal belang' nog maar weinig relevantie heeft. Op voorwaarde dat de te omschrijven opdrachten van de provinciebesturen voldoende ruimte laten voor het overleg over nieuwe noden en behoeften, heeft het voor de CBO geen betekenis meer om nog te spreken van een provinciale belangensfeer. Om deze fundamentele reden, om de hier voorgestelde beleidslijn politiek haalbaar te maken ten opzichte van de centrale Vlaamse overheid en om de gemeentelijke belangensfeer en de gemeentelijke bestuurskracht te vrijwaren, kiest de CBO daarom voor een omschrijving van het provinciale bevoegdheden- en takenpakket.

7. *De verhouding tussen functionele en territoriale bestuursvormen*

De uitbouw van functionele besturen heeft de marginalisering van de verkozen raden en hun administraties op elk bestuursniveau versterkt. Het is volgens de CBO nodig om de balans tussen verkozen en functionele besturen meer in evenwicht te brengen door de eigen taken van elk bestuur te herprofiëren : de verkozen raden voor de hierboven genoemde taken en functionele besturen voor het management van diensten, programma's en middelen.

7.1. *Functionele bestuursvormen op elk bestuursniveau*

De CBO meent dat de organieke decreten voor gemeenten en provincies het mogelijk moeten maken om diensten en instellingen met de nodige interne zelfstandigheid te beheren, zonder dat meteen op externe zelfstandigheid een beroep moet worden gedaan (bijvoorbeeld : vzw's). De oprichting van een nieuw functioneel bestuur kan volgens de CBO niet zonder een bezinningsperiode voor de verkozen raad waarin de gemeentelijke of provinciale administratie motiveert waarom bepaalde taken wel of niet door de eigen adminis-

tratie kunnen worden opgenomen. De oprichting van functionele besturen moet gebeuren door een beslissing van de verkozen raad. De werking en de eigen beslissingsruimte van de functionele besturen moet aanwijsbaar passen in de strategische planning van de verkozen raden en moet steunen op een naar inhoud en tijdsperspectief beperkte taakstelling die goed omschreven en controleerbaar moet zijn. Bij gebrek aan strategische planning op het niveau van de verkozen raden vervullen sommige functionele besturen nu, in overleg met de uitvoerende macht, alle aspecten van beleidsvoering : van de planning tot de uitvoering.

De verlenging van termijn en mandaten moet gekoppeld worden aan een evaluatie in de verkozen raden. Elk functioneel bestuur zou verplicht aan een bepaalde termijn moeten worden gebonden en mandaten in functionele besturen moeten in tijd en aantal worden beperkt. De controle van de verkozen raden moet gekaderd worden in een bestuursovereenkomst met functionele besturen gebaseerd op toetsbare doelstellingen, meetbare resultaten en tussentijdse rapportage.

7.2. *Tussen de bestuursniveaus*

Het oprichten van functionele besturen door de centrale overheid voor bepaalde territoria betekent, vanuit het perspectief van de burger, dat naast gemeenten en provinciebestuur ook nog andere bestuursvormen relevante beslissingen nemen of een belangrijke invloed op de besluitvorming hebben. De CBO houdt er rekening mee dat deze functionele besluitvorming op het vlak van economische ontwikkeling, welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, ... vaak het gevolg is van historische en ideologische factoren maar dat dit type van besluitvorming onder druk staat in het kader van de opbouw van een legitiem politiek systeem.

De CBO meent dat de territoriale besturen (gemeenten en provincies) de best geplaatste en de best gelegitimeerde besturen zijn die 'functioneel' kunnen worden ingeschakeld, dit wil zeggen voor taken en functies die in opdracht van de centrale overheid kunnen worden vervuld. Daarom ook stelt de CBO voor om het principe van de omgekeerde bewijslast te gebruiken : de centrale Vlaamse overheid zou moeten aangeven waarom men voor bepaalde taken beroep doet op functionele besturen en niet op de inschakeling van territoriale besturen in vormen van medebewind (technische uitvoering onder controle van de centrale overheid) of in stelsels van gebonden bevoegdheid

(taakomschrijvingen van gemengd belang en eigen taakaspecten voor gemeenten en provincies, aan voorwaarden gebonden). De CBO adviseert om de lokale en provinciale besturen meer vrijheid te geven om zelf te bepalen op welke wijze zij de hen opgelegde functionele opdrachten willen organiseren.

8. *De verhouding tussen centrale en decentrale overheden*

Centralisatie en decentralisatie van bepaalde taakaspecten op hetzelfde beleidsterrein is nodig om de sterke kanten van de verschillende bestuursniveaus te combineren en om als openbaar bestuur succes te kennen. In een gezonde verhouding tussen bestuursniveaus heeft het centrale niveau waardering voor lokale initiatieven en wordt vermeden dat deze worden platgewalst door een overdaad aan regelgeving en een gebrek aan beleidsruimte. De decentrale besturen moeten echter evenveel respect opbrengen voor centrale beleidsplannen. Schermen met 'autonomie' verbergt soms dat decentrale besturen zich verzetten tegen politiek vastgelegde doelstellingen van de Vlaamse overheid.

8.1. *Differentiatie, communicatie en onderhandelen*

Differentiatie of maatwerk betekent dat het centrale niveau (federaal en deelstaat) voldoende ruimte laat aan decentrale besturen om de hen toevertrouwde opdrachten en hun eigen bevoegdheden te organiseren op de manier die hen best geschikt lijkt. Maatwerk vergt van de Vlaamse overheid terughoudendheid om niet zelfregelend en uniformiserend op te treden. Dat vergt van de decentrale besturen de bereidheid te aanvaarden dat zij niet gelijk zijn en dat verschillende problemen een verschillende behandeling kunnen vergen.

Geen enkel bestuur kan nog alleen en door eenzijdig initiatief problemen oplossen. Nog al te zeer is de relatie tussen bestuursniveaus echter gebaseerd op afstandelijke procedures en papieren veldslagen. De CBO is ervan overtuigd dat de zorg voor goede communicatie en het voorzien van professioneel ondersteunde overlegkaders met de decentrale besturen een belangrijke bijdrage kan zijn voor een goed binnenlands bestuur. Communicatie en onderhandelen vergt van de centrale besturen de bereidheid om in de eigen beleidsprogramma's voldoende open te staan voor de problemen die te

velde ervaren worden en rekening te houden met initiatieven van decentrale besturen. Communicatie en onderhandelen vergt van de decentrale besturen de bereidheid zich in te schakelen in beleidsprogramma's van de centrale overheid.

8.2. *Bestuursverhoudingen : publiek debat en afwegingen op Vlaams niveau*

Voor de verbetering van het 'bestuurlijke beleid', het beleid voor het binnenlands bestuur, zou een reflectiekader op Vlaams niveau moeten worden georganiseerd. Elke minister en elke administratie volgt nu zijn/haar eigen koers op het vlak van de uitbouw van de bestuursverhoudingen. De decentrale besturen hebben te maken met principes en concrete regelingen die afzonderlijk worden opgezet, maar die wel op decentraal niveau in dezelfde organisatie terechtkomen. De CBO formuleert volgende adviezen :

- een Raad voor het Vlaams Binnenlands Bestuur bij het Vlaams Parlement die voor kritische reflectie en adviezen moet zorgen over de bestuurlijke gevolgen van beleidsplannen ;
- beleidsambtenaren op Vlaams departementaal en interdepartementaal niveau die de bestuurlijke aspecten van het beleid van hun departement ondersteunen en de communicatie tussen de bestuursniveaus op hun terrein professioneel en continu organiseren ;
- de Vlaamse minister voor Binnenlandse Aangelegenheden moet coördinerende bevoegdheid krijgen voor de bestuurlijke aspecten van het beleid van zijn collega's.

8.3. *Organieke verhoudingen tussen de bestuursniveaus*

Ook met de regionalisering van de gemeente- en provinciewetten is nog niet verzekerd dat deze decreten differentiatie van de organisatie van gemeenten en provincies mogelijk maken. De drang naar uniformisering vanuit het centrale niveau zou gewoon verder op Vlaams niveau vorm kunnen krijgen.

Het is volgens de CBO essentieel dat een belangrijk deel van de basisfinanciering van de decentrale besturen blijft steunen op eigen belastingen. De responsabilisering voor de kwaliteit van het

bestuur in verhouding tot de algemene middelen (belastingen en fondsen) zou een permanente bekommernis voor elk decentraal bestuur moeten zijn. Op dat niveau moeten de evaluatie-instrumenten worden ingebouwd : de opdracht van de Vlaamse overheid is in de eerste plaats ervoor te zorgen dat dit afwegingskader er overal komt en dat de managementinstrumenten daarvoor ter beschikking worden gesteld.

Door de regionalisering van het Gemeentefonds is op regionaal niveau een inhaaloperatie ingezet ten opzichte van de besparingen die in de jaren '80 op federaal niveau werden doorgevoerd. Het Provinciefonds is reeds twee jaar het voorwerp van niet toepassing van de decretaal gewaarborgde indexatie. Dat gaat in tegen het principe van een ordentelijke en vastgelegde basisfinanciering die zekerheid moet bieden op de lange termijn.

Het algemeen toezicht vanuit de centrale overheid op basis van opportuniteitsoverwegingen is vanuit formeel oogpunt gereduceerd. Omdat de deelstaat echter geen zeggingschap heeft over de gemeentef- of provinciewet bestaat de verleiding om via de toezichtsformules toch in de organisatie van gemeenten en provincies in te grijpen, zoals dat volgens de CBO nu bijvoorbeeld het geval is voor beslissingen inzake de gemeentelijke personeelsformaties. Dat is oneigenlijk gebruik van het toezicht. De CBO wijst er ook op dat het bijzonder en specifiek toezicht ondertussen niet alleen sterk toeneemt maar ook steeds meer evolueert naar opportuniteitstoezicht. Via specifieke bepalingen op de verschillende inhoudelijke beleidsdomeinen worden initiatieven en beleidsplannen wel inhoudelijk en vanuit opportuniteitsoverwegingen gecontroleerd, zij het dat dit gebeurt door andere administraties en sectorministers dan deze die voor het algemeen toezicht verantwoordelijk zijn.

De CBO geeft ter overweging dat de functie van de provinciegouverneur kan ingeschakeld worden om tot harmonisering van al deze disparaat groeiende toezichtsformules te komen.

8.4. *Bestuursverhoudingen in een dynamisch perspectief*

Het is voor de CBO belangrijk dat de omschrijving van taken van gemeenten en provincies niet wordt overgelaten aan de acties van de uitvoerende machten maar op het niveau van het Vlaams Parlement wordt bepaald. Daarom dringt de CBO er op

aan dat de taken die het Vlaams niveau van de gemeenten en provincies verwacht, decretaal worden vastgelegd. Dat waarborgt ruimte en tijd voor overleg en verankert de bestuursverhoudingen beter en democratischer dan in het geval de uitvoerende machten al te zeer invloed kunnen uitoefenen op de taakomschrijving.

Binnen de decretale bepaling van bevoegdheden kunnen convenanten dienst doen als dynamisch instrument voor het regelen van de wederzijdse afspraken over gezamenlijk na te streven doelstellingen en de inbreng van middelen vanwege verschillende bestuursniveaus. De CBO staat positief tegenover convenanten als interactief instrument maar wil ten aanzien van de huidige ontwikkeling ook enkele waarschuwingen formuleren. Elke minister en administratie pakt nu afzonderlijk met convenanten uit maar het zijn steeds dezelfde gemeenten en provincies die hiervoor de capaciteit moeten opbrengen. Er is meer nood aan meer integrale convenanten. Convenanten kunnen de afhankelijkheid sterk vergroten als decentrale besturen zich moeten beperken tot het acteren van de programma's en voorstellen van de centrale administratie. Een potentieel interactief instrument verbergt dan eenzijdige sturing. Convenanten kunnen de onzekerheid verhogen als de centrale uitvoerende macht weinig continuïteit in de eigen prioriteiten legt. Convenanten worden soms gevat in een administratieve procedure die haaks staat op de flexibiliteit die met convenanten gepaard zou moeten gaan.

De CBO vindt het vooral essentieel dat convenanten meer dan nu resultaatverbintenissen worden op basis van overleg en dat de decentrale besturen de vrijheid behouden om zelf te bepalen via welke middeleninzet en via welk type van lokale organisatie zij tot de afgesproken resultaten willen komen.

Na de eerste generatie convenanten is het volgens de CBO wenselijk de tweede generatie convenanten te ontwerpen en een decretaal kader voor dergelijke bestuursovereenkomsten te maken. Naast de genoemde elementen is het belangrijkste te ontwikkelen punt dat de rechten en plichten van de ondertekenende partijen veel beter dan nu omschreven worden in controleerbare termen en dat administratiefrechtelijke procedures worden ontworpen om partijen te sanctioneren indien deze hun verplichtingen niet nakomen.

8.5. *Taken in medebewind*

Het belang van de positie van decentrale besturen (in de eerste plaats de gemeenten) als 'gezicht en loket' van het gehele openbaar bestuur is cruciaal. Voor taken waarvoor de toets van kwaliteitsvolle dienstverlening ten opzichte van de burger belangrijk is, is het aangewezen deze taken via gemeenten of provincies te organiseren. Voor gedeconcentreerde taken die aspecten van beleidsafwegingen en verantwoordingsmomenten bevatten ten aanzien van de burger is het volgens de CBO democratischer om deze taken in vormen van medebewind aan territoriaal gedecentraliseerde besturen toe te vertrouwen.

DEEL IV

Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

9. *De gemeentelijke bestuurskracht*

Bestuurskracht kan worden omschreven als de capaciteit om als lokaal bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan verwachtingen van burgers tegemoet kan komen en dat het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige politieke rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen en ten opzichte van de andere bestuursniveaus.

De optimale omvang van 'de' bestuurskrachtige gemeente bepalen op de brug tussen doelmatigheid en democratische kwaliteit is een zeer hachelijke zaak. Het profiel en de maatschappelijke omgevingsfactoren van gemeenten verschillen, de vereisten voor doelmatige uitoefening van verschillende gemeentelijke taken evolueren en deze vereisten zijn ook onderling niet vergelijkbaar.

De bestuurskracht van de gemeenten zal volgens de CBO op de eerste plaats gunstig beïnvloed worden als de samenleving wil dat er sterke gemeenten zijn. Wil men dat niet, dan is bestuurskracht niet belangrijk en worden gemeenten eerder postbussen van de centrale overheid.

Volgens de CBO zijn er in Vlaanderen ernstige problemen met de bestuurskracht van de gemeenten die kleiner zijn dan 10.000 inwoners. Het gaat om één derde van de Vlaamse gemeenten. Dat probleem blijkt zowel uit wetenschappelijke benaderingen die steunen op de relatie tussen doelmatig-

heid en inwonersaantallen, op benaderingen die steunen op geografische ligging en verwevenheid als uit de evaluatie van de fusies en uit actuele ervaringen op de verschillende beleidsvelden in Vlaanderen. De samenvoegingsoperatie van 1976 is er niet in geslaagd deze gemeenten voldoende bestuurskracht te bezorgen. De fusie is er evenmin in geslaagd de oversijpelingseffecten van de centrumkosten tussen de centrumsteden en de randgemeenten te beperken : dat is een belangrijk probleem gebleven in de stedelijke gebieden (zie verder).

10. *Bestuurskracht versterken via schaalingrepen*

De CBO vindt het noodzakelijk dat op Vlaams niveau, zodra dat institutioneel mogelijk is, een decretaal kader wordt ontworpen dat de mogelijkheid opent om op vrijwillige basis aan de schaal van gemeenten te sleutelen en, in een tweede fase, op een dwingende wijze schaalingrepen uit te voeren. Dat kader moet zowel dienen om grenscorrecties aan te pakken als de mogelijkheid inbouwen om tot fusies-op-maat te komen. Welk type van fusie moet worden gerealiseerd kan en mag volgens de CBO echter niet op een algemene uniforme en kwantitatieve manier worden opgelegd. De CBO vindt dat een dergelijke operatie per gebied moet worden bekeken zowel naar de noodzakelijkheid als naar de vormgeving van een herstructurering die rekening houdt met de geografische situatie, met de taakprofielen en met de relaties tussen de gemeenten in het gebied.

11. *Differentiatie als vorm van schaal aanpassing*

De taakinvulling van de gemeenten moet volgens de CBO ook aanpasbaar zijn naargelang de schaal en de aard van de gemeente, zowel omwille van de eigen kenmerken als vanuit de positie in het ruimere gebied. Dat betekent dat de ene gemeente niet gelijk is aan de andere en dat dit ten volle in de bestuurlijke opbouw wordt erkend. Kleine gemeenten kunnen meer gebaat zijn met meer polyvalent dan met gespecialiseerd personeel en personeelsformaties van gemeenten moeten soepeler kunnen aangepast worden aan het profiel van de gemeenten. Dit advies houdt ook in dat kleine gemeenten die niet wensen samen te werken of die zich verzetten tegen fusies er voor kiezen om niet meer dezelfde taken te blijven vervullen als andere gemeenten.

12. *Stimuleren van intergemeentelijke samenwerking*

De CBO vindt dat de samenwerkingsbereidheid van gemeenten voor taken van gemeentelijk belang nu vaak te gering is en te weinig op rationele afwegingen steunt. Vanuit de Vlaamse overheid kan deze samenwerking op verschillende manieren gestimuleerd worden : door subsidies te koppelen aan afspraken tussen gemeenten in eenzelfde gebied over de specialisatie van hun beleid, door in decreten de mogelijkheid op te nemen dat centrumgemeenten functies in het gebied waarnemen met kostendeling tussen de gemeenten, door in decreten betekenisvolle incentives in te bouwen voor samenwerkende gemeenten en door in decreten middelen voor gemeenten te koppelen aan voorwaarden van samenwerking.

De CBO verwacht dat stimuli tot intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis vooral in landelijke gebieden tot versterking van de gemeentelijke bestuurskracht kunnen bijdragen, terwijl het effect in stedelijke gebieden geringer zal zijn : de belangentegenstellingen zijn groter. De CBO vindt het daarom wenselijk dat liftersgedrag van gemeenten vooral in stedelijke gebieden kan doorbroken worden door samenwerking ook voor gemeentelijke taken op te leggen op voorwaarde dat een meerderheid van gemeenten wel tot samenwerking bereid is.

13. *De vormgeving van intercommunale samenwerking*

De CBO stelt vast dat vele nieuwe vormen van intergemeentelijke en OCMW-samenwerking ontstaan buiten het kader van de intercommunale wetgeving. Het gevaar is reeds aanwezig dat deze samenwerking, bij gebrek aan degelijk kader, op een sluipende wijze een uitweg zoekt in oneigenlijke privaatrechtelijke vormen die niet alleen de controle vanuit de verkozen raden sterk bemoeilijken maar die bovendien zelden geschikt zijn om deze samenwerking doelmatig vorm te geven. De huidige intercommunale formule legt redelijk zware verplichtingen op inzake de organisatie en is een bestuursstructuur die voor bepaalde doelen te omstandig en te langdurig is.

Daarom adviseert de CBO om een decretaal kader voor intergemeentelijke samenwerking uit te werken dat het de gemeenten en OCMW's mogelijk maakt om, naargelang de noden, te kiezen uit verschillende lichtere en zwaardere formules van

publiekrechtelijk geregelde samenwerkingsvormen. Dat gaat van lichte overlegvormen over organisatietypes die de voordelen van de vzw-vorm in een publiekrechtelijke structuur bewaren tot de huidige intercommunales met bevoegdheidsoverdracht en een volledig opgetuigde politieke en ambtelijke structuur.

14. *De positie van intergemeentelijke samenwerking in de bestuursorganisatie*

De intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn voor de CBO hulpstructuren die vrijwillig door de gemeenten worden opgericht voor doelmatige uitoefening van taken van gemeentelijk belang. De CBO vindt dat het karakter van gemeentelijke hulpstructuur moet behouden blijven. Dat betekent dat intercommunales alleen binnen de hun toevertrouwde taken een eigen beleidsruimte hebben. Om democratische redenen mogen intercommunales niet dienen om verdelingsvraagstukken van bovenlokale aard tussen gemeenten te beslechten. De CBO betwijfelt ook ten eerste of de intercommunale structuur dergelijke vraagstukken zou kunnen behandelen. Verdelingsvraagstukken verdelen immers ook de gemeenten en brengen de samenwerkingsbereidheid in gevaar. Deze is essentieel voor het voortbestaan van intercommunales.

Het karakter van gemeentelijke hulpstructuur betekent dat de CBO het ongewenst vindt dat de centrale overheid in dergelijke structuren zou participeren. In dit geval is het risico op belangenvermenging groot en maakt een gemeentelijke hulpstructuur van de gemeenten zelf een hulpstructuur van de centrale overheid. Voor materies van gemengd belang en voor doelstellingen van de centrale overheid zijn geëigende structuren nodig : daarvoor kan de intercommunale hulpstructuur van de gemeenten niet gebruikt worden.

De CBO vindt om dezelfde redenen dat ook provinciebesturen, parlementairen en afgevaardigden van de private sector geen medebeheerders van intercommunales kunnen zijn.

Sommige intercommunales zijn op initiatief van de provinciebesturen tot stand gekomen en de provinciebesturen hebben belangrijke participaties in verschillende intercommunales. Er is dus zeker een overgangsregeling nodig om de gemeenten niet in financiële moeilijkheden te brengen. Omdat de intercommunales volgens de CBO in de toekomst alleen voor materies van gemeentelijk belang kunnen werken en worden opgericht, is participatie

van de provinciebesturen niet langer wenselijk. De CBO vindt wel dat de provinciebesturen stimulerende en bemiddelende rollen kunnen vervullen tussen gemeenten in situaties waar samenwerking, ook voor materies van gemeentelijk belang, niet spontaan tot stand komt.

Samenwerking tussen provincies en gemeenten kan nuttig zijn en moet mogelijk blijven voor materies van gemengd belang, die dus niet alleen tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren en waarvoor de provincies decretaal bevoegdheden hebben. Tot nu toe was de intercommunale structuur de enige publiekrechtelijke structuur die voor samenwerking tussen provincies en gemeenten kon gebruikt worden. De CBO meent vooreerst dat de organieke regeling voor de provincies vormen van verzelfstandigde werking moet mogelijk maken zodat de provincies voor hun eigen doelen niet langer gebruik moeten maken van de intercommunale formule. De CBO vindt, ten tweede, dat samenwerking tussen provincies en gemeenten voor materies van gemengd belang best vorm krijgt in publiekrechtelijke structuren buiten het intercommunale kader.

De CBO stelt vast dat intercommunales met algemene ontwikkelingsopdrachten voor één of meerdere beleidsterreinen de neiging hebben om het eigen werkingsterrein breed in te vullen. Zij evolueren naar een feitelijke bestuurslaag met een redelijk open taakstelling. Het advies is erop gericht deze beweging in te dijken en de gemeenten terug in een sturende positie te brengen ten opzichte van instellingen die dienend en beleidsuitvoerend zijn. Dat moet onder andere gebeuren door de taken van de intercommunale scherp te omschrijven: zoals hierboven aangegeven moeten deze taken aanwijsbaar tot de gemeentelijke belangensfeer horen. De opdrachten van intercommunales kunnen volgens de CBO niet langer steunen op zeer open taakvelden ('streekontwikkeling', 'milieubeleid', enzovoort). Intercommunales kunnen voor de CBO meerdere doelstellingen hebben, op voorwaarde dat deze stuk voor stuk scherp en toetsbaar zijn omschreven en dat er een beleidsmatige en doelmatige samenhang is tussen deze doelstellingen. Om de sluipende evolutie naar een feitelijke bestuurslaag tegen te gaan moet de mandatering vanuit de gemeenteraden en de controle van de gemeenteraden verbeteren, moet de uittreding van de gemeenten vergemakkelijken, moeten zowel de oprichting als de verlenging aan openbare evaluatie gekoppeld worden en moet het aantal mandaten worden beperkt.

De intercommunale was tot voor kort de enige publiekrechtelijke structuur voor samenwerking tussen gemeenten en de private sector. In de intercommunale structuur krijgt de private sector medebestuurverantwoordelijkheid voor de intercommunale. Dat leidt er volgens de CBO toe dat constructies van belangenvermenging ontstaan tussen gemeenten en de private sector en tussen de bestuursniveaus wat tot gevolg heeft dat gemeenten en hun intercommunales teveel vehikels worden van de private sector en van de Vlaamse overheid.

De CBO wil de mogelijkheden om samen te werken tussen de gemeenten en de private sector sterk uitbreiden en veel flexibeler maken door een decretale regeling voor uitvoeringsgerichte publiekrechtelijke samenwerkingsvormen die op initiatief van de gemeenten kunnen gebruikt worden. In dat perspectief moet volgens de CBO de beheersverantwoordelijkheid voor de intercommunales op termijn exclusief bij de gemeenten en de gemeentelijke mandatarissen worden gelegd zodat de publieke verantwoordelijkheid voor de intercommunale afwegingen, binnen de door de gemeenten toevertrouwde taken, terug helder wordt. Versterking van de gemeentelijke publieke verantwoordelijkheid enerzijds en de flexibiliteit van de publiek-private samenwerking anderzijds worden dan samen versterkt.

15. Voorzieningen met een bovenlokaal bereik

In alle gemeenten en steden van enige omvang bevinden zich voorzieningen en diensten met een streekbereik. De vraag is of deze niet beter door de provincie dan door gemeenten worden beheerd. Het gaat om ziekenhuizen, rusthuizen, culturele centra, sportcentra, zwembaden, ... Deze voorzieningen zijn direct burger- of klantgericht en dus zijn ze voor de CBO omwille van hun aanbod lokaal van aard, zij het dat hun schaal of verzorgingsgebied bovenlokaal is. Dat betekent voor de CBO dat deze voorzieningen in de gemeentelijke belangensfeer moeten blijven maar dat het beheer moet aangepast worden aan het verzorgingsgebied.

De CBO stelt voor dat de kosten van deze typische centrumvoorzieningen beter worden verdeeld over de gemeenten in het verzorgingsgebied. Daarom is het nodig om in decreten systemen te voorzien voor kostendeling en gemeenschappelijk beheer. Omdat deze samenwerking in stedelijke gebieden van enige omvang minder evident is, stelt de CBO voor om deze samenwerking en kostendeling in de

stedelijke gebieden op te leggen, na een periode van vrijwillige aanpassing door de gemeenten.

DEEL V

Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van de stedelijke gebieden

16. *De problematiek van de stedelijke gebieden*

Het advies heeft betrekking op 11 stedelijke gebieden en 13 steden. De minister vroeg aan de CBO in het bijzonder een advies over de grootstedelijke gebieden Antwerpen en Gent. De CBO heeft zich in de probleemomschrijving toegespitst op de problematieken van stadsvlucht, de financiële en fiscale verhoudingen, de centrumfuncties, de economische functies van de stad en de economische strategie voor de stedelijke gebieden.

De analyse leert dat er belangrijke verschillen zijn tussen Gent en Antwerpen. Eén van de belangrijkste vaststellingen is dat de ruimtelijke scheiding tussen rijk en arm in Antwerpen veel scherper en veel meer uitgesproken is tussen de administratieve stad en de autonome randgemeenten dan dat in Gent het geval is. In Gent is de ruimtelijke scheiding tussen rijkere en armere bewoners eerder een binnenstedelijk probleem. Vanuit het oogpunt van de lokale fiscaliteit wil dit zeggen dat de intrastedelijke solidariteit in Gent beter te realiseren is dan in Antwerpen.

De CBO meent dat een gedifferentieerde benadering per stedelijk gebied nodig is waarbij de batterij van verder omschreven instrumenten op een verschillende wijze en in uiteenlopende combinaties kan ingezet worden. Naarmate de inhoudelijke problematiek scherper wordt en als 'zwaarder' kan omschreven worden en naarmate het belang van het stedelijk gebied voor heel Vlaanderen groter is, is er voor de CBO meer reden om sneller en met meer kracht de hier voorgestelde aanpak toe te passen. Dat geldt bij prioriteit voor het Antwerps stedelijk gebied.

17. *Elementen van een stadsregionaal beleid*

In het rapport worden een beleidskader, een financieel kader en een bestuurlijk kader voor stadsregionale beleidsvoering uitgewerkt. Hier komen de

belangrijkste aspecten aan bod zonder alle overwegingen die tot deze voorstellen hebben geleid.

Een stimulerend en gecoördineerd stadsbeleid

Geen stadsregionaal beleid zonder stadsbeleid. Dit stadsbeleid is gedurende de laatste jaren tot ontwikkeling gekomen. De verbetering van de interdepartementale afstemming op Vlaams niveau kan ertoe leiden dat de verschillende financieringsstelsels voor de steden in een stadsregionaal fonds worden ondergebracht (zie verder). Conform de voorstellen van de CBO voor de algemene verhouding tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid kan de besteding van het fonds het voorwerp uitmaken van interdepartementale convenanten tussen de Vlaamse overheid, de steden en de stedelijke gebieden, zodat de verschillende aparte regelingen in één contract en met voldoende ruimte voor lokaal beleid worden opgenomen.

Centrumfuncties

De CBO vindt de correcties die in het Gemeentefonds zijn aangebracht voor Gent en Antwerpen redelijk als compensatie voor de algemene kosten van de centrumfuncties. De CBO wijst er bovendien op dat via verschillende Vlaamse en federale kanalen nog andere compensaties voor de steden worden uitgewerkt. Het is weinig waarschijnlijk dat een herziening van het politieke akkoord tussen de gemeenten waarop de verdeling van het Gemeentefonds steunt tot betere resultaten voor Gent en Antwerpen kan leiden. In vergelijking met de compensaties voor Gent en Antwerpen kan wel gesteld worden dat de compensaties voor de andere kleinere centrumsteden niet evenredig zijn. Met uitzondering van Oostende en in het bijzonder Brugge zijn de compensaties voor de andere steden te laag voor vergelijkbare functies en vergelijkbare grootte.

Instellingen met een stadsregionale invloedssfeer

Voor instellingen met een stadsregionale invloedssfeer is het volgens de CBO wenselijk om in de betrokken of in aparte decreten regelingen op te nemen voor vormen van gemeenschappelijk beheer en lastendeling door de gemeenten van de stadsregio. Het is volgens de CBO wenselijk dat deze formules, na een periode van de mogelijkheid tot vrijwillige afspraak tussen gemeenten, worden

opgelegd door de Vlaamse overheid. Voor welke voorzieningen dit geldt en welke formules gekozen worden, moet per stedelijk gebied worden bepaald.

De schuldproblematiek

Voorals in Antwerpen blijft het probleem van de historische schuld als een molensteen rond de beleidsruimte van de stad hangen. De inspanningen van de laatste jaren hebben resultaten gehad op het vlak van de lastenvermindering, lastenbeheersing en verbetering van het management maar ze kunnen niet voldoende aan de historische schuld zelf raken. De CBO adviseert om deze problematiek in elk geval niet te vermengen met de opbouw van een stadsregionaal beleid en stadsregionaal bestuur : dan wordt van meet af aan een hypotheek gelegd op de onderhandelingen.

Het is politiek niet eenvoudig om te verdedigen dat deze historische stadsschuld via tussenkomsten van de Vlaamse overheid over alle Vlamingen zou moeten gespreid worden. Er zijn evenwel geen andere volwaardige alternatieven. De CBO stelt vast dat vele subsidiestromen die nu extra naar de grote steden en in het bijzonder naar Antwerpen moeten vloeien, een rechtstreeks gevolg zijn van het bestaan van de historische stadsschuld en dat deze tussenkomsten nu al door alle Vlamingen worden gedragen. Interventies vanuit de Vlaamse gemeenschap voor het wegnemen van de historische schuld moeten dan ook de huidige tussenkomsten van dezelfde gemeenschap in belangrijke mate overbodig maken.

Een gemeenschappelijke strategie

In een samenwerkingsverband tussen de Vlaamse overheid, provinciebesturen en gemeenten kunnen per stedelijk gebied overlegvormen worden gecreëerd of bestaande worden geherwaardeerd om tot de opbouw van strategische en operationele doelstellingen voor het stedelijk gebied te komen. In een eerste fase dienen deze overlegstructuren te steunen op vrijwilligheid, op consensusvorming en onderhandelingen. De provinciebesturen kunnen worden aangeduid als verantwoordelijken voor de sturing van het overleg voor deze stadsregionale onderhandelingen. Bij dat overleg worden uiteraard ook de maatschappelijke groepen en de private sector betrokken.

Herverdelings- en verdelingstaken

Binnen de Vlaamse beleidskaders komt het in deze fase van de bestuursorganisatie van de stadsregio's aan de provinciebesturen toe om taken met betrekking tot herverdeling en verdeling tussen gemeenten in stedelijke gebieden waar te nemen. Dat zijn vooral taken die in het kader van de ruimtelijke structuurplanning te maken hebben met ruimtelijke ordening en verdeling van ruimtelijke goederen. Het ruimtelijke beleid is immers het grondvlak voor vele aspecten van het stadsregionale beleid. De impact en zwaarte van deze provinciale verdelingstaken is gradueel naargelang de belangen van de stedelijke gebieden voor Vlaanderen.

Fusie als beperkt inzetbare formule

In het Vlaams bestuurskader voor stadsregionale aanpak moet de fusie-op-maat als één instrument worden beschouwd. Voor sommige kleinere stadsregio's kan een belangrijk deel van de problematiek van het geografische stadsgewest immers worden aangepakt door één of enkele morfologisch aansluitende agglomeratiegemeenten te fusioneren met de centrumstad. Dat is een formule die zeker in deze stedelijke gebieden ernstig moet worden overwogen waar de fusie van 1976 niet op een identieke wijze werd doorgevoerd als in andere stedelijke gebieden.

In de grotere stedelijke gebieden Antwerpen en Gent kan een beperkte fusie dienen om voor havenzones tot meer eenheid te komen en om belangrijke ruimtelijke knelpunten tussen stad en aansluitende agglomeratiegemeenten op te lossen.

18. Een stadsregionale bestuursvorm ?

Er zijn vijf bestuurlijke probleemvelden die de toetsstenen zijn voor de beoordeling van de alternatieven voor stadsregionale bestuursvormen :

- het bereiken van een optimale schaal voor voorzieningen (verzorgende functies) en voor effectieve en doelmatige stadsregionale sturing (voor ordenende functies zoals ruimtelijke ordening) ;
- het effectief tot stand brengen van deze stadsregionale sturing (het overwinnen van de belangen tegenstellingen) ;

- het oplossen of beter verevenen van de ongelijke verdeling van de lusten en de lasten tussen de gemeenten ;
- het realiseren van afstemming, binnen een strategisch beleidskader, tussen de verschillende probleemvelden die in een stedelijk gebied op elkaar inwerken (verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, werkgelegenheid, milieuzorg, enzovoort) ;
- de democratische controle door de bewoners van deze stedelijke gebieden indien deze voor al de genoemde doelstellingen belast worden.

Uit de analyse van de fiscale stromen tussen gemeenten leidt de CBO af dat het verschuiven van deze stromen tussen de gemeenten zeer moeilijk te realiseren is zonder te sleutelen aan de bestuurlijke structuur van het lokale niveau.

Het is vanuit overwegingen over de twee wezenlijke componenten van een democratisch politiek systeem (verkiezingen en belastingen) dat het basisargument van een stadsregionale bestuursvorm gebaseerd op hervorming van het lokale niveau moet gesteund worden. Het is ook om deze reden dat volgens de CBO alleen het alternatief van een rechtstreeks verkozen stadsregionaal bestuur met eigen belastingbevoegdheid als volwaardig kan beschouwd worden. De formule van de intercommunale samenwerking en de positie van het provinciebestuur beantwoorden niet of minder aan de vereiste oplossingscapaciteit voor het geheel van de vijf bestuurlijke probleemvelden in de grote stadsregionale gebieden. Het verkozen stadsregionaal bestuur, groeiend vanuit een hervorming van het lokale bestuursniveau, komt dan voor het betrokken gebied in de plaats van de provinciebesturen.

De zwaarte van de fiscale, financiële en ruimtelijke problematiek en de aard van de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten verschillen echter sterk per stedelijk gebied. De CBO stelt dus niet dat in alle stadsregionale gebieden een dergelijke bestuursvorm zou moeten komen. Het is voor de CBO wel duidelijk dat de stadsregionale knelpunten en maatschappelijke onevenwichten in het Antwerpse gebied zo veel groter zijn dan in de andere stedelijke gebieden, ook in vergelijking met het Gentse, dat de herverdeling en dus ook de hervorming van het lokale bestuursniveau daar absolute prioriteit heeft.

Een rechtstreeks verkozen bestuur nastreven zonder eigen belastingbevoegdheid is zinloos en zou ook niet aan de geschetste problemen verhelpen.

Naast de overname van de provinciale belastingen in het betrokken stadsregionale gebied moet de oprichting van een stadsregiobestuur ook samengaan met de overdracht van een deel van de belastingbevoegdheden vanwege de gemeenten zodat de herverdeling voor het hele gebied ook en vooral via de personenbelasting kan doorgevoerd worden.

19. Een Antwerps stadsregionaal fonds als eerste stap

Het is volgens de CBO wenselijk om in de eerste plaats in het Antwerpse onder impuls van de Vlaamse overheid een betekenisvolle stap te zetten. In een procesbenadering is het immers essentieel om de politieke krachten in dezelfde richting te stimuleren en zo een maatschappelijk draagvlak op te bouwen door het stadsregionaal belang te laten erkennen zonder al te bruusk en autoritair van bovenaf structuren op te leggen.

Daarom stelt de CBO voor om (zodra dat institutioneel mogelijk is) op initiatief van de Vlaamse overheid en voor de door haar aan te duiden gemeenten van de Antwerpse stadsregio een vast te leggen percentage van de gemeentelijke fiscale opbrengsten te storten in een 'Stadsregionaal fonds', beheerd door de gemeenten en bedoeld voor investeringen en strategische economische projecten van stadsregionaal belang. Een dergelijke formule heeft het voordeel dat de gemeenten betrokken blijven bij de bestemming van een deel van 'hun' geld. Dit Antwerps stadsregionaal fonds zou (zie hierboven) ook bestaan uit Vlaamse middelen in het kader van haar stadsregionaal beleid en een deel van de opbrengsten van de provinciale belastingen geïnd in het gebied. Een dergelijke constructie weerspiegelt het partnerschap dat onvermijdelijk moet tot stand komen tussen de besturen om een stadsregionaal beleid te voeren. De provinciebesturen en het Vlaamse niveau moeten dan ook bij het beheer van het fonds worden betrokken.

DEEL VI

De provinciebesturen en de bestuursorganisatie op provinciaal niveau

Het provinciale takenpakket steunt op drie soorten opdrachten : decretale bevoegdheden voor omschreven verdelingstaken, te onderhandelen gebiedsgerichte taken en medebewindstaken. Over

de medebewindstaken hadden we het reeds hierboven (zie punt 8.5).

20. *Het provinciale profiel*

Het is volgens de CBO in de evolutie naar integrale en gedecentraliseerde gebiedsgerichte beleidsvoering dat de 'missie' van de provinciebesturen moet gesitueerd worden. Het gaat om een streefbeeld dat richtinggevend moet zijn om hervormingsprocessen op te zetten, provinciale taken te elimineren en andere te versterken. Dat streefbeeld betekent voor de provinciebesturen dat het publieke debat in de provincieraden een spiegel is van de maatschappelijke discussies in de verschillende gebieden van de provincie en dat de provinciebesturen kunnen omgaan met gebiedsdifferentiatie, schaaldifferentiatie en netwerkvorming van administraties en private actoren rond beleidsprogramma's.

21. *Kernbevoegdheden decretaal vastgelegd*

De decretale bevoegdheden van de provincies raken de wijze waarop de besluitvorming nu op Vlaams niveau is geconcentreerd en gecentraliseerd. Het is volgens de CBO noodzakelijk de bevoegdheden van de provincies vooral in functie van deze decentralisatie te bekijken en af te wegen welke gebiedsgerichte bevoegdheden provincies kunnen opnemen die hen ten aanzien van de burgers een duidelijk profiel geven. Het gaat, conform het uitgangspunt van de CBO, om bevoegdheden die politiek van aard moeten zijn, dit wil zeggen dat ze te maken moeten hebben met herverdeling en verdeling van publieke goederen waarvoor politieke afweging en verantwoordelijkheid vereist is. De publieke goederen die op het niveau van de provincies ter discussie staan zijn bovenlokaal en gebiedsgericht. In het advies heeft de CBO enkele beleidsdomeinen illustratief beschreven vanuit dit perspectief: de ruimtelijke ordening, het huishoudelijk afval, het onderwijs, de welzijnszorg, de economische ontwikkeling.

Herprofilering van de provincies gaat samen met het afstoten van historische taken die de provincies in dit vernieuwd perspectief niet meer moeten vervullen. Om eenzijdig machtsmisbruik en feitelijke uitholling tegen te gaan stelt de CBO voor het principe van het 'gelijk oversteken' te gebruiken en deze afspraken tussen de Vlaamse overheid, de gemeentebesturen en de provinciebesturen vast te

leggen, enerzijds in decreten (voor de bevoegdheden), anderzijds in bestuursovereenkomsten (voor de gebiedsgerichte taken en functies).

22. *Gebiedsgerichte taken in bestuursovereenkomsten*

Naast de decretaal vastgelegde bevoegdheden stelt de CBO voor dat de provinciebesturen een aantal taken opnemen die via afspraken in bestuursovereenkomsten worden vastgelegd. Het gaat om taken die niet voor alle provincies identiek zullen zijn. Deze taken moeten dynamisch opgevat worden: er moet ruimte zijn voor overleg over behoeften en noden die de provinciebesturen en de gemeenten in hun gebieden zien opduiken en die eventueel tot nieuwe provinciale taken kunnen leiden.

In een gedeelte dat geldig is voor alle provinciebesturen worden de taken omschreven die identiek zijn voor alle provincies. Dat gaat onder andere over medebewindstaken (zie hierboven) en taken in gebonden bevoegdheden die voor het hele grondgebied moeten gelden.

In een tweede gedeelte worden de taken omschreven per provincie. Hier komt het gebiedsspecifieke karakter vooral tot uiting. Dat kan onder andere betrekking hebben op het beheer van gespecialiseerde voorzieningen met een bovenlokaal karakter: bijvoorbeeld infrastructuur voor milieu-educatie, musea met een specifiek aanbod, gespecialiseerde onderwijsinstellingen, ... Het kan gaan om bepaalde planningstaken die typisch zijn voor de problematiek van de gebieden omwille van de sociale, culturele, ruimtelijke of economische kenmerken. Het kan gaan om het beheer van specifieke wegen- of waterwegeninfrastructuren die een duidelijke gebiedsgerichte en bovenlokale beleidsrelevantie hebben. De huidige ad hoc verdeling van taken beantwoordt vaak niet aan deze criteria.

De Vlaamse overheid installeert nu functionele commissies en structuren die gebiedsgericht vorm moeten geven aan beleidskaders die op Vlaams niveau worden ontwikkeld. Deze evolutie is vooral merkbaar in de sfeer van de milieuzorg (ecologische impulsprogramma's, bekkencomités), landschapszorg (regionale landschappen), plattelandsbeleid (landinrichting en ruilverkaveling) en subregionaal economisch beleid (streekplatformen, Europese programma's). Een identieke evolutie is te merken bij een aantal Vlaamse pararegionales die in toenemende mate beleidsbeslissingen nemen

met verregaande gevolgen voor de streken in Vlaanderen.

Omdat het hier in alle gevallen gaat om programma's die vanuit een bovenlokaal of streekperspectief vorm krijgen en waarbij keuzes worden gemaakt voor projecten en belangen, is het voor de CBO wenselijk dat deze gebiedsgerichte verantwoordelijkheid wordt toegewezen aan de provinciebesturen, binnen de opdrachten en resultaatverbintenissen die hiervoor door de Vlaamse overheid worden vooropgesteld. De sterkte van de provinciebesturen zou vooral de gebiedskennis en het integrale karakter moeten zijn : afwegingen van belangen tussen verschillende aanspraken, afstemming van acties van verschillende sectoren in dezelfde gebieden, coördinatie van de uitvoering.

Het advies van de CBO moet ertoe leiden dat het democratische debat over deze programma's wordt bevorderd. In de uitvoeringsfase speelt het provinciebestuur de rol van coördinator verder : het kan dat bepaalde aspecten van programma's worden uitgevoerd door Vlaamse diensten, andere door provinciale of gemeentelijke diensten. Indien een provinciebestuur de voorwaarden van het Vlaamse niveau respecteert, betekent dit ook dat Vlaamse diensten voor aspecten van de uitvoering verantwoordelijk zijn, ook al is de formele beslissing op provinciaal niveau genomen.

Provinciebesturen vervullen nu reeds een aantal nuttige smeeroliefuncties voor de administratieve en politieke machinerie in hun gebied. Het gaat om vormen van ondersteuning, vorming, overleg, het organiseren van gesprekstafels met gemeenten en lokale actoren gericht op coördinatie, de invoering van beleidsmaatregelen, het detecteren en formuleren van nieuwe behoeften. Het is volgens de CBO wenselijk dat deze taken verder mogelijk blijven en het is nodig om deze in het politieke milieu te houden. Via deze communicatie komt er beter politiek overleg tot stand dat tot gemeenschappelijkheid van visie en optreden kan leiden.

II. BESPREKING

Voor de bespreking in de commissie van het eindrapport werd volgende werkwijze gevolgd :

- eerst komen de algemene reacties van de commissieleden op het eindrapport en vragen om extra toelichting aan bod ;

- vervolgens kunnen de commissieleden hun bedenkingen per hoofdstuk van het eindrapport geven.

Er wordt afgesproken om het debat voort te zetten op het ogenblik dat het addendum met het resultaat van het maatschappelijk debat beschikbaar is (najaar 1997).

1. Algemene bespreking

1.1 Reacties en bedenkingen van de commissieleden op de filosofie van het eindrapport

De heer Mark Van der Poorten meent dat de CBO een belangrijk en degelijk werkstuk heeft afgeleverd, dat richtinggevend kan zijn voor de weg die op het vlak van de bestuurlijke organisatie van de gedecentraliseerde besturen in Vlaanderen kan worden ingeslagen. Het voorliggend rapport moet het mogelijk maken een antwoord te formuleren op de vraag waar men in Vlaanderen naartoe wil met de lokale en de verkozen besturen.

De spreker is van oordeel dat de besluitvorming momenteel zeer ondoorzichtig verloopt, mede door de veelheid aan instellingen, pararegionales en allerhande functionele bestuursvormen. Veel van die instellingen willen vooral zichzelf waarmaken en dragen eigenlijk bij tot een verdere centralisering en betutteling. Deze evolutie leidt ertoe dat het onduidelijk is geworden wie er op welk niveau beslissingen voorbereidt, wie ze tracht te beïnvloeden, wie ze treft, wie ze uitvoert en wie ze na uitvoering evalueert.

Het is positief dat de CBO zich niet heeft beperkt tot het louter opsmukken van een aantal bestaande bestuursvormen. De CBO heeft integendeel met open vizier de bestaande toestand geschetst en geanalyseerd en reikt vernieuwende oplossingsmodellen aan. Niet iedereen zal – wat de concrete invulling betreft – de voorgestelde oplossingen als het na te streven ideaal beschouwen. Niettemin biedt het eindrapport voor eenieder een uitdaging om de evidenties van het bestaande in vraag te stellen en om nieuwe wegen in te slaan.

De CVP-fractie kan in het algemeen de rode draad die op een coherente wijze doorheen het rapport loopt onderschrijven. De spreker is met name verheugd dat er in het eindrapport een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het gemeentelijk belang en het Vlaams overheidsbelang. Hij stelt dat een openbaar bestuur er niet is voor zichzelf

maar slechts kan bestaan in functie van de gemeenschap. Helaas wordt die gemeenschap vandaag niet altijd even goed gediend door het openbaar bestuur, op welk niveau het zich ook bevindt. De afbakening tussen enerzijds het gemeentelijk belang en anderzijds het Vlaams overheidsbelang zal alleszins bijdragen tot een betere beeldvorming van de burger over het openbaar bestuur.

De CVP-fractie verheugt zich tevens over het feit dat de CBO aan de gemeenten een sleutelrol toebedeelt. Zij onderschrijft dan ook nadrukkelijk het pleidooi voor meer bestuurskrachtige gemeenten. In dit kader is wellicht een grotere professionalisering van de gemeentelijke mandatarissen en ambtenaren nodig, maar de concrete invulling hiervan dient alleszins grondig te worden onderzocht. De spreker benadrukt in dit verband de sterke verscheidenheid van de 308 Vlaamse gemeenten, wat een gedifferentieerde aanpak noodzakelijk maakt. Het pleidooi in het eindrapport voor "maatwerk" is dan ook essentieel om tot goede resultaten te kunnen komen.

De spreker meent dat er een goede afbakening van bevoegdheden tussen de verschillende beleidsniveaus (gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en Vlaams Gewest) nodig is. Een dergelijke afbakening zou een volgende of een extra studie-opdracht kunnen vormen. Ook de vaststelling van de kerntaken van de verschillende beleidsniveaus is essentieel, weliswaar met behoud van de nodige beleidsvrijheid en flexibiliteit voor elk van die niveaus. Ook in dit verband is het element "maatwerk" van groot belang.

De spreker besluit dat de bestaande institutionele context zekere beperkingen oplegt, waardoor de CBO diende te laveren tussen een actuele en een wenselijke toekomstige situatie. Men heeft in Vlaanderen immers niet alle instrumenten in handen om op korte termijn de voorgestelde concepten uit te werken. In welke mate is het eindrapport onmiddellijk bruikbaar? Hoe ziet men de overgangssituatie betreffende de materies (bijvoorbeeld de provinciewet) die nu nog tot de federale bevoegdheidssfeer behoren maar die in de toekomst naar de gewesten kunnen worden overgeheveld? Zullen die materies een verankering krijgen in een Vlaamse Grondwet?

De heer Ward Beysen meent dat de minister alle lof verdient voor de installatie van de CBO en het afleveren en bespreekbaar maken van het eindrapport. Dit belangrijke rapport komt immers meer dan op zijn tijd.

Volgens de spreker leert de ervaring dat elke bestuurlijke reorganisatie best van onderuit gebeurt. De fusies van gemeenten en de gewestvorming – die beiden van bovenaf werden opgelegd – zijn op dat vlak weinig fraaie voorbeelden. De wonden die geslagen werden door de fusie-operaties van de jaren 70 zijn op vele plaatsen in Vlaanderen nog niet geheeld.

Ten slotte hoopt de spreker dat met dit eindrapport de aanzet wordt gegeven tot een merkwaardige bestuurlijke reorganisatie in Vlaanderen. Daarbij moet men niet te overhaast tewerkgaan en heeft het de voorkeur dat de tegenstelling tussen meerderheid en oppositie – die toevallig is en kan wijzigen in de tijd – wordt overbrugd.

De heer Filip Dewinter meent dat de CBO een belangrijk en interessant werkstuk heeft afgeleverd. De keuzes die in het rapport worden gemaakt, zijn evenwel niet altijd duidelijk. Het rapport is weliswaar genuanceerd maar dat leidt ertoe dat met betrekking tot bepaalde thema's de kool en de geit gespaard worden.

De spreker vindt de kritiek die in het eindrapport wordt geuit op de overregulering en de betutteling vanuit de Vlaamse regering naar de lokale besturen terecht. Het is inderdaad zo dat de lokale besturen stilaan het bos door de bomen niet meer zien. Dat probleem van onduidelijkheid stelt zich ook op het vlak van de bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende besturen (gemeenten, intercommunales, provincies, Vlaamse Gemeenschap en in de toekomst wellicht nog een aantal nieuwe niveaus zoals districtsraden en stadsregio's).

De spreker besluit dat het eindrapport de verdienste heeft om het debat over de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen opnieuw aan te zwengelen. Hopelijk zullen uit dat debat ook concrete resultaten voortvloeien. In dat licht is het oordeel van de volledige Vlaamse regering van even groot belang als het debat dat in de commissie over het eindrapport wordt gevoerd. De spreker betreurt vandaar dat de regering zich vooralsnog beperkt tot een geïnteresseerd luisteren naar de standpunten van meerderheid en oppositie over het eindrapport.

De heer Herman De Loor juicht het initiatief om het bestuurlijk landschap aan een kritisch onderzoek te onderwerpen toe. Hij waarschuwt wel voor overhaasting wat het trekken van conclusies over het eindrapport betreft. Het eindrapport moet voldoende overlegd kunnen worden, zowel binnen de

fracties als met alle geïnteresseerden, zonder dat het op de lange baan mag worden geschoven.

De spreker meent dat het eindrapport blijkt geeft van een vernieuwende geest. Die is in feite al in de samenstelling van de CBO terug te vinden, met vertegenwoordigers uit het veld en wetenschappers. Ook de voorstellen ademen een geest van vernieuwing uit. In plaats van uniforme oplossingen voor te stellen, opteerde de CBO voor een gedifferentieerde aanpak en "werken op maat".

De spreker vindt het ook belangrijk dat het eindrapport geen tabula rasa maakt van het verleden. Men heeft wel getracht om uit voorbije ontwikkelingen en beleidsmaatregelen de negatieve en de positieve elementen te distilleren. De spreker haalt in dit verband de problematiek van de fusies aan. Men moet de moed hebben om een aantal van de voorbije fusies nader te onderzoeken. In een eerste fase moet men op basis van vrijwilligheid kunnen overgaan tot nieuwe fusies of grenscorrecties. Indien evenwel de vrijwillige benadering niet werkt, moeten bepaalde fusies en grenscorrecties van hogerhand worden opgelegd.

Volgens de heer Jos Geysels vertoont het eindrapport een grote mate van coherentie, zowel in de uitgangspunten als in de uitwerking. Het bevat bovendien zeer concrete voorstellen die hetzij door de decreetgever, hetzij door de uitvoerende macht op relatief korte termijn voor realisatie bespreekbaar zijn. De CBO heeft zich vooral gebogen over de relatie tussen het centraal bestuur en de gede-centraliseerde overheden. Het zou interessant zijn om een soortgelijke oefening te maken op het horizontale niveau, over wat er zich tussen de diverse administraties – al of niet in gedeconcentreerde vorm – en de Vlaams Openbare Instellingen (VOI's) afspeelt.

De heer Jos Geysels waardeert in het eindrapport vooral de combinatie van de drie volgende krachten: de herijking van de rol van overheden; de fundamentele herwaardering van de democratie en meer bepaald van de verkozen organen; het voor-nemen om vernieuwingen in de bestuurskunde te implementeren in het Vlaamse bestuurlijke landschap.

De spreker waarschuwt er ten slotte voor dat de bespreking van het eindrapport zou verzanden in de details, want dat zou tot uitstel, vertraging of zelfs een stille dood kunnen leiden. Ten aanzien van diegenen die weerstand zullen bieden tegenover het eindrapport, spreekt hij de hoop uit dat de inspiratie van het eindrapport het zal halen op de

transpiratie van een aantal belanghebbenden in dit dossier.

De heer Etienne Van Vaerenbergh meent dat het vernieuwende van het eindrapport vooral ligt in het feit dat het een aantal voorstellen die in het verleden reeds door afzonderlijke parlementsleden werden gedaan, op een coherente manier samenbrengt (decumulatie, betutteling vanwege de centrale overheid, enzovoort). Hij vreest dat de kritieken op het eindrapport vooral deelkritieken zullen zijn en dat er onvoldoende aandacht zal zijn voor de samenhang en de totaliteit ervan. Het grote gevaar schuilt er dan in dat de tegenstanders rond die deelkritieken en details de handen in elkaar zullen slaan.

De spreker vraagt bijzondere aandacht voor de problematiek van de kleine gemeenten. In dat kader moet er een grondige wetenschappelijke evaluatie gebeuren van de voorbije fusies.

1.2 Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck

Al of niet vernieuwend karakter van het eindrapport

De CBO is niet vertrokken van het standpunt dat men slechts vernieuwend tewerkgaat door enkel drastische en revolutionaire structurele hervormingen te formuleren. Men kan dit beschouwen als een conservatief element in het eindrapport. Het vernieuwende van het eindrapport ligt evenwel in het in vraag stellen van wat de bestaande structuren doen en van de relaties tussen die structuren. Op die manier heeft de CBO een stuk stabiliteit willen combineren met een element van vernieuwing.

Coherentie van het eindrapport

De spreker benadrukt de coherentie van het eindrapport. De CBO is erin geslaagd om – op één element na – te komen tot een eensgezind standpunt over het geheel van de tekst, zonder dat er een optelling werd gemaakt van wat alle betrokkenen voor zichzelf belangrijk vonden. Indien men de individuele verzuchtingen en bekommernissen van alle deelnemers zou hebben samengebracht, zou men geen coherent advies hebben kunnen uitbrengen. De minister heeft trouwens uitdrukkelijk een

coherent voorstel gevraagd voor het beleid voor het binnenlands bestuur. Een dergelijk beleid moet per definitie coherent zijn en steunen op verdedigbare uitgangspunten die combineerbaar zijn. Van daar heeft de CBO geprobeerd om verschillende elementen gaande van decumulatie tot kerntaken te combineren in één globaal concept.

Het is wellicht niet moeilijk om deelaspecten uit het eindrapport te lichten en daarop kritiek te uiten. De uitdaging waarvoor de fracties dan evenwel staan is iets in de plaats te stellen dat even coherent is. Het zou wel eens kunnen dat de fracties dan in dezelfde discussietermen verzeilen waarin ook de CBO gedurende ruim een jaar is terechtgekomen. Ook binnen de verschillende fracties leven er immers verschillende meningen over de intercommunales of de provincies. In die zin zouden de discussies binnen de CBO wel eens een voorafbeelding kunnen geweest zijn van het politieke debat.

Realiseerbaarheid op korte en lange termijn van het eindrapport

De CBO heeft gepoogd in haar eindrapport een aantal maatregelen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd te combineren met een perspectief op lange termijn. Eén van de pijnpunten uit het eerste deel van het eindrapport is de vraag wat er nu al kan worden gerealiseerd en wat slechts op langere termijn mogelijk is. De CBO is in feite voortdurend aan dit spanningsveld onderhevig geweest. Op het vlak van het stadsgewestelijk beleid bijvoorbeeld bestaan er een groot aantal grendels en hefboomen waarop de Vlaamse deelstaat vooralsnog geen impact heeft.

De CBO heeft niettemin een perspectief willen schetsen van wat men als deelstaatoverheid moet eisen. Dat perspectief is dat de deelstaten zo volledig mogelijk en op een autonome wijze hun binnenlands bestuur moeten kunnen regelen. Een dergelijk perspectief is niet eens zo origineel, want het bestaat reeds in de Duitse Länder en in andere staten die uit deelstaten zijn samengesteld.

De CBO heeft geen strategie willen uitwerken op twee niveaus. De optie dat ook vanuit de federale overheid zou worden tussengekomen in het binnenlands bestuur van de deelstaten, werd dus niet weerhouden. Dat heeft dan wel tot gevolg dat men moet aanvaarden dat er tussen Vlaanderen en Wallonië grote verschillen kunnen groeien op het vlak van de bestuurlijke organisatie. De CBO pleit er voor dat er een kader komt om die verschillen vol-

ledig en op basis van een politieke discussie per deelstaat te organiseren.

Wat kan er nu op korte termijn met het rapport gebeuren ? De heer Filip De Rynck spreekt de hoop uit dat de commissie zou aangeven wat er meteen al binnen het kader van de eigen Vlaamse bevoegdheden zal worden geconcretiseerd. Men moet zich daarvoor niet beperken tot de meest voor de hand liggende aspecten zoals een decreet betreffende de intercommunales. Men zou zich op korte termijn bijvoorbeeld ook moeten richten op de verhouding in Vlaanderen tussen de verkozen besturen en de talloze functionele besturen (GOM's, intercommunales, VOI's, ...), het profiel van de gemeenten en provincies, enzovoort.

Opbouw van de bestuurlijke organisatie van onderuit

De heer Filip De Rynck treedt de stelling van de heer Beysen bij dat de bestuurlijke organisatie van onderuit moet worden opgebouwd. Als men de hoofdstukken leest over de gemeentelijke bestuurskracht, de intercommunale samenwerking of het stadsgewestelijk beleid, blijkt duidelijk dat de CBO geen uniforme concepten heeft uitgewerkt die van bovenaf aan geheel Vlaanderen moeten worden opgelegd. De CBO pleit integendeel voor het ontwikkelen van maatwerk en opbouw van onderuit, waarbij rekening wordt gehouden met de lokale dynamiek en evolutie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het ruime kader dat geschapen wordt voor gemeenten en OCMW's inzake intergemeentelijke samenwerking, zodat gemeenten en OCMW's niet langer hun toevlucht moeten nemen tot allerlei vzw's om samen te werken. Het ruimere kader dat nu aangereikt wordt laat toe dat men, afhankelijk van de behoeften, een aangepaste formule kan kiezen om de samenwerking op maat vorm te geven.

Provincies

De heer Filip De Rynck hoopt dat het debat over de provincies niet gevoerd wordt in functie van winst en verlies, want dat zou tot defensieve reacties kunnen leiden. De discussie zou moeten uitgaan van de gebiedsgerichte evoluties, gekoppeld aan de rol en de kerntaken van de politiek. Dat waren voor de CBO de uitgangspunten om een bepaald profiel voor de provincies uit te tekenen. Indien de commissie oordeelt en aantoonst dat die

uitgangspunten niet consistent zijn, kan de discussie uiteraard opnieuw gevoerd worden.

2. *Bespreking van de delen van het eindrapport*

2.1. *De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt*

2.1.1. *Opmerkingen en vragen van de commissieleden*

Bevoegdheidsverdeling voor de bestuursorganisatie

De heer André Kenzeler stelt vast dat het advies van het CBO de vorm aanneemt van een theoretisch model, dat evenwel in de praktijk niet kan worden uitgevoerd omwille van het feit dat een aantal aspecten nog tot de federale bevoegdheid behoren. Om het eindrapport uit te voeren, bijvoorbeeld op het vlak van de fusies en de grenscorrecties, is er dus een grondwetswijziging nodig. Worden er hieromtrent tussen de gewestelijke en federale overheid afspraken gemaakt? Binnen welke termijn kan daarover een akkoord worden bereikt?

De heer Marcel Logist merkt op dat de burger het bos door de bomen niet meer ziet en verloren loopt in het doolhof van de federale staatsstructuur. De burger heeft nood aan duidelijkheid, aan continuïteit en stabiliteit wat zijn inzichten in het bestuurlijk apparaat betreft.

Relatie centrale overheden – lokale besturen

De heer Herman De Loor is verheugd over het voorstel om in de Grondwet op te nemen dat taken niet bij eenzijdige beslissing van de centrale overheden aan de lokale besturen kunnen worden opgedrongen. Bovendien zouden dergelijke taken niet kunnen worden opgelegd zonder redelijke financiële vergoeding. Zonder de nodige vergoedingen kunnen de lokale besturen immers de extra taken niet langer blijven betalen.

De heer Georges Cardoen meent dat het aanvaardbaar is dat gemeenten worden ingeschakeld voor taken van federaal medebewind in de mate dat men beseft dat dergelijke extra taken de gemeentebegroting bezwaren, zodat het nodig is die taken te koppelen aan een billijke vergoeding.

De spreker steunt het pleidooi voor resultaatsverbintenissen zonder organisatorische verplichtingen, omdat op die manier het principe van de autonomie van de gemeenten wordt gerespecteerd. Wel dient hierbij rekening te worden gehouden met een voldoende logistieke en financiële ondersteuning van de gemeenten, gekoppeld aan een goede controle van het bereiken van de afgesproken resultaten en met mogelijkheid tot sanctionering.

Het voorstel om na elke regeringssamenstelling en per beleidsdomein een bestuursovereenkomst af te sluiten met de lokale besturen met afspraken over de verhouding tussen de bestuursniveaus, lijkt de spreker moeilijk haalbaar. Dit veronderstelt immers een nieuwe bestuursovereenkomst na elke verkiezing. Wie zal er namens de gemeenten en de provincies onderhandelen? Of denkt men eerder aan een eenzijdig opgelegde bestuursovereenkomst? Impliceren de wijzigende verhoudingen per beleidsveld tussen de bestuursniveaus geen grotere onduidelijkheid voor de betrokken beleidsvoerders, de ambtenaren en de burgers? Wie gaat er nog precies weten wie voor wat bevoegd is?

De heer Georges Cardoen haalt ten slotte het voorstel van de CBO aan om de minister van Binnenlandse Aangelegenheden te belasten met de coördinatie van de binnenlandse bestuurlijke organisatie. Hij verwijst in dit kader naar een voorstel van decreet van de CVP-fractie dat betrekking heeft op de oprichting van een Raad voor het Binnenlands Bestuur. Die Raad zou belast kunnen worden met de controle op de coördinatie en de impact van genomen beslissingen op de lokale besturen.

De heer Mark Van der Poorten erkent de nood aan integrale convenanten. Het feit dat momenteel elk van de ministers taken oplegt, tast de verwerkingscapaciteit van de lokale besturen aan. Op dit vlak zal er vanwege de hogere overheid een mentaliteitswijziging nodig zijn. Het is evenwel nog niet duidelijk of de hogere overheid bereid zal zijn om hieraan haar medewerking te verlenen. Dat neemt niet weg dat de hogere overheid – bijvoorbeeld op het vlak van tewerkstelling – nog een beroep moet kunnen doen op de lokale besturen. Het trekken van de grens tot waar men kan gaan zal evenwel niet evident zijn.

Het eindrapport stelt dat de lokale en provinciale besturen zelf moeten kunnen bepalen hoe de organisatorische invulling dient te gebeuren van bepaalde rechten die burgers op lokaal niveau kunnen doen gelden. De heer André Kenzeler meent dat dergelijk maatwerk niet tot meer duidelijkheid

voor de burger leidt. Het zou immers kunnen betekenen dat afhankelijk van de woonplaats de rechten kunnen wijzigen.

Volgens het eindrapport zouden wetswijzigingen met bepaalde implicaties voor lokale besturen niet langer via eenzijdige beslissingen mogen worden doorgevoerd. Tevens wordt er een verplicht overleg in bepleit met de representatieve verenigingen die door de decentrale overheden als hun woordvoerders worden erkend. Dit advies komt volgens de heer Kenzeler tegemoet aan een bekommernis van de lokale besturen, maar het betekent tevens een definitieve erkenning van de VVSG en VVP voor alle gemeenten en provincies. De spreker meent dat dit in de toekomst nog de nodige discussies zal losweken over de representativiteit van die organisaties (verschillen tussen grote en kleine gemeenten, evenredige vertegenwoordiging).

De heer Marcel Logist dringt aan op een betere coördinatie van federale, gewestelijke en provinciale initiatieven naar de gemeenten toe. Een beter overleg en meer betrokkenheid vanuit de gemeenten is hierbij noodzakelijk. Hoewel de gemeenten onderling sterk verschillen, worden zij nu door de hogere overheid allemaal over dezelfde kam geschoren (bijvoorbeeld via de convenanten).

De spreker wijst erop dat de gemeenteraad een democratisch verkozen orgaan is dat de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid heeft om een beleid te formuleren. Hij stelt vast dat de convenanten enkel in hun voorgeschreven vorm kunnen worden goedgekeurd. De gemeenteraad heeft geen enkele inspraak wat de modaliteiten betreft, hoewel hij verantwoording dient af te leggen tegenover de bevolking.

De gemeentebesturen worden verder gedwongen allerlei advies- en stuurgroepen op te richten. De democratische besluitvorming wordt hierdoor ernstig ondermijnd. De spreker pleit er dan ook voor dat de gemeenten en steden worden vrijgelaten om al of niet dergelijke raden op te richten.

Regionalisering van gemeente- en provinciewet

Volgens de heer Herman De Loor leiden de afzonderlijke acties van de federale en de deelstaatoverheid tot een ongecoördineerde en chaotische ontwikkeling van het binnenlands bestuur. Een aanpak ten gronde van deze problematiek vergt volgens de spreker – zoals trouwens voorzien in het

Sint-Michielsakkoord – een dringende regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewet. In afwachting daarvan moet nu reeds het nodige denkwerk worden verricht over de basisprincipes en over de stappen die na de regionalisering dienen te worden gezet. Overleg en coördinatie moeten volgens de spreker belangrijke uitgangspunten blijven, bijvoorbeeld op het vlak van de convenanten. De convenanten hebben de laatste jaren een zodanige explosieve groei gekend dat de gemeenten in feite niet meer kunnen volgen.

Ook de heer Jos Geysels rekent op een snelle uitvoering van de regionalisering van de gemeente- en provinciewet. In afwachting van die regionalisering kunnen echter op het Vlaamse niveau reeds bepaalde zaken worden geconcretiseerd, zoals bijvoorbeeld een decreet betreffende de intercommunales of een regeling van de cumulatie en decumulatie.

De heer John Taylor vraagt of de Vlaamse regering al bepaalde stappen heeft ondernomen ten opzichte van de federale regering wat de regionalisering van de gemeente- en provinciewet betreft. Zijn de andere deelstaten op dit vlak vragende partij ?

Bepalingen inzake de provincies

De heer Herman De Loor vraagt naar de redenen waarom de CBO voorstelt om de provincies enkel te behouden als een administratieve eenheid en niet langer als een bestuursseenheid.

De heer Georges Cardoen is akkoord met het voorstel van de CBO dat elk tussenliggend bestuur rechtstreeks verkozen moet zijn en omschreven bevoegdheden dient te krijgen. Het advies van de CBO aangaande de provincies is in dit verband zeer vergaand : elke deelstaat zou autonoom moeten kunnen beslissen over de politieke uitbouw tussen de gemeenten en het deelstaatsniveau. Dat zou concreet kunnen leiden tot verschillen tussen de gewesten wat de grootte van de administratieve indeling en het takenpakket van het bestuurlijk tussenniveau betreft. Zullen dergelijke verschillen tussen de deelstaten niet leiden tot grotere onduidelijkheid voor de burger ? Dient niet te worden vermeden dat in een bepaalde deelstaat het tussenniveau totaal wordt uitgehold, daar waar het mogelijk in een andere deelstaat sterker wordt benadrukt ?

2.1.2. *Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck*

De CBO is er voorstander van dat men inzake convenanten tussen bestuursniveaus zou werken met resultaatsverbintenissen en mogelijkheden tot sanctionering. Gelet op de huidige ervaring met de convenanten, zou men moeten kunnen overstappen naar een tweede generatie convenanten waarin resultaatsverbintenissen objectief meetbaar worden opgesomd en sancties worden ingebouwd als een bestuursniveau haar engagementen niet nakomt.

In het eindrapport wordt uitdrukkelijk gesteld dat als men bestuurskrachtige gemeenten heeft, dit ook moet betekenen dat zij in staat zijn om te bepalen hoe zij bepaalde doelstellingen die werden overeengekomen met het centrale niveau gaan realiseren. Momenteel ontwerpt zowat elke federale en gewestelijke minister nieuwe regelgeving tot op het lokale organisatorische niveau. Een convenant zou zich daarom moeten beperken tot de doelstellingen (de output), terwijl de lokale besturen moeten worden vrijgelaten om te kiezen hoe zij die doelstellingen willen realiseren.

2.2. *Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek : het decor voor de bestuursorganisatie*

2.2.1. *Opmerkingen en vragen van de commissieleden*

Professionalisering

De heer Ward Beysen waarschuwt voor een te sterke professionalisering van de lokale besturen. Een zekere professionalisering is weliswaar onafwendbaar want de problemen worden steeds complexer. Toch men mag men niet te sterk de nadruk op de professionalisering leggen, want men moet vermijden dat alle politici beroepspolitici zouden zijn. Politici die de hele dag politiek bedrijven dreigen wereldvreemd te worden, terwijl zij in feite permanent de polsslagen van de samenleving moeten voelen.

Volgens de heer Herman De Loor moet men bij het treffen van maatregelen rekening houden met de structuur van de Vlaamse gemeenten. Maatregelen vanwege de hogere overheid zijn vaak gericht op middelgrote en grote gemeenten. Nochtans telt liefst één derde van de Vlaamse gemeen-

ten minder dan 10.000 inwoners. De vraag stelt zich of in dergelijke gemeenten een professionalisering van het politiek personeel wel realistisch is.

Ook de heer Georges Cardoen meent dat men moet opletten voor de valkuil van een veralgemeend professioneel statuut voor de lokale mandatarissen.

De heer John Taylor vraagt zich af wat de CBO precies bedoelt met een professionalisering van de gemeentelijke mandaten. Moet dit begrepen worden in termen van een betere omkadering of steunverlening ? Is het de bedoeling dat men evolueert naar fulltime gemeentelijke uitvoerende mandaten ? Welke zal de toekomstige rol zijn van de gemeentesecretaris in een meer geprofessionaliseerd lokaal bestuur ?

Rol van de verkozen organen

De heer Herman De Loor benadrukt het belang van het principe van de herwaardering van de verkozen organen, zowel op gemeentelijk als provinciaal niveau. Die verkozen organen moeten opnieuw een centrale rol spelen. Zij dienen de beleidskeuzes te maken en de uitvoering ervan te controleren, want het zijn uiteindelijk de verkozen organen die verantwoording dienen af te leggen ten overstaan van de kiezers. Er moet in dit verband een nieuwe relatie totstandkomen tussen het verkozen orgaan en de nieuwe functionele besturen.

De heer Jos Geysels steunt de keuze in het eindrapport voor een fundamentele herwaardering van democratische organen, met de nadruk op het centrale en het gemeentelijke bestuur. De rol en de functies van het provinciaal bestuur daarentegen worden als het ware uitgedoofd door het voorstel tot schrapping van de notie "provinciaal belang" uit de Grondwet. Een belangrijk signaal is verder dat de CBO een aantal realiteiten (zoals het complexer worden van de samenleving, nieuwe instellingen, nieuwe vormen van gedeconcentreerd bestuur, enzovoort) bekijkt vanuit de rol van de (in dit geval) gemeentelijke organen. Dit fundamentele uitgangspunt impliceert niet alleen dat een aantal overheden worden geherwaardeerd, maar ook dat bepaalde instellingen en diensten opnieuw met de voeten op de grond worden gezet en in de democratie worden ondergedompeld.

Ook de heer Georges Cardoen is akkoord om de rol van de verkozen raden en het statuut van de lokale mandatarissen te versterken. Momenteel zijn de verkozenen immers politiek wel verant-

woordelijk, maar de beslissingen worden nogal eens getroffen op andere niveaus of in andere organen.

Statuut van de lokale mandataris

Volgens de heer Herman De Loor moeten lokale mandatarissen zich degelijk kunnen voorbereiden en laten begeleiden. Daarom hebben zij recht op een degelijk statuut. Een cumulregeling moet worden bekeken in samenhang met het statuut van de mandataris en de omvang van de gemeenten. Kleine gemeenten kunnen immers de lasten van geprofessionaliseerde mandatarissen niet dragen.

De heer Jos Geysels meent dat de CBO terecht veel aandacht besteedt aan de rol van de mandatarissen, die samen met de burgers de drager zijn van de democratie. De CBO levert een belangrijke bijdrage tot het debat over de vraag waarmee verkozenen zich wel en waarmee zij zich niet moeten bezighouden, evenals over de terechte vraag naar een volwaardig statuut voor de lokale mandatarissen. Men moet weliswaar opletten voor een doorgedreven professionalisering op het laagste bestuurlijke niveau, maar men mag van die bekommernis geen argument maken om de lokale mandatarissen de nodige omkadering te ontfangen.

Cumulatie en decumulatie

De heer Herman De Loor vraagt naar de motieven van de CBO om geen cumulatie toe te laten tussen een uitvoerend gemeentelijk mandaat en een provinciaal mandaat.

De heer Georges Cardoen meent dat de nodige voorzichtigheid is geboden als men spreekt over het invoeren van een cumulatieverbod tussen een lokaal uitvoerend mandaat en een parlementair mandaat. Verkozenen die ook lokaal de vinger aan de pols houden en dus weten wat er onder de mensen leeft, zijn immers goed geplaatst om de mogelijke gevolgen van parlementaire initiatieven voor de plaatselijke besturen in te schatten.

De heer Francis Vermeiren vraagt verduidelijkingen bij het voorstel tot het invoeren van een beter statuut voor de lokale mandataris, gekoppeld aan een cumulatieverbod. Heeft het voorgestelde cumulatieverbod ook betrekking op private beroepen? De spreker meent dat lokale mandatarissen zich niet noodzakelijk meer zullen inzetten of hun dossiers beter zullen instuderen als zij beter

betaald worden en een beter statuut krijgen. Zij zullen immers hun beroep niet willen opgeven. Welke zijn op het vlak van het cumulatieverbod en het statuut van de lokale mandataris de ervaringen in het buitenland (Duitsland, Nederland, enzovoort)?

De spreker is overigens niet akkoord met het argument van de tijdsbesteding om de decumulatie te bepleiten. Volgens hem wordt door tal van mandatarissen, die een zetel in het Vlaams Parlement cumuleren met een lokaal uitvoerend mandaat, het tegenovergestelde bewezen.

Volgens de heer Etienne Van Vaerenbergh dient er eerst werk te worden gemaakt van een degelijk statuut voor de lokale mandataris vooraleer men tot decumulatie overgaat. Enkel als aan die voorwaarde is voldaan, zal de VU-fractie de decumulatie steunen.

De heer Marcel Logist deelt het standpunt dat er eerst een volwaardig statuut voor de lokale mandataris moet worden ontwikkeld, vooraleer er sprake kan zijn van een cumulatieregeling.

De heer Jos Geysels wijst op de besprekingen die er over dit onderwerp worden gehouden in het uitgebreid Bureau onder leiding van parlementsvoorzitter De Batselier. Hij meent enige nuances te bespeuren tussen de standpunten die de fractievoorzitters in het uitgebreid Bureau innemen en datgene wat een aantal commissieleden bepleiten.

Volgens de heer Mark Van der Poorten moet – zoals ook de CBO voorstelt – de discussie over decumulatie gevoerd worden in functie van de nood aan een grotere bestuurskracht voor de gemeenten en, daarvan afgeleid, een grotere professionalisering. In het uitgebreid Bureau daarentegen is het uitgangspunt van de bespreking over de decumulatie de ene keer het element machtsconcentratie, een andere keer het element tijdsbesteding en tenslotte het element statuut van de mandataris.

De heer Jos Geysels meent dat het debat over de decumulatie teveel in emotionele termen wordt gegoten in plaats van het te voeren vanuit een meer neutrale, wetenschappelijke invalshoek. Hij erkent dat het eindrapport van de CBO vanuit een andere invalshoek – de bestuurskunde – en met een andere argumentatie pleit voor decumulatie. Men kan echter vanuit verschillende invalshoeken tot hetzelfde besluit komen. Mogelijke invalshoeken zijn de belangenvermenging, de tijdsbesteding of de machtsconcentratie. Van dit laatste is er sprake als verschillende cumuls zich opstapelen, al of niet gekoppeld aan bepaalde vormen van dienstbe-

toon. Ten slotte kan er ingeval van cumulatie een rolconflict ontstaan. Het pleidooi van de CBO voor een decumulatie vanuit de invalshoek bestuurskunde is een extra argument en een waardevolle aanvulling voor de discussie over de decumulatie.

De heer André Kenzeler voorspelt dat er over de decumulatie en het statuut van de mandataris nog een levendige discussie zal worden gevoerd. Hij zou het niet logisch vinden dat een schepen geen parlementair mandaat mag uitoefenen, maar bijvoorbeeld wel directeur van een bouwbedrijf mag zijn. In dit laatste geval kan belangenvermenging immers niet worden uitgesloten. Als er dan toch een decumulatie moet komen, mag die dus niet alleen gelden voor openbare mandaten maar ook voor privé-beroepen.

Hierbij aansluitend vraagt de heer John Taylor vraagt naar de motieven van de CBO om te pleiten voor een cumulatieverbod. Beoogt men een cumulatieverbod om een meer efficiënte gemeentelijke organisatie te bekomen? Indien dat het geval is, valt het moeilijk te begrijpen dat het cumulatieverbod enkel van toepassing zou zijn op de cumulatie tussen een uitvoerend gemeentelijk mandaat en een parlementair mandaat, terwijl de private beroepen buiten schot zouden blijven.

Kerntaken van de overheid

Het eindrapport gaat volgens de heer Jos Geysels terecht niet uit van de filosofie van de terugtrekkende overheid. De overheid moet zich wel op een andere manier gaan organiseren en haar functie anders definiëren dan in het verleden het geval was. Het is niet taak van overheden of van verkozenen om zich bezig te houden met het pure beheer of met de details van uitvoeringsmaatregelen. Overheden moeten zich integendeel toespitsen op de planning en sturing van het beleid.

De heer Mark Van der Poorten onderschrijft de nood om de kerntaken van de verkozen besturen te omschrijven, hoewel de afbakening van die kerntaken geen gemakkelijke oefening zal zijn. Wat het lokale niveau betreft, is hij verder verheugd dat de CBO uitdrukkelijk opteert voor de verkozen raden die planning en sturing als hoofdopdracht meekrijgen. Hierbij stelt zich wel de vraag of men dit voornemen in de praktijk hard kan maken. Voor de gewone man in de straat is het immers niet evident om het beleidsmatige te onderscheiden van zijn eigen individuele belang. In een tijd waarin het egoïsme en individualisme toe-

nemen, stappen de inwoners met al hun individuele verlangens en problemen naar de lokale bestuurders en wensen zij concrete oplossingen als antwoord op hun problemen.

De heer Ward Beysen suggereert om in een addendum van het eindrapport een overzicht te geven van de kerntaken die in de toekomst nog door de overheid moeten worden gewaarborgd. Men moet er volgens hem vanuit durven gaan dat een aantal van de huidige overheidstaken moeten worden afgestoten.

2.2.2. Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck

Cumulatie en decumulatie

De CBO heeft zich prioritair toegespitst op de binnenlandse bestuursorganisatie en de relaties tussen de bestuursniveaus en heeft zich niet ten gronde uitgesproken over het probleem van de cumulatie met een privaat beroep. Het eindrapport vermeldt niettemin uitdrukkelijk dat de CBO zich vragen stelt over de cumulatie tussen een verkozen mandaat en een beroep in de private sector, zowel in het licht van mogelijke belangenvermenging als van machtsconcentratie (blz. 43).

De CBO heeft wel een standpunt ingenomen over de decumulatie waar het gaat over de verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Uit de studie van professor Ackaert is immers gebleken dat de burgemeesters unaniem vaststellen dat hun lokaal mandaat in toenemende mate hun tijd opsloort. Eerlijkheidshalve moet men durven toegeven dat de combinatie niet op een ordentelijke manier meer mogelijk is. Als men bestuurskrachtige gemeenten wil, heeft men bestuurders nodig die krachtig kunnen optreden. De CBO wijst dus een cumulatie van een gemeentelijk uitvoerend mandaat met een parlementair mandaat af om principiële redenen (belangenvermenging, machtsconcentratie, te grote vertegenwoordiging van kleine gemeenten) en omwille van de kwaliteit en de tijdsbesteding. In feite worden beide mandaten geschaad als men de cumulatie toch wil volhouden.

De CBO pleit er eveneens voor een gemeentelijk uitvoerend mandaat niet langer te cumuleren met een provinciaal mandaat. De reden hiervoor is dat de CBO voor de provincie een omschreven en verscherpt politiek profiel voorstelt. De provinciale taken zouden zich in essentie moeten herleiden tot

het maken van gebiedsgerichte keuzes en verdeelingskeuzes tussen gemeenten (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, verdeling van ambachtelijke zones). Men kan niet terzelfdertijd een politiek verscherpt provinciaal profiel verdedigen en de gemeenten toelaten om mee over dergelijke verdeelingskwesties te beslissen.

Kerntaken

Het eindrapport pleit er geenszins voor dat de overheid meer moet doen. Misschien doet de overheid nu te weinig van wat ze meer zou moeten doen en te veel van wat ze niet zou moeten doen. De CBO heeft de kerntaken van de overheid omschreven in termen van plannen en sturen, dit in tegenstelling tot de uitvoering (beheer, management en projectbegeleiding) die niet tot de taak van de verkozen bestuursniveaus moet behoren. Wanneer men voor uitvoeringsmaatregelen een beroep zou doen op de markt of op vormen van publiek-private samenwerking, moeten er wel kaders komen om een en ander controleerbaar te maken.

De kerntaken spelen tevens een rol in de verhouding tussen de verkozen raden en functionele besturen. Het is de bedoeling om de rol van de verkozen raden te versterken. De heer Filip De Rynck doet een oproep om aan dit voornemen de nodige aandacht te besteden. De versterking van de verkozen raden is immers een cruciale keuze die in het eindrapport wordt gemaakt, met tal van gevolgen inzake statuut van de mandataris, decumulatie, verhoudingen tussen bestuursniveaus, ...

De omschrijving van de kerntaken is verder van belang voor de verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Dat betekent dat wordt omschreven welke taken het Vlaamse niveau nog wel en welke het niet meer moet uitoefenen. Wanneer men oordeelt dat een aantal taken, die lokaal of gebiedsgericht van aard zijn en die nu door het Vlaamse niveau worden uitgeoefend, niet meer door het Vlaamse niveau moeten worden waargenomen, moet men nagaan in welke mate die taken door andere bestuursniveaus (gemeenten of provincies) kunnen worden behartigd.

Vooraleer men een precieze omschrijving kan geven van de kerntaken van de verschillende bestuursniveaus, moet men uitmaken wat men tot het profiel van het betrokken bestuur rekent. De CBO heeft bijvoorbeeld getracht een scherp profiel af te bakenen van wat een provinciebestuur

zou moeten doen en waarvoor het nuttig gebruikt kan worden. Eens dat profiel is afgelijnd kan men de discussie starten of het nog nodig is dat de provincies bijvoorbeeld secundaire scholen, waterwegen of provinciewegen beheren. Zo is volgens de spreker het beheer van een cultureel centrum met een beperkt streekbereik, geen provinciale taak. Het beheren van een sportpaleis kan dat wel zijn, maar het beheren van reguliere secundaire onderwijsinstellingen niet. Het is bijvoorbeeld wel denkbaar dat de provincie speciaal onderwijs organiseert voor visserij-opleiding. Op dergelijke vragen kan men niet antwoorden als men niet over een toetssteen beschikt. Zonder een duidelijk profiel verzeilt men al snel in eindeloze discussies die hoofdzakelijk gekenmerkt worden door belangenverdediging. Bovendien moet men er rekening mee houden dat kerntaken kunnen wijzigen.

De CBO heeft geen sluitende lijst van gemeentelijke kerntaken opgemaakt. Wie het rapport grondig leest zal evenwel merken dat er betreffende het profiel van de provinciale kerntaken wel degelijk een antwoord wordt gegeven. Door de afbakening van het kerntakenprofiel van de provincies, kan men mee een antwoord geven op de vraag naar de kerntaken van andere besturen. De afbakening van het kerntakenprofiel van de provincies laat toe een aantal concrete vragen te beantwoorden.

Professionalisering

Verschillende commissieleden hebben ervoor gewaarschuwd dat het pleidooi voor professionalisering zou leiden tot beroeps politici. De CBO pleit niet voor beroeps politici maar wel voor een stevig statuut voor de verkozen en de uitvoerende mandataris en voor een betere organisatie van de verkozen raden. Als men meer bestuurskrachtige gemeenten wil bekomen moet men ook mensen hebben die bestuurskrachtig kunnen functioneren, wat een stevig statuut vergt.

2.3. Hoofdlijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie

2.3.1. Opmerkingen en vragen van de commissieleden

Primauteit van de verkozen raden

De heer Jos Geysels stelt vast dat de CBO geopteerd heeft voor de primauteit van de verkozen raden en meer bepaald voor de basisbesturen op gewestelijk en gemeentelijk niveau. Het eindrapport heeft uitdrukkelijk niet gekozen voor een denkpiste die vroeger wel eens werd geopperd, namelijk het creëren van een ander tussenniveau (bijvoorbeeld in de vorm van de bestaande arrondissementen of van subgewesten). De CBO heeft blijkbaar geoordeeld dat de nadelen van een dergelijke operatie niet opwegen tegen de voordelen. Welke overwegingen hebben op dit vlak meegeïmpliceerd ?

Maatwerk

De heer Mark Van der Poorten stelt vast dat de rode draad doorheen deel III van het eindrapport het pleidooi voor het "maatwerk" is. Hij meent dat de lokale besturen er alle belang bij hebben dat de hogere overheden minder stringent als in het verleden uniforme maatregelen opleggen aan de gemeenten. Maatwerk is ongetwijfeld nodig voor een goede werking van de gedecentraliseerde besturen, maar het zal wel enige creativiteit vergen om de idee van maatwerk in overeenstemming te brengen met de noodzaak om op relatief korte termijn wijzigingen aan te brengen in de organisatie van het bestuur in Vlaanderen. De keuze voor maatwerk impliceert dat de hogere overheid minder regulerend zal optreden, wat een grondige mentaliteitswijziging zal vergen. Ook vanwege de inwoners zal enige aanpassing vereist zijn als iedere gemeente op haar maat de dienstverlening aan de bevolking gaat organiseren.

De heer Jos Geysels vraagt zich af hoe de CBO meent het principe van het maatwerk te operationaliseren. Gesteld dat de kleine gemeenten een aantal taken niet meer aan zouden kunnen, welk bestuursniveau dient dan die taken te behartigen ?

Relatie tussen functionele en verkozen besturen

De heer Mark Van der Poorten sluit zich aan bij het pleidooi van de CBO om een nieuw evenwicht te zoeken in de relatie tussen de verkozen en de functionele besturen. Om de positie van de verkozen besturen in die relatie te versterken moet men wel het keurslijf waarin de lokale besturen nu gedwongen worden ontmantelen. De hogere overheid dient afstand te nemen van de betuttelende houding uit het verleden en een soepeler werking van de verkozen besturen mogelijk maken. Het is een stap in de goede richting dat de CBO voorstelt dat de hogere overheid zou moeten aangeven waarom zij een beroep wenst te doen op functionele besturen. Men moet dan consequent blijven en de lokale besturen de nodige middelen verschaffen om de hen opgelegde taken terdege te kunnen vervullen.

De heer Jos Geysels citeert uit het eindrapport (blz. 64) waar gesteld wordt dat het advies van de CBO zich bevindt op het snijpunt van 2 visies : enerzijds een eerder centrale en overwegend functionele visie ; anderzijds een eerder territoriale visie. De CBO neigt naar de tweede visie en dit vooral vanuit democratische overwegingen. De spreker vraagt waarom de CBO de denkpiste van de democratisering van het functionele bestuur niet heeft weerhouden. In de praktijk stelt men immers vast dat er zowat dagelijks nog functionele besturen bijkomen. Op welk niveau kan de verdere proliferatie van functionele besturen worden tegengegaan ?

2.3.2. Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck

Keuze tussen een centrale en functionele visie en een territoriale visie

De inzet hier is het antwoord op de vraag hoe men Vlaanderen bestuurlijk wil zien ontwikkelen. Men kan momenteel 2 soorten visies onderscheiden en voor beiden zijn er goede argumenten aan te brengen. Een eerste mogelijkheid is dat men op het centrale Vlaamse niveau een aantal doelstellingen – die eventueel gebiedsgericht zijn – ontwikkelt, die dan uitgewerkt worden via de veelheid aan functionele besturen (de 28 VOI's). De betrokken ambtenaren moeten dan op bepaalde gebieden bepaalde doelstellingen realiseren (bijvoorbeeld

recreatie, waterzuivering, milieuzorg, ...). Daartoe worden projectgroepen opgericht die in nauw overleg met de lokale besturen en met deskundigen het project moeten waarmaken. Deze visie kan vanuit een aantal actuele ontwikkelingen op het vlak van overheidsmanagement – en meer bepaald vanuit doelmatigheidsoverwegingen – verdedigd worden. Als tegenargumenten kunnen wel de technocratisering en de ondoorzichtige besluitvorming worden aangehaald. Bovendien moeten er door die functionele besturen tal van afwegingen worden gemaakt die in feite politiek van aard zijn.

Een tweede visie vertrekt daarentegen vanuit een meer territoriaal perspectief. Die visie gaat ervan uit dat er tussen gemeenten en het centrale niveau voldoende bovenlokale politieke keuzes te maken zijn, zodat er plaats is voor een verkozen territoriaal bestuur, in casu de provinciebesturen. De CBO heeft omwille van democratische motieven voor dit meer territoriale model gekozen, maar is er zich tevens van bewust dat er ook aan dat model nadelen verbonden zijn. De keuze voor het territoriale model is ook niet echt wetenschappelijk onderbouwd. De keuze steunt op de rol die de CBO aan de verkozen besturen wil toebedelen en op het streven om de besluitvorming tussen het centrale Vlaamse en het lokale niveau meer controleerbaar te maken. Een absolute voorwaarde is wel dat de provinciebesturen in staat worden gesteld om hun rol inzake de gebiedsgerichte verdelingskeuzes te kunnen spelen. Dit veronderstelt een fundamentele heroriëntatie van een aantal systemen van besluitvorming.

De spreker besluit dat hij zekere twijfels heeft over de keuze die de CBO hier gemaakt heeft. Die twijfels zijn ook logisch omdat de te maken keuze zich bevindt op het spanningsveld van de huidige bestuurlijke ontwikkeling in Vlaanderen.

De spreker meent dat het geen toeval is dat de provincies in het verleden voor bovenlokale kwesties inzake gezondheidszorg, welzijn of economische ontwikkeling niet aan bod kwamen. Er werd decennialang een besluitvormingssysteem opgebouwd waarbij sterke belangengroepen er voordeel bij hadden om dergelijke kwesties via functionele systemen te regelen. In die zin overstijgt de in het eindrapport gemaakte keuze in belangrijke mate het actuele belang van de provinciebestuurders.

Subgewesten

De CBO heeft uitdrukkelijk niet gekozen voor subgewesten. Men heeft zich niet laten verleiden door de denkpiste dat de bestuurlijke organisatie slechts kan verbeterd worden door nieuwe structuren op te richten. Een ander argument tegen de subgewesten is dat zij te dicht bij de schaal van de (grote) gemeenten komen, wat het nog moeilijker maakt om verdelingskwesties binnen een bepaald gebied met de nodige afstandelijkheid te beslechten. Ten slotte is het nodig om over een professioneel korps te beschikken als men gebiedsgerichte keuzes moet maken. Deze argumenten in acht genomen heeft de CBO, wat het maken van gebiedsgerichte keuzen betreft, niet geopteerd voor een nieuwe structuur zoals de subgewesten maar wel voor de provinciale structuur, op voorwaarde evenwel dat er gesleuteld wordt aan de provinciale inhoud en werking.

2.4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

2.4.1. Opmerkingen en vragen van de commissieleden

Bestuurskracht van de (kleine) gemeenten

De heer John Taylor vraagt hoe een grotere bestuurskracht – die nodig is – voor de (kleine) gemeenten kan worden gerealiseerd : door meer samenwerking tussen de gemeenten, nieuwe fusies of zijn er nog andere formules denkbaar ?

Hij wijst verder op de geringe personeelsmogelijkheden in de kleinere gemeenten als één van de oorzaken van tanende bestuurskracht. Hij suggereert dat men op basis van de personeelsbehoefteplannen een evaluatie zou maken van de voornemens inzake personeelsbeleid in de kleinere gemeenten.

De heer Filip De Rynck antwoordt hierop dat het personeelsgebrek niet het enige probleem is in de kleinere gemeenten. Als dat het geval zou zijn, zou het volstaan elke kleine gemeente enkele polyvalente universitaire medewerkers ter beschikking te stellen. De kleine landelijke gemeenten ontberen ook een fiscaal-financieel draagvlak om tegemoet te komen aan een aantal actuele behoeften.

Fusie, defusie en grenscorrecties

De heer Etienne Van Vaerenbergh staat achter de vaststelling dat tal van gemeenten te klein zijn om de taken te vervullen die zij geacht worden te vervullen. Hij heeft er in principe geen bezwaar tegen dat men zou evolueren naar grotere gemeenten. Niettemin zou op een aantal plaatsen ook een defusie bespreekbaar moeten zijn. Indien de kleine gemeenten behouden zouden blijven, moet men andere oplossingen zoeken. Hierbij kan men denken aan vormen van samenwerking tussen gemeenten en aan het door de CBO voorgestelde "maatwerk", wat inhoudt dat niet alle gemeenten op dezelfde manier behandeld moeten worden. Momenteel worden die kleinere gemeenten overstelpt met allerlei extra taken en opdrachten, die ze niet langer aankunnen. Taken en opdrachten die zich in grote gemeenten opdringen (bijvoorbeeld buitenschoolse kinderopvang) moet men aan de kleinere gemeenten niet opleggen. De spreker betreurt dat diverse ministers de gemeenten taken opleggen en/of onderrichtingen geven. Hij meent dat de minister van Binnenlandse Aangelegenheden op dat vlak een coördinerende en controlerende taak zou moeten vervullen.

De heer Georges Cardoen voorspelt dat het hoofdstuk over nieuwe fusies een hevige discussie zal losweken. In een aantal gemeenten zijn immers de voorbije fusies nog niet verteerd. Vooraleer deze materie wordt aangesneden, is het aangewezen om eerst een evaluatie te krijgen van de fusies van de jaren 70 en 80. Allicht dringen er zich in sommige gemeenten wel bepaalde aanpassingen of grenscorrecties op.

Ook de heer Mark Van der Poorten meent dat het thema van de bestuurskracht van de gemeenten, en in het verlengde daarvan de eventuele fusies, een zeer gevoelige materie is. Overigens zou in een aantal gevallen ook de mogelijkheid van defusie bespreekbaar moeten zijn. Het lijkt de spreker niet aangewezen om louter op basis van het aantal inwoners af te wegen of een gemeente net wel of net niet bestuurskrachtig is. Men kan wel stellen dat kleinere gemeenten met een beperkt en/of onvoldoende gekwalificeerd personeelsbestand minder bestuurskrachtig zijn dan grotere gemeenten. Men kan echter niet in het algemeen stellen dat een gemeente met minder dan 10.000 inwoners minder bestuurskrachtig is dan een gemeente met meer dan 10.000 inwoners. Bovendien kan men zich afvragen of elke gemeente wel dezelfde taken moet vervullen en diensten moet aanbieden.

De heer Jos Geysels vraagt of men vanuit bestuurskundig en democratisch oogpunt kan toelaten dat men zou evolueren naar verschillende soorten gemeenten. Hij meent dat men die richting zal uitgaan als men de fusies niet verplicht zou opleggen. Hij stelt dat men gedurende een bepaalde periode stimuli kan inlassen om gemeenten vrijwillig tot fusies aan te zetten. Eens die periode voorbij kan men het beoogde doel allicht slechts bereiken door verplichtingen tot fusies in te voeren.

Gelet op de weerstand en zelfs weerzin van lokale bestuurders en van de bevolking tegen bepaalde fusies, meent de spreker dat men behalve met het criterium bestuurskracht ook rekening moet houden met het begrip draagkracht. Fusies kunnen misschien bijdragen tot een verhoogde bestuurskracht, maar kunnen anderzijds een verminderde draagkracht tot gevolg hebben. Dat zou dan leiden tot een maatschappelijk deficit, wat het omgekeerde is van wat men beoogt, namelijk de democratie versterken.

De heer Herman De Loor meent dat alle gemeenten tegemoet moeten komen aan alle taken die van hen verwacht worden door de bevolking. De bevolking zou het bestaan van verschillende types van gemeenten op lange termijn niet accepteren. De kleine gemeenten zullen dan nog meer ontvolken zodat er nog minder kan worden ingespeeld op de verwachtingen van de bevolking. De spreker meent daarom dat men de moed moet opbrengen om te evolueren naar verplichte nieuwe fusies.

De heer John Taylor meent dat er zich een democratisch probleem stelt als de kleine landelijke gemeenten niet meer alle functies zouden uitoefenen. Hij stelt anderzijds dat veel van de bestuursproblemen in de kleine gemeenten kunnen worden opgelost via intercommunale samenwerking.

Hierbij aansluitend stelt de heer Georges Cardoen dat in plaats van over te gaan tot fusies het beter zou zijn dat men een decretaal kader zou ontwerpen voor een flexibele en dynamische samenwerking tussen gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking moet kunnen bijdragen tot een goede ondersteuning op maat van de kleine gemeenten.

Intercommunales

De heer Ward Beysen meent dat er zich inzake de intercommunales drastische hervormingen opdringen. De elementen die op dit vlak in het eindrapport worden aangebracht zijn evenwel niet onmid-

dellijk bruikbaar en reiken evenmin een duidelijk project aan, bijvoorbeeld wat de broodnodige democratisering van de werking van de intercommunales betreft. Men moet er ook rekening mee houden dat intercommunales onderling niet vergelijkbaar zijn. Een intercommunale voor elektriciteitsdistributie bijvoorbeeld kan men moeilijk vergelijken met een informatica-intercommunale.

De heer Francis Vermeiren wijst op het spanningsveld tussen enerzijds het streven naar democratisering en anderzijds de moeilijkheidsgraad van de dossiers die in de intercommunale aan bod komen. Men moet durven erkennen dat er in de schoot van de intercommunales slechts weinig mandatarissen zijn die met kennis van zaken spreken. Hoe valt dat te rijmen met de noodzakelijk geachte democratisering van de intercommunales ?

Volgens de heer Jos Geysels is de hervorming van de intercommunales een moeilijke aangelegenheid die politiek zeer gevoelig ligt. Niet zozeer de techniciteit van dit dossier heeft gemaakt dat er in het recente verleden weinig vooruitgang werd geboekt betreffende de intercommunales. Reeds in 1992 kondigde de vorige minister van Binnenlandse Aangelegenheden tijdens een colloquium in Gent een diepgaande hervorming aan van de intercommunale samenwerking. Hetgeen de CBO en minister Peeters nu inzake de intercommunales voorstellen, wijkt volgens de spreker niet sterk af van wat in 1992 al ter discussie werd gesteld.

De heer John Taylor stelt vast dat de intercommunales meer en meer in een slecht daglicht worden geplaatst, zowel in het kader van de cumulatie als van de belangenvermenging. Nochtans houden de intercommunales zich bezig met belangrijke gemeentelijke taken die de schaal van één gemeente overstijgen. Moet men in het kader van de democratisering van de verkozen raden opteren voor verkozen intercommunale raden ? Indien men hiervoor niet opteert is het belangrijk dat elke deelnemende gemeente impact heeft op de intercommunale. Men moet erover waken dat kleine gemeenten die bijna verplicht worden aan te sluiten bij een intercommunale ook hun stem kunnen laten horen. Volgens de spreker moeten de gemeentelijke mandatarissen die in een intercommunale zetelen daarvoor de nodige tijd kunnen vrijmaken en de nodige deskundigheid opbouwen. In die zin is het feit dat de uitvoerende mandaten in de intercommunales niet langer vergoed worden eerder een slechte dan wel een gunstige evolutie.

2.4.2. *Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck*

Bestuurskracht van de kleine gemeenten en fusies

Een bestuurskrachtige gemeente is volgens de CBO een gemeente die zelf in staat is zich op een efficiënte wijze te organiseren. Momenteel stelt men echter vast dat bepaalde gemeenten niet meer in staat zijn om zelfstandig een personeelsbehoefteplan op te maken of om de nieuwe gemeentelijke boekhouding in te voeren. Bovendien zijn ze niet in staat om op een zelfstandige manier te beantwoorden aan een aantal actuele eisen zoals milieuzorg en politiebeleid. Ten slotte zijn ze niet bij machte om als gemeente nog een eigen beleidsrol te spelen.

De spreker erkent wel dat er momenteel onvoldoende wetenschappelijk materiaal voorhanden is om bovenstaande stelling echt hard te maken. Niettemin zijn er vele verontrustende aanwijzingen die die stelling bevestigen.

Als men de huidige verwachtingen ten aanzien van de gemeenten als uitgangspunt neemt, zou een gemeente die op een doelmatige wijze wordt bestuurd ongeveer 20.000 inwoners moeten tellen. Men moet zich uiteraard niet op dat cijfer vastpinnen. Wie de gemeente echter bekijkt vanuit doelmatigheidsoogpunt moet de lat ongeveer op die hoogte leggen.

Uit onderzoek van professor Ackaert is gebleken dat de bureaucratische kosten in een kleine gemeente hoog zijn. Vanaf 20 à 25.000 inwoners kunnen die kosten op een redelijk niveau gestabiliseerd worden.

Het eindrapport stelt niet dat fusies dé oplossing zijn voor al die problemen. Wel is het één van de structurele instrumenten om de bestuurskracht van bepaalde gemeenten bij te werken. Als men daar niet toe zou overgaan dreigen we te evolueren naar verschillende types van gemeenten, waarbij de ene gemeente meer doet en aanbiedt dan de andere. Bepaalde gemeenten zouden dan een veredeld politiek postkantoor worden met een burgemeester die dan in feite een sociaal-assistentfunctie vervult. Die gemeenten zullen alleszins niet in staat zijn om eigen beleidskeuzes te maken, om nieuwe managementtechnieken autonoom in te voeren of om zelfstandig te beantwoorden aan de behoeften van hun inwoners.

Als men ervan uitgaat dat alle gemeenten bestuurskrachtig moeten zijn, impliceert dit dat alle gemeenten een aantal basisvoorzieningen moeten aanbieden aan de bevolking en dat die gemeenten een vergelijkbaar actief politiek beleid voeren. Sommige commissieleden hebben in dit verband de vraag geopperd of alle gemeenten nog wel hetzelfde moeten doen. Zij geven hiermee impliciet aan dat zij niet vertrekken van het uitgangspunt dat alle gemeenten bestuurskrachtig moeten zijn.

Om het begrip "bestuurskracht" af te bakenen heeft de CBO op 3 niveaus indicatoren ontwikkeld :

- organisatorische bestuurskracht : hiermee wordt de interne capaciteit bedoeld om zich bijvoorbeeld op het vlak van technieken van overheidsmanagement redelijk zelfstandig te organiseren. In kleine gemeenten sijpelen de nieuwe technieken van overheidsmanagement veel trager door dan in gemeenten met een redelijke omvang. Dit betekent niet dat een gemeente zich niet kan laten bijstaan door studiebureaus, maar er duikt wel een probleem op als men vandaag vaststelt dat vele gemeenten zich door studiebureaus laten sturen. Volgens de spreker kan men overigens niet ontkennen dat er in de kleine gemeenten vaak een bewuste politieke keuze wordt gemaakt om zich niet te versterken op het ambtelijke stafniveau ;
- capaciteit op vlak van diensten en voorzieningen : een aantal kleinere gemeenten hebben problemen om basisvoorzieningen en -diensten zelfstandig en op een behoorlijke wijze aan te bieden ;
- beleidskracht : mensen die in een bepaalde gemeente belastingen betalen moeten de verwachting kunnen koesteren dat de gemeenteraad van die gemeente beleidsbeslissingen kan treffen die aan die verwachtingen tegemoetkomen.

Als men de indicatoren op deze 3 niveaus samen bekijkt, zijn er duidelijk tekenen van een tanende bestuurskracht bij een aantal kleinere gemeenten vast te stellen. Als men uitgaat van het principe dat elk van de basiseenheden van het politiek systeem bestuurskrachtig moet zijn, mag men in de huidige situatie niet uitsluiten dat men – als één van de mogelijkheden – de schaal van de gemeenten gaat onderzoeken.

Dat kan verschillende vormen aannemen. Een eerste mogelijkheid zijn grenscorrecties. Er zijn in Vlaanderen tenminste 90 woonkernen, waar men in alle objectiviteit kan vaststellen dat die niet bij de gemeente zijn ingedeeld waar ze in feite bij thuishoren. Via een aantal grenscorrecties zou men kunnen bijdragen tot een beter draagvlak en een beter niveau van voorzieningen voor de inwoners. Een andere mogelijkheid die niet mag worden uitgesloten als één van de instrumenten om tot bestuurskrachtige gemeenten te komen, zijn fusies. De CBO heeft zich niet uitgesproken over de concrete toepassing en uitvoering van eventuele fusies. De CBO meent wel dat fusies per gebied, op maat en gedifferentieerd dienen te gebeuren en niet op basis van één zaligmakende norm zoals dat bij de vorige fusies het geval was.

Men kan ook vanuit een ander uitgangspunt vertrekken, namelijk dat men niet meer verwacht dat alle basiseenheden bestuurskrachtig zijn. De spreker heeft het gevoel dat dat de politieke keuze is die men aan het maken is. Dat impliceert dat de kleine gemeenten nog enkel bepaalde elementaire voorzieningen aanbieden, maar men kan van hen dan niet meer verwachten dat zij bijvoorbeeld een jeugdwerkbeleidsplan of een SIF-plan opmaken.

De heer Filip De Rynck verwijst naar de Nederlandse situatie. In de provincie Zeeland heeft er recent een grootscheepse fusie-operatie plaatsgevonden, waardoor het aantal gemeenten in Zeeland werd herleid tot elf of twaalf. De rollende fusie wordt daar gehanteerd als één van de instrumenten om er blijvend voor te zorgen dat de basiseenheden bestuurskrachtig genoeg blijven. Het eindrapport stelt een periode van vrijwilligheid voor, zowel voor de grenscorrecties als voor de fusies. Na die periode zouden er bij voorkeur verplichtingen moeten worden ingevoerd. Als die er niet zouden komen omwille van onwilligheid op het lokale of het centrale niveau, dan evolueert men op een sluipende wijze naar een situatie waarin men niet meer alle gemeenten als even bestuurskrachtig kan beschouwen. In die situatie kunnen de kleinere, niet-bestuurskrachtige gemeenten nog wel een rol vervullen, maar zij zullen niet meer alle basistaken (bijvoorbeeld afleveren van vergunningen) kunnen uitoefenen. Nu reeds stelt men vast dat de kleine gemeenten voor de beleidsaansturing in toenemende mate afhankelijk worden van studiebureaus, allerlei vzw's, intercommunales, enzovoort.

Onderscheid bestuurskracht – draagvlak

De heer Filip De Rynck deelt het standpunt dat men tussen beide een onderscheid moet maken. De studie van Johan Ackaert over de fusies heeft duidelijk aangetoond dat de lokale betrokkenheid bij en de gevoeligheid van dorpskernen in Vlaanderen nog bijzonder krachtig is. De spanningen tussen de vroegere deelgemeenten domineren vandaag nog vaak de agenda van de schepencolleges.

In de discussie of er al dan niet fusies moeten komen mag men zich echter niet laten leiden door één argument. Men moet alle argumenten in ogenschouw nemen. De spreker beklemtoont nogmaals dat men de afweging of er fusies moeten komen niet algemeen moet maken, maar wel per gebied.

Sommigen halen het argument van de democratische controle en de afstand tussen burger en politiek aan om nieuwe fusies af te wijzen. Daar staat echter tegenover dat de identificatie van de mensen met hun gemeente of woonkern danig aan het verzwakken is. De mensen zijn op dat vlak veel flexibeler geworden en maken gebruik van de voorzieningen daar waar deze worden aangeboden.

Intergemeentelijke samenwerking als oplossing voor de tanende bestuurskracht ?

De heer Filip De Rynck erkent dat intercommunale samenwerking kan tegemoetkomen aan een aantal bestuursproblemen in kleine gemeenten. De tendens tot intercommunalisatie van een aantal basistaken (bijvoorbeeld politiezorg) is trouwens volop bezig. Zelfs indien er fusies zouden volgen zal intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk blijven. Er stelt zich wel een probleem als men vandaag ziet dat de intercommunales niet langer hulpstructuren zijn voor de gemeenten maar dat zich eerder de omgekeerde situatie voordoet. Vele gemeenten beschikken niet langer over de organisatorische capaciteit om eigen beleidskeuzes te maken en van daaruit de intercommunale werking beleidsmatig te sturen. Zij worden integendeel meer en meer afhankelijk van wat er in de intercommunales (en in de gemeentelijke vzw's) aan het groeien is.

De spreker meent een zekere weerstand bij de kleinere gemeenten waar te nemen om samenwerkingsvormen aan te gaan. Men blijft liever passief dan dat men een stuk autonomie zou moeten opgeven in het kader van een samenwerkingsverband.

De spreker erkent dat er nood is aan aangepaste vormen van samenwerking tussen gemeenten. Hij verwijst naar het eindrapport waarin wordt voorgesteld om in het kader van het decreet betreffende de intercommunales het de gemeenten en de OCMW's mogelijk te maken om naargelang hun behoeften een samenwerkingsvorm op maat op te zetten, zonder dat men daarvoor een volledig opgetuigde intercommunale structuur op poten moet zetten. Er zou met andere woorden aan de gemeenten en OCMW's een menu moeten worden aangeboden waaruit zij kunnen kiezen om de samenwerking, geregeld in een publiekrechtelijke vorm, gestalte te geven.

Niettemin stelt de spreker dat intercommunale samenwerking niet alle bestuursproblemen in de kleinere gemeenten kan oplossen. Pleiten voor meer samenwerking impliceert bovendien dat de intercommunale samenwerking wordt gestimuleerd. Dat zou leiden tot een de facto verdere groei van de intercommunale als een nieuw bestuursniveau.

Intercommunales

Het is zeer moeilijk om één project te ontwikkelen voor de intercommunales vermits die zeer verschillend van aard zijn. Men moet er zich wel van bewust zijn dat het profiel van de intercommunales eigenlijk het profiel is van de gemeenten, zij het dan op een aangepast niveau. Dat is in feite het project dat door de CBO voor de intercommunales wordt voorgesteld. Dat uitgangspunt heeft uiteraard gevolgen op het vlak van taakuitoefening, structurering, functionering, enzovoort.

De CBO wil de intercommunales dus herleiden tot hulpstructuren van de gemeenten. Momenteel is dat vaak omgekeerd, hetgeen mede in de hand wordt gewerkt door de tanende bestuurskracht van de gemeenten.

De CBO pleit uitdrukkelijk voor een meer flexibel kader om gemeenten en OCMW's toe te laten op hun maat en voor bepaalde materies samen te werken. Het uitgangspunt is dat de samenwerking tussen de gemeenten een element is van het behoud en de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten.

De CBO formuleert een aantal voorstellen om de democratische controle op de intercommunales te versterken, maar heeft geenszins de bedoeling om de intercommunales af te schaffen. Evenmin is het

de bedoeling om bepaalde taken die nu door intercommunales worden waargenomen over te dragen aan de provincies. Intercommunales kunnen zich slechts inlaten met taken van gemeentelijk belang. Als men taken van intercommunales naar de provincies zou overdragen, impliceert dit dat het geen gemeentelijke taken meer zijn.

2.5. Voorstellen van de CBO voor de stedelijke gebieden

2.5.1. Opmerkingen en vragen van de commissieleden

Algemeen

De heer Herman Lauwers meent dat het beeld dat nu bestaat van een rijke groene rand en een stedelijk gebied dat enkel schulden maakt, moet worden genuanceerd. Hij wijst op de vrees bij sommigen dat het stadsgewest vooral bedoeld is om de financiële problemen van de stad op te lossen. Dat mag echter geen reden zijn om dan maar niets te doen. Anderzijds mag men niet de indruk wekken dat er in de gemeenten rond de stad enkel rijke inwoners die de stad ontvlucht zijn wonen. Momenteel worden de randgemeenten teveel opgezaald met een beeld dat zij niet verdienen.

De heer Jos Stassen merkt op dat het advies van de CBO over de stadsgewesten zich vooral toespitst op Antwerpen. Hij stelt dat er voor andere steden (zoals Gent) ook motieven kunnen worden aangebracht voor het voeren van een stadsgewestelijk beleid, dit niet zozeer vanuit financiële overwegingen maar wel omwille van aspecten als cultuur, mobiliteit, haven, enzovoort. Waarom heeft men zich in het rapport zo sterk geconcentreerd op Antwerpen ?

De heer Mark Van der Poorten vindt dat de CBO terecht kiest voor een gedifferentieerde aanpak van de stedelijke gebieden. In het verleden heeft men zich te veel bezondigd aan het opleggen van uniforme modellen aan alle gemeenten en steden. Een gedifferentieerde aanpak van zeer specifieke problemen in specifieke steden is inderdaad nodig.

De heer Francis Vermeiren maakt de bedenking dat de kleinere gemeenten in het Vlaams Parlement meer gewicht in de schaal kunnen werpen dan de grootsteden. Niettemin heeft hij de indruk dat de steden, wat de wijze van besturen, van leven

en van zich te uiten betreft, blijkbaar op een grotere voet leven dan de kleine gemeenten.

Stadsregionaal fonds

De heer Ward Beysen meent dat de CBO er goed aan heeft gedaan om omzichtig om te springen met het concept van de stadsregio. Het komt er volgens hem op aan om vanuit de basis te komen tot een goede samenwerking. Het voorstel om aanzetten te geven tot samenwerking via een stadsregionaal fonds is alleszins lovenswaardig. Dat neemt niet weg dat er een grondige voorbereiding zal nodig zijn om de bereidheid tot samenwerking te bekomen.

Het voorstel van de CBO tot oprichting van een stadsregionaal fonds is volgens de heer Filip Dewinter interessant maar te weinig uitgewerkt. Hoe denkt men dat fonds te financieren ? Wenst men in dat kader een gelijkschakeling van de opcentiemen op de aanvullende personenbelasting, zoals destijds werd opgeworpen door minister Wivina Demeester-De Meyer ? Hoe denkt men de aversie van de randgemeenten, die zich weinig betrokken voelen bij de problemen van de grootstad, te overwinnen ?

De heer Georges Cardoen vreest dat de oprichting van een specifiek fonds voor Antwerpen wel eens ten koste van de financiering van andere gemeenten zou kunnen gaan. Hij suggereert dat men eens zou evalueren wat de diverse geldstromen naar de grote steden aan concrete resultaten opleveren.

Schuldkwijtschelding stad Antwerpen

De schuldkwijtschelding voor Antwerpen (de schuld bedraagt momenteel 70 miljard frank) die door de CBO aan de vorming van een stadsregio wordt gekoppeld, mag volgens de heer Filip Dewinter geen beloning zijn voor het slecht bestuur uit het verleden. Een dergelijke schuldkwijtschelding – die er zeker moet komen – moet gepaard gaan met het opleggen aan de stad van een aantal stringente regels inzake begrotingsbeleid.

De heer Jos Stassen vraagt een verduidelijking wat het voorstel tot schuldkwijtschelding voor Antwerpen betreft. Gaat het om een gedeeltelijke of volledige kwijtschelding ?

Volgens de heer John Taylor moet de Vlaamse overheid samen met de stad Antwerpen een definitieve oplossing vinden voor de schuldproblematiek.

Beslissingskader versus financieel kader

Volgens de heer Herman Lauwers moet men zich eerst en vooral afvragen wat er functioneel gezien nodig is om een breder beslissingsniveau (en dus niet financieringsniveau) dan de huidige steden te creëren. Er is immers overduidelijk verweving tussen stad en rand, bijvoorbeeld op het vlak van ruimtelijke ordening. Vervolgens kan men de kwestie van de financiering van het stadsgewest aansnijden. De discussie over het beslissingsniveau enerzijds en de financiering anderzijds moet evenwel gescheiden blijven. Enkel op die manier kan er in het debat over het stadsgewest enige beweging worden gebracht.

Subsidiestromen

De heer Mark Van der Poorten vraagt zich af of men niet moet afstappen van de diverse subsidie-mechanismen die momenteel door diverse ministers ontwikkeld worden. Hij verwijst naar de discussies over het Sociaal Impulsfonds, die ertoe hebben geleid dat men in plaats van met projectsubsidies gaat werken met grote financieringsstromen gekoppeld aan resultaatsverbintenissen.

Compensatie centrumfuncties

De heer Mark Van der Poorten vraagt waarop de stelling van de CBO is gebaseerd dat de compensaties uit het gemeentefonds voor de kleine steden niet in verhouding staan tot de compensaties die de grootste steden ontvangen. Hij herhaalt zijn pleidooi om met grote subsidiestromen te werken in plaats van met aparte subsidiehuizen. Hij suggereert verder om eens de berekening te maken van wat de grote steden vandaag al ontvangen uit de diverse subsidiepotjes.

De spreker vraagt of er al degelijk onderzoek is gebeurd naar wat precies die centrumfuncties zijn. Wat is onontbeerlijk voor het leven in een regio en wat kan de stad op dat vlak bieden ?

Volgens de heer Georges Cardoen zijn er aan de centrumfuncties niet alleen lasten maar ook zekere

lusten verbonden. Hij verwijst naar de instellingen met een stadsregionale invloedssfeer (ziekenhuizen, culturele centra).

De spreker waarschuwt ervoor dat de compensatie voor de centrumfuncties niet ten koste mag gaan van de kleinere gemeenten, die ook hun specifieke lasten hebben.

Vrijwillige samenwerking tussen stad en rand

De heer Mark Van der Poorten meent dat intergemeentelijke samenwerking gebaseerd moet zijn op vrijwilligheid. Dergelijke samenwerking kan sterk bijdragen tot een degelijk beleid in stedelijke gebieden. Op welke aspecten dient zo'n samenwerking zich prioritair te richten ?

Fusies

De heer Mark Van der Poorten merkt op dat er in het verleden fusies werden doorgevoerd die zich niet altijd vanuit beheersmatig standpunt opdroegen. Het gevolg daarvan is dat de bevolking de stap tot de fusie moeilijk kon zetten en zich na 20 jaar nog steeds niet tot de fusiegemeente voelt agetrokken. Dat geldt in het bijzonder voor de bewoners van de randgemeenten. Heeft men in het verleden wel voldoende oog gehad voor de beheersbaarheid van de problemen ? Worden de gestelde problemen wel opgelost in het kader van een gefusioneerde gemeente ?

Herkenbaarheid en nabijheid van het bestuur

De heer Mark Van der Poorten vraagt of het bestuur na een fusie nog wel voldoende herkenbaar is. Naarmate de schaal groter wordt, neemt volgens de spreker ook de herkenbaarheid van het bestuur af.

Ook de heer John Taylor meent dat het uitbreiden van de stad nadelig is voor de participatie en de betrokkenheid van de burger bij het beleid. Hij verwijst naar de initiatieven in het kader van de deelgemeenteraden, die precies een instrument willen zijn om de betrokkenheid en participatiegraad van de burger te verhogen.

De heer Herman Lauwers erkent dat er nood is aan een grotere beleidsregio, maar anderzijds stelt zich dan inderdaad het probleem van de herken-

baarheid van de leefkernen en van het bestuur. Hij noemt in dit kader de Antwerpse fusie een democratisch deficit. Volgens de spreker zou men de vorming van een stadsregio moeten koppelen aan een defusie-operatie. Op die manier zou men komen tot een groter draagvlak voor het totale gebied, terwijl de deelgemeenteraden terug de rol zouden vervullen van de gemeenteraden van voor de fusie. Men mag niet vergeten dat vroegere zelfstandige gemeenten als Deurne, Berchem en Merksem reeds 70 à 80.000 inwoners tellen. Het zijn dus op zichzelf al grote steden terwijl zij slechts 2 à 3 gemeenteraadsleden tellen. Als men de schaalvergroting zou koppelen aan een defusie, zou het debat tussen stad en rand ook veel gemakkelijker verlopen. De randgemeenten zullen zich dan als gelijkwaardige partners voelen.

Rol van de provincies

De heer John Taylor vraagt of de provincie geen rol kan spelen in het kader van de stadsgewestelijke problematiek. Kan de provincie geen invulling geven aan taken die nu onvoldoende worden waargenomen ?

2.5.2. Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck

Management in grote steden en kleine gemeenten

De CBO heeft getracht in het eindrapport bepaalde stereotypen die dodelijk zijn voor de discussie (bijvoorbeeld potverterende steden) te vermijden. In bepaalde kleinere gemeenten kunnen evenzeer als in sommige grotere steden rampzalige voorbeelden van slecht management worden waargenomen. In grote steden valt dat wel meer op.

Bestuurskundig versus financieel debat

Het debat over het stadsgewest mag zeker geen eenzijdig financieel debat worden. Het financiële is uiteindelijk slechts een uitvloeisel van waar het in wezen om gaat, namelijk de beleidssturing op een stadsgewestelijk niveau inzake materies die naar een grotere schaal verschoven zijn (ruimtelijke ordening, mobiliteit, economische ontwikkeling, enzovoort). Indien men het debat in financiële termen voert raakt de discussie inderdaad onmiddellijk geblokkeerd.

De inzet van de discussie is dus niet de financiële problematiek maar wel de beleidsproblematiek. Sommige commissieleden hebben gesteld dat het niet opgaat de beleidsproblematiek op te lossen via tijdelijke fondsen en compensaties. De spreker meent dat dit het beste pleidooi is om de discussie over stadsgewesten aan te vatten. De kern van de zaak is uiteindelijk de vraag of men het noodzakelijk vindt dat men op een aangepaste schaal tot een hervorming komt van de lokale bestuursschaal, zodat men met eigen belastingen en eigen verkiezingen een eigen beleidsverantwoordelijkheid kan dragen voor een stadsgewestelijk gebied.

Lessen uit het Rotterdamse voorbeeld voor Antwerpen

Tegenstanders van een stadsgewestelijk beleid beroepen zich wel eens op het Rotterdamse voorbeeld om te stellen dat de oprichting van een stadsgewestelijk bestuur toch niet zal lukken. Het is weliswaar juist dat Rotterdam nog geen stadsgewestelijk bestuur kent, maar anderzijds kan men niet ontkennen dat er zich in het Rotterdamse bestuur veel wijzigt. Er worden bijvoorbeeld beperkte fusies doorgevoerd op plaatsen waar de stad met uitbreidingsproblemen te kampen heeft. Intussen worden in tal van beleidscircuits wel degelijk stappen vooruit gezet in de richting van functionele oplossingen voor specifieke problemen (mobiliteit, grote infrastructuur, enzovoort.).

Het eindrapport gaat in feite uit van dezelfde filosofie. De Vlaamse overheid zou indicatief een aantal zones moeten aanduiden waarvan men stelt dat daarvan de economische vitaliteit van Vlaanderen afhankelijk zal zijn. Men kan er immers niet omheen dat de kern van het economische netwerk zich in de steden bevindt. Momenteel worden die steden geconfronteerd met een afkalvend draagvlak, zowel inzake inwonersaantal als inzake fiscale capaciteit. Er stelt zich in die steden een toenevend probleem van beleidsaansturing voor een aantal materies die de stadsgrenzen overstijgen.

Als men die zones indicatief heeft aangeduid, kan men nagaan wat er in die zones spontaan reeds in ontwikkeling is. In bepaalde gebieden kan voor bepaalde problemen een kleinschalige fusie een oplossing bieden. Naarmate de problematiek zwaarder wordt – en in Antwerpen zijn er voldoende redenen om dat te veronderstellen – kan het nodig zijn dat men het stadsgewestelijke proces iets directiever stuurt, dit wil zeggen dat men er een kader moet creëren waardoor men beleidsmatig gefocust wordt op de stedelijke

gebiedsproblematiek. Indien de aangeboden stimuli in sommige stedelijke gebieden zouden leiden tot de wens om zich op het lokale niveau op een ruimere schaal te organiseren, dan moet die wens ook ondersteund worden.

Samenvattend stelt de spreker dat de CBO niet ondubbelzinnig pleit voor een stadsgewestelijk bestuur in Antwerpen. Er moet wel een proces in die richting op gang komen. In het eindrapport worden er argumenten aangedragen die aantonen waarom het redelijk en rationeel te verantwoorden is om naar een stadsgewestelijk bestuur te streven. De CBO geeft echter niet aan hoe dat bestuur eruit moet zien. Dat zou immers de beste methode geweest zijn om het debat volledig te blokkeren. De invulling van het concept stadsgewest moet het voorwerp zijn van een proces van onderhandelen, dat nu gestimuleerd moet worden. Het totstandbrengen van een partnerschap – zoals de heer Lauwers suggereerde – maakt een integraal onderdeel uit van dat proces. Als blijkt dat uit het proces van onderhandelen vele bestaande knelpunten opgelost geraken, moet men ook niet per definitie verder willen gaan.

Gedifferentieerde aanpak

De CBO onderscheidt in Vlaanderen 11 stedelijke gebieden. De CBO pleit ervoor dat er een indicatie komt voor die gebieden, zonder dat er voor die 11 gebieden eenzelfde formule wordt uitgedokterd. De vroegere voorstellen tot oprichting van subgewesten gingen daarentegen wel uit van een eenvoudige regeling.

De CBO is in haar voorstellen voor Antwerpen verder gegaan dan voor de andere gebieden. Voor Antwerpen zijn er nu eindelijk cijfergegevens beschikbaar die manifest aantonen dat er sprake is van een enorme stadsvlucht, met alle gevolgen van dien voor het fiscale draagvlak. De Antwerpse problematiek heeft bovendien haar belang voor het geheel van Vlaanderen. In de Antwerpse regio waren dus er redenen genoeg voorhanden om ervoor te pleiten het stadsgewestelijke proces versneld – en eventueel directief – af te ronden met de vorming van een stadsgewestelijk bestuur.

Fusies

De heer Filip De Rynck stelt dat bijvoorbeeld Turnhout als stad dezelfde functies vervult als pakweg Kortrijk. Het verschil tussen beide is wel dat

Kortrijk meer dan 70.000 inwoners telt en Turnhout slechts 38.000. Dit is volgens de spreker te wijten aan een niet identiek doorgevoerde fusie-operatie. Voor Turnhout moet men niet gaan zoeken naar ingewikkelde stadsgewestelijke constructies, maar moet men zich eerder afvragen of we niet te maken hebben met een mislukte fusie. Om tot eenzelfde draagvlak te komen als steden die vergelijkbare functies uitoefenen, moet men durven de huidige gemeentegrenzen in vraag te stellen.

De heer Johan Ackaert, die heeft meegewerkt aan het deel over de fusies in het eindrapport, benadrukt dat het eindrapport zeker geen pleidooi is voor een nieuwe massale fusie-operatie zoals we die in de jaren 70 gekend hebben. Hij deelt een aantal bekommernissen die door sommige commissieleden werden geuit (herkenbaarheid, betrokkenheid bij het bestuur, enzovoort). Hij wijst er wel op dat er weinig wetenschappelijk onderzoek is gevoerd naar de veranderde perceptie inzake de afstand tussen burger en bestuur na de fusies. Wat wel werd vastgesteld is dat naarmate de gemeente groter wordt het aantal blanco stemmen bij verkiezingen toeneemt, wat een indicator kan zijn voor het zich minder thuisvoelen in grotere entiteiten. Ook is het opvallend dat naarmate de gemeente meer inwoners telt, de politieke verhoudingen instabieler worden en er meer verschuivingen in de tijd optreden.

De spreker gaat er vanuit dat er wel iets is veranderd in de verhouding tussen burger en bestuur als gevolg van de samenvoeging van de gemeenten. Hij wijst erop dat er zich ook andere veranderingen hebben voltrokken in de samenleving. Mensen nemen niet alleen ten aanzien van hun gemeente een andere houding aan, maar ook hun globale houding tegenover de politiek is gewijzigd. Mensen zijn veel mobieler geworden, zodat het belang van de "kerktoren" is afgezwakt. Het is uiteraard belangrijk dat mensen zich kunnen herkennen in hun nabijgelegen bestuur, maar dan moet dat bestuur wel iets te betekenen hebben voor die mensen. Als onze gemeenten gemiddeld slechts 4.000 inwoners zouden tellen, zou iedereen wel zijn bestuurders persoonlijk kennen en zich psychologisch tevreden voelen, maar inzake bestuurskracht zouden dergelijke gemeenten slechts weinig te bieden hebben aan de inwoners.

Compensatie centrumfuncties

De heer Filip De Rynck stelt dat het advies van de CBO betreffende de compensatie van de centrumfuncties steunt op een aantal recente studies die

over die problematiek werden verricht. Volgens de CBO zou het heropenen van de discussie over de compensaties voor de steden Antwerpen en Gent weinig opleveren, gezien het politieke evenwicht waarop het gemeentefonds steunt en de verhogingen die voor beide steden in het gemeentefonds reeds zijn voorzien. Op basis van de studie van de heren Knaepen en Cabus (*) zijn er naar het gevoel van de CBO wel een negental steden waar er signalen zijn dat het niveau van compensaties voor het uitoefenen van gelijkaardige functies in vraag kan worden gesteld.

Schuldproblematiek

De CBO heeft geen gedetailleerd voorstel uitgewerkt betreffende de schuldproblematiek van Antwerpen. De vraag die zich stelt is of Vlaanderen moet tussenkomen in deze schuldproblematiek. De spreker stelt vast dat er de laatste jaren een 25-tal subsidiestromen tot stand zijn gekomen, die allemaal gebonden zijn aan specifieke voorwaarden, specifieke procedures en criteria. Dit alles brengt een enorme administratieve rompslomp met zich mee die belastend werkt in plaats dat zij de creativiteit aanwakkert. Een aantal van die subsidiestromen zijn duidelijk ontstaan omdat de steden over te weinig beleidsruimte beschikken om zelfstandig initiatieven te ontwikkelen. Dit impliceert dat Vlaanderen nu al betaalt voor wat sommigen het verkeerde management in de steden noemen. Volgens de CBO zou het beter zijn de historische schuld – waaraan de huidige politici weinig schuld treft – af te handelen, zodat de steden een eigen beleidsruimte krijgen.

Rol van de provincie

In kleinschalige stadsgewestelijke zones zou de provincie een iets krachtiger rol kunnen vervullen. In grotere steden wordt die rol evenwel problematischer, omdat de afstand tussen stad en provincie dan te klein wordt zodat men moeilijker zal aanvaarden dat de provincie zich als stadsgewestelijke hoeder zou opwerpen.

De vraag ten gronde is ook of – gelet op de omvang van de stadsgewestelijke problemen in bijvoorbeeld Antwerpen – de provincie Antwerpen de stadsgewestelijke doelstellingen en de vereveningssystemen wel kan waarmaken. De provincie

kan zeker een nuttige rol spelen, bijvoorbeeld door het Sportpaleis van de stad over te nemen. De capaciteit van de provincies om een oplossing te bieden voor de stadsgewestelijke problemen zoals die in het eindrapport zijn opgesomd, is evenwel te beperkt. Bovendien valt het te betwijfelen dat stad en rand zullen aanvaarden dat de provincie het stadsgewestelijk beleid gaat uitstippelen. Het is in dit kader niet verwonderlijk dat men in Rotterdam en Amsterdam spreekt van een eigen stadsprovincie, precies omdat men het stadsgewestelijk beleid vanuit het lokale niveau wil opbouwen.

2.6. De provinciebesturen en de organisatie op provinciaal niveau

2.6.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Algemeen

De heer Ward Beysen betreurt dat men bij de verschillende fases van de gewestvorming niet de moed heeft gehad om te sleutelen aan de bestaande bestuurlijke organisatie, meer bepaald van de provincies. De problemen die er zich momenteel stellen met het provinciaal niveau, vinden hun oorzaak in het feit dat men bij de gewestvorming het provinciaal bestuurlijk niveau onaangeroerd heeft gelaten. Bij het begin van de jaren 80 waren de provincies nochtans op sterven na dood, maar men is er niettemin in geslaagd hen opnieuw levenskracht te geven. Daardoor kennen we nog steeds het ancien régime van het provinciale niveau, dat sinds het ontstaan van België nagenoeg ongewijzigd is gebleven. Op dit vlak moeten er in de toekomst dan ook gedurfde stappen worden gezet.

Gelet op de hoeveelheid aan bestuursniveaus met elk aparte bevoegdheden, betreurt de heer Filip Dewinter dat de CBO het provinciaal bestuursniveau wil handhaven. Weliswaar zouden de taken van de provincies worden beperkt, maar het zou veel efficiënter zijn om het provinciale niveau radicaal op te heffen. Op bestuurlijk vlak is het geenszins noodzakelijk dat dit intermediaire niveau blijft bestaan. Alle huidige provinciale taken zouden naar boven (Vlaamse Gemeenschap) of naar beneden (gemeenten) kunnen worden afgestoten, met een betere bestuurlijke organisatie tot gevolg.

* Knaepen, W. en Cabus, P. (1995). Centrumfunctie : duur betaald ? Brussel (SERV-nota)

Provinciaal belang

In het eindrapport wordt voorgesteld de notie "provinciaal belang" te verlaten. De heer Ward Beysen meent dat er zich eerst een omschrijving opdringt van het huidige provinciaal belang, want als men iets wil verlaten moet men goed weten wat men precies wil verlaten. Enkel vanuit een nauwkeurige omschrijving van het huidige provinciaal belang kan men evolueren naar een nieuwe bestuursorganisatie, die op termijn inderdaad onafwendbaar is. De spreker roept het provinciaal niveau op om niet te behoudsgezind op de voorstellen in het eindrapport te reageren, zoniet dreigen de provincies de noodzakelijke hervormingen te blokkeren en zelf in een geïsoleerde positie terecht te komen.

Dienstbare rol van de provincies

Mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche wijst erop dat in het eindrapport wordt voorgesteld aan de provincie een dienstbare rol toe te kennen. Wat houdt dat begrip dienstbaarheid precies in? Moet de provincie zich dienstbaar opstellen tegenover het gewest of tegenover de gemeenten? Zal het niet tot frustraties leiden als men de rol van een verkozen bestuur, dat ook de bevoegdheid heeft om belastingen te heffen, herleidt tot dienstbaarheid aan andere besturen? Zal dat op termijn ook niet leiden tot een uitdoving van het provinciale bestuursniveau?

Verhouding provincies en gemeenten

De heer Georges Cardoen vraagt welke gevolgen de hertekening van het takenpakket van de provincies zal hebben voor de gemeentebesturen. Dit zal een grondig overleg vergen, waarbij ook de gemeenten moeten worden betrokken.

De spreker is verheugd over het pleidooi voor het afsluiten van bestuursovereenkomsten tussen de gemeenten en provincies. Voorwaarde is dan wel dat dergelijke bestuursafspraken gepaard gaan met de afschaffing van de functionele structuren die op Vlaams niveau worden ontwikkeld (bekkencomités, streekplatformen, enzovoort).

De spreker benadrukt het belang van de zogenaamde smeeroliefunctie van de provincie, die volgens hem sterker moet worden uitgebouwd. De kleine en middelgrote gemeenten die vaak de nodige deskundigheid ontberen, moeten nu een beroep doen op allerlei dure studiebureaus om hun opge-

legde taken aan te kunnen. In dit verband zouden de provincies een bijzonder constructieve rol kunnen spelen.

Herkenbaarheid van de provincie en positie van de gouverneur

Mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche beaamt dat de herkenbaarheid van het provinciale bestuur gering is. Provinciale beslissingen – zelfs als die zich op het fiscale vlak situeren – worden door de mensen toegeschreven aan "de overheid" en niet zozeer aan de provincies. Het meest herkenbare aan de provincies is in feite de gouverneur, hoewel die niet wordt verkozen. Hoe ziet de CBO de positie van de gouverneur, ook gelet op het feit dat de CBO de rol van de verkozen raden wil versterken?

Verhouding tussen het Charter van de VVP en het advies over de provinciebesturen

De heer Herman Lauwers vraagt of er een tegenstelling is tussen het Charter van de VVP en de inhoud van het advies van de CBO over de provinciebesturen. Volgens het eindrapport moeten aan de provincies een beperkt aantal kerntaken worden toegewezen, aangevuld met een aantal decretaal vastgelegde opdrachten (structuurplan, regionaal jeugdwerk en dergelijke). In plaats van een algemeen beleidsniveau zouden de provincies dan evolueren tot een specifiek gedefinieerd mesoniveau waaraan een aantal specifieke opdrachten worden opgedragen. Uit het veto van de VVP tegen het schrappen van de notie "provinciaal belang" uit de Grondwet, zou men kunnen afleiden dat de provincies beide wegen willen blijven bewandelen. Het behoud van de notie provinciaal belang betekent immers dat de beleidsruimte van de provincies tot allerlei materies wordt vervalgemeend.

2.6.2. Aanvullende commentaar van de heer Filip De Rynck

Positie van de gouverneur

De heer Filip De Rynck citeert uit het eindrapport (blz. 166): "Vanuit de keuze voor de politieke profilering van de provinciebesturen adviseert de CBO om het voorzitterschap van het uitvoerend orgaan (de bestendige deputatie) ook herkenbaar

politiek te maken en dus niet langer toe te vertrouwen aan de gouverneur."

Eén van de voornaamste problemen is dat de gouverneurs – en zij onderschrijven dat zelf – momenteel een zeer onduidelijke positie innemen ten aanzien van de gehele Vlaamse administratie.

Dienstbare rol van de provincies

Het begrip dienstbaarheid werd allicht verkeerd begrepen door sommige commissieleden. Voor de CBO moet onder dienstbaarheid worden verstaan dat de provinciebesturen nood hebben aan een eigen profiel, dat gesteund moet zijn op politieke taken die bovenlokaal van aard zijn en waarvan men vindt dat die niet langer vanuit Brussel moeten worden behartigd.

Ten gronde merkt de spreker op dat de CBO pleit voor een provincie met een echt politiek profiel. Vandaag is dat geenzins het geval. Wie eerlijk is moet erkennen dat de provincies momenteel niet beschikken over een dergelijk profiel en dat ze evenmin bevoegd zijn om fundamentele beslissingen te nemen waarvan de inwoners de rechtstreekse gevolgen ondervinden. De provincie wordt in het advies van de CBO niet uitgekleeft zoals sommigen stellen, maar integendeel (politiek) aangekleeft. Als de CBO kernbevoegdheden met een bovenlokale sturing aan de provincies wil toevertrouwen of hen wil laten beslissen over gebiedsgerichte programma's, dan houdt dit wel degelijk een versterking in van het profiel en de herkenbaarheid van de provincies, zeker in vergelijking met de huidige situatie.

Verhouding tussen het Charter van de VVP en het advies over de provinciebesturen

Vanuit strategisch oogpunt kan men begrijpen dat de provincies de notie "provinciaal belang" willen behouden. Mogelijk is er bij hen enig wantrouwen tegenover de wil van het Vlaams Parlement om de voorstellen van de CBO in verband met de provincies ook uit te voeren. Als men de notie "provinciaal belang" zou schrappen en de provincies een vast takenpakket zou toekennen, kan de verleiding

ontstaan om de provincies stilaan te wurgen en hun taken op termijn te laten uitdoven.

Provinciaal belang

De notie "provinciaal belang" betekent historisch dat de provincies vanuit een eigen ontwikkelingsperspectief hun grondgebied kunnen bestrijken. Op die basis kan in de provincie bijvoorbeeld de ambitie groeien om een provinciaal economisch ontwikkelingsplan te ontwerpen. Dergelijke ontwikkelingsplannen worden echter ook op het niveau van het gewest en de centrumsteden opge maakt. Dan stelt zich de vraag of het nog wenselijk is dat een dergelijk concept met drie niveaus, met elk een eigen schaalsfeer, verder in stand wordt gehouden. De aanwezigheid van drie beleidsniveaus leidt er ook toe dat elk van de niveaus op elk nieuw beleidsterrein (bijvoorbeeld drugspreventie) los van elkaar initiatieven gaat ontwikkelen. Dat is in essentie het negatieve gevolg van een slecht begrepen functioneren van drie open belangensferen. Deze redenen hebben de CBO ertoe gebracht om te stellen dat de juridische notie "provinciaal belang" veel van haar betekenis heeft verloren.

Dat neemt niet weg dat er volgens de CBO politieke taken zijn die op een lager niveau dan het Vlaamse en op een hoger niveau dan het gemeentelijke dienen behandeld te worden. Daarvoor kan de provincie wel degelijk een geschikt organisatie-niveau zijn.

De spreker besluit dat men wat de provincies betreft niet vertrekt vanuit een statisch profiel. Er zullen allicht nieuwe gebiedsgerichte politieke taken opduiken en die zullen ook vorm moeten krijgen. Sommigen zullen hierin een nieuwe betekenis van het begrip provinciaal belang zien.

Ten slotte mag men niet uit het oog verliezen dat – welke ook de juridische noties zijn – men uiteindelijk politiek gezien in een open circuit blijft zitten. De leden van de provincieraad zullen immers steeds mensen uit gemeenten of uit het Vlaams Parlement ontmoeten en met hen overleg plegen. Het politieke initiatiefrecht van de provinciale mandatarissen blijft met andere woorden onaange-roerd.

III. EERSTE REFLECTIES OVER HET EINDRAPPORT VAN DE HEER LEO PEE-TERS, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN, STEDELIJK BELEID EN HUISVESTING

Inleiding

Op basis van het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie kan men tien discussiepunten formuleren. De 10 punten zijn een eerste persoonlijke reflectie van de minister. Zij kunnen dienen om de discussie te structureren. Ze omvatten uiteraard niet alle aspecten van het complexe dossier van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Ze doen dan ook in zekere mate onrecht aan aan de rijkdom van het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.

Bij de discussie over één van de tien punten mag men niet de coherentie van het concept bestuurlijke organisatie uit het oog verliezen. De oplossing naar aanleiding van een enkel item moet zich steeds kunnen verstaan met oplossingen op andere vlakken. Eén deelaspect oplossen volstaat dus niet. Het is immers de verdienste van het advies dat een coherent concept voor de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen wordt voorgesteld. Het is van uitermate groot belang dat de politieke vertaling van het concept (waarbij wellicht niet alle aanbevelingen van het advies zullen gevolgd worden) deze coherentie behoudt. Er zal dan ook in de eerste plaats over de uitgangspunten en de hoofdlijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie moeten gepraat worden.

De 10 punten zijn de volgende :

Het institutionele kader

1. De noodzaak van een Vlaams gemeente- en provinciedecreet.

De hoofdlijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie

2. De noodzaak van een coherent en inclusief Vlaams bestuurlijk beleid.
3. Meer democratie door de versterking van de verkozen raden.
4. Een uitgeklaarde en meer evenwichtige relatie tussen verkozen raden en functionele besturen.

Gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

5. Naar fusies van gemeenten ?
6. Intergemeentelijke samenwerking en taakverdeling.
7. De intercommunales.

Provinciaal niveau

8. Provinciebesturen en bestuursorganisatie op provinciaal niveau.

Stedelijke gebieden

9. Bestuursorganisatie stedelijke gebieden, stads-gewest.

Financiering

10. Een aangepast financieringsstelsel.

Er moet nu gezien worden hoe de aanbevelingen van het rapport in beleid kunnen worden vertaald. Er zijn alvast talrijke aanknopingspunten met het huidige beleid binnenlandse aangelegenheden vast te stellen, evenals aanzetten naar het toekomstig beleid (zie ook de beleidsbrieven binnenlandse aangelegenheden).

Het is van belang om goed het onderscheid te blijven maken tussen de doelstellingen (welke bestuurlijke organisatie willen we in Vlaanderen en volgens welke krachtlijnen) en de wijze en timing van implementatie (het traject).

Wil het advies geen dode letter blijven, moet een implementatieschema worden uitgewerkt. De uitvoering ervan zal veel tijd vragen. De uitvoering kan de verdere studie en uitwerking van deelaspecten betreffen, denken we maar aan een vernieuwde financiering voor de gemeenten.

Het advies en de daaropvolgende politieke vertaling zien zich met een voortdurende spanning geconfronteerd : wat kan er nu gebeuren, wat later ? Het is de verdienste van het advies dat het fundamentele perspectief (een autonome Vlaamse invulling met een minimale interferentie van het federale niveau, wat de uitvoering van het Sint-Michielsakkoord vereist) gecombineerd wordt met wat op relatief korte termijn mogelijk is (bijvoorbeeld een nieuw intercommunaledecreet, de hertekening van de relatie tussen de verkozen en de functionele besturen, het uitwerken en implemen-

teren van nieuwe samenwerkingsvormen tussen de verschillende bestuursniveaus).

De klemtoon van het advies ligt overigens op de kritische bevraging van de inhoud en de werking van de bestaande structuren en de vraag hoe deze beter kunnen (samen)werken, eerder dan op het opzetten van totaal nieuwe structuren. Stabiliteit en versterking van de verkozen structuren, flexibiliteit in de verhoudingen tussen de besturen, maatwerk in de bestuursorganisatie en differentiatie : deze principes lopen als een rode draad doorheen het advies.

Dit nieuwe bestuurlijke denken dat de besturen als partners in een onderhandelingshuishouding beschouwt, kan nu al in de praktijk worden gebracht, nog voor de regionalisering van de gemeente- en de provinciewet. Dit gebeurt overigens nu al met de beleidsovereenkomsten in het kader van het Sociaal Impulsfonds, een belangrijk instrument van het stedelijk beleid.

Persoonlijk is de minister het volledig eens met de analyse van een parlementslid in de commissie binnenlandse aangelegenheden dat het advies op drie krachtlijnen steunt :

- de herijking van de rol van de overheid op de verschillende bestuursniveaus naar haar kerntaak namelijk beleid voeren ;
- de herwaardering van de democratie door de versterking van de rol van de verkozen organen met daarin een veranderde rol voor de provincie ;
- het inspelen op actuele bestuurskundige tendensen.

De maatregelen in opvolging van het advies bestuurlijke organisatie moeten volgens de minister op deze krachtlijnen voortbouwen.

We kunnen hiermee een grote stap zetten naar meer democratie en een betere dienstverlening in Vlaanderen. De echte inzet van het debat is de democratie verstevigen door een nieuwe bestuurlijke organisatie. Het is daarom van belang dat er tijdens het debat niet gesproken wordt in termen van winnaars en verliezers. Iedereen – in de eerste plaats de burger, want de structuren zijn er voor hem en niet andersom – moet erbij winnen. De minister denkt hier meer in het bijzonder aan de provincies, die ten onrechte het advies als een "aanslag" op hun bestaan dreigen te ervaren.

De minister besluit zijn inleiding met de bedenking dat de nieuwe bestuurlijke organisatie in Vlaanderen zo cruciaal is voor het functioneren van onze democratie en voor de dienstverlening aan de bevolking, dat moet gezocht worden naar een zo breed mogelijke consensus over de partijgrenzen heen.

Het institutioneel kader

1. De noodzaak van een Vlaams gemeente- en provinciedecreet

1.1. Ook de CBO komt tot de vaststelling dat de niet-uitvoering van het Sint-Michielsakkoord een zware hypotheek legt op de uitbouw van een aangepast bestuurlijk kader in Vlaanderen. De minister blijft samen met de Vlaamse regering aandringen op de regionalisering van de organieke wetten op gemeenten en provincies. De snelle uitvoering van het Sint-Michielsakkoord is niet meer dan een logisch gevolg van de eerder ingezette staatshervorming en beoogt tot homogene bevoegdheidspakketten te komen.

De minister verwijst naar de zogenaamde "Schrikkelnota" van de Vlaamse regering van februari 1996 en het standpunt terzake van de Commissie Staatshervorming. Hij heeft inmiddels de voorbereiding, in eerste instantie van een Vlaams gemeentedecreet, al opgestart. Tegen dat dit werk klaar is moet er ook duidelijkheid zijn over de relatie federale overheid – lokale besturen (zie verder, punt 2).

De voorbereiding omvat een aantal specifieke studieopdrachten :

a) professor Kris Deschouwer tast momenteel het gemeentelijk bestuursniveau af via een bevraging van de mandatarissen en de secretarissen en ontvangers over de gewenste krachtlijnen van een Vlaams gemeentedecreet. De bevraging gaat over :

- de instellingen van de lokale politiek : samenstelling van de organen, vergoeding van de mandatarissen, cumulatieregeling, verkiezing burgemeester, stemrecht niet-EU-onderdanen, enzovoort ;
- financiering en gemeentelijke autonomie : evaluatie van de rol van de gemeentefiscaliteit en van de overheidsdotaties, met bijzondere aandacht voor de vernieuwde aanpak

terzake die nu blijkt uit het Sociaal Impulsfonds ;

- binnengemeentelijke decentralisatie : zin of onzin, afbakening van deelgebieden, samenstelling en bevoegdheden van "deelgemeenteraden", relatie met de "echte" gemeenteraden, enzovoort.

Deze bevraging zou tegen einde juni 1997 moeten afgerond zijn.

- b) naar analogie met de "Proeve van Vlaamse grondwet" werd bij de Vlaamse regering een onderzoeksproject ingediend dat erop gericht is door een multidisciplinair samengesteld onderzoeksteam de tekst te laten opstellen van een ontwerp van Vlaams gemeentedecreet. De Vlaamse regering beschikt immers over een budget ter stimulering van dergelijk beleidsgericht, voorbereidend en evaluerend onderzoek. De bevindingen van professor Deschouwer, evenals het breed maatschappelijk debat naar aanleiding van het advies Commissie Bestuurlijke Organisatie, zullen daarbij als leidraad dienen.

Ongeveer 1 jaar na beslissing door de Vlaamse regering moet een uitgewerkt tekstvoorstel klaar zijn.

Ook na de uitvoering van het Sint-Michielsakkoord en de realisatie van zo homogeen mogelijke bevoegdheidspakketten, zullen er interferenties blijven tussen federale en regionale bevoegdheden inzake de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Uiteraard moet hieraan aandacht worden besteed in het kader van de uitwerking van de Vlaamse gemeente- en provinciedecreten. Er zullen immers steeds "grijze zones" van bevoegdheden blijven.

De uitwerking van een eigen Vlaamse (decretale) regeling vereist een reflectie over de hedendaagse rol en het presteren van de overheid. Op een aantal punten wordt later teruggekomen (kerntaken, coördinerend minister). Over de relatie gemeente-OCMW dient ook verder nagedacht.

Bij deze reflectie komen vragen aan de orde zoals kerntaken, welke taken worden centraal dan wel decentraal uitgeoefend, de noodzaak van schaaldifferentiatie en decreten met voldoende ruimte voor flexibiliteit en nieuwe samenwerkingsvormen, de evolutie naar gebiedsgerichte beleidsvoering, en de zorg voor goede communicatie en voldoende ambtelijke professionaliteit om te onderhandelen als basisvoorwaarden voor differentiatie en maatwerk.

Er zal gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de werkgroep subsidiariteit bij de administratie Binnenlandse Aangelegenheden, het strategisch plan "Beter Besturen" van de Vlaamse administratie en van de kerntakennota van het college van secretarissen-generaal.

1.2. In afwachting dat Vlaanderen volledig bevoegd is, stelt zich de vraag of niet nu al een aantal zaken moeten geregeld worden. Het is de overtuiging van de minister dat er zo snel mogelijk een aantal betekenisvolle stappen moeten worden gezet. De federale regering moet daarom, in akkoord met de gewesten, op bepaalde punten de gemeente- en provinciewet wijzigen om vooruitgang te boeken.

Het gaat daarbij onder meer over de volgende punten :

- het statuut van de mandatarissen (zie verder) ;
- de werking van de gemeente : procedures, regie, enzovoort.

Bovendien kan men nu al het nieuwe bestuurlijk denken in de praktijk brengen. Daarvoor is er geen voorafgaandelijke regionalisering nodig.

De hoofdlijnen van de Vlaamse bestuursorganisatie

2. De noodzaak van een consistent en inclusief Vlaams bestuurlijk beleid

In Vlaanderen werd reeds werk gemaakt van een degelijke bestuurlijke organisatie in het kader van onder meer het strategisch plan "Beter Besturen".

2.1. De uitvoering van het Sint-Michielsakkoord moet daartoe uiteraard de randvoorwaarden scheppen (bijvoorbeeld door bepalingen te voorzien waardoor de federale overheid geen taken kan opleggen of bijzonder toezicht kan voorzien zonder voorafgaand overleg met de Vlaamse overheid via de minister bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden).

De minister stelt vast dat de verschillende federale en gewestelijke ministers een veelheid aan initiatieven nemen naar de gemeenten en provincies toe, wat het deze besturen niet gemakkelijk maakt om zelf een samenhangend beleid te voeren dat reke-

ning houdt met het federale en het Vlaamse beleidskader.

In opvolging van het advies moet inderdaad gewerkt worden aan meer afstemming tussen beleidsinitiatieven van de federale en de Vlaamse overheid met gevolgen voor de bestuurlijke organisatie door :

a) te werken vanuit de basishouding om met de gemeenten en provincies resultaatgericht te werken (bijvoorbeeld met de techniek van de convenanten) en hierbij zo weinig mogelijk organisatorische verplichtingen op te leggen die door hun uniforme karakter niet voor alle gemeenten of provincies geschikt zijn (dit is overigens de basisfilosofie van de SIF-convenanten in het kader van het stedelijk beleid). Dit zal zeker worden aangekaart op de Interministeriële Conferentie Binnenlandse Zaken en Stedelijke Vernieuwing en dient een constante bekommernis te zijn bij alle andere Interministeriële Conferenties ;

b) op Vlaams niveau lijkt het de minister aangewezen dat aan de minister van Binnenlandse Aangelegenheden een coördinerende rol wordt toegewezen.

Het toewijzen van een coördinerende functie aan één minister binnen de Vlaamse regering voor materies die het decentrale niveau aanbelangen, is van belang voor de doorzichtigheid en de consistentie van het beleid. Binnen de Vlaamse regering zijn al ministers met een coördinerende taak belast op het vlak van het migrantenbeleid, het armoedebelaid, het stedelijk beleid.

De vraag is hoe deze coördinatie op een werkbare wijze kan worden gerealiseerd. Dit moet verder worden onderzocht. Het kan immers niet de bedoeling zijn om het beleid te vertragen. Dit is niet in het belang van de gemeenten en provincies. Binnen de administratie Binnenlandse Aangelegenheden kan een interdepartementaal adviesorgaan nagaan of beleidsplannen op coherente wijze inpasbaar zijn in het beleid van gemeenten en provincies.

Het is niet de bedoeling om eens te meer een adviesraad op te richten en het beleid te compliceren en te vertragen. De minister verwijst in dat verband naar het verslag van de hoorzittingen in de commissie Binnenlandse Aangelegenheden over de lokale adviesraden.

Het is evenmin de bedoeling om tekort te doen aan de rol van het Vlaams Parlement, in casu de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden. Het is aan het Vlaams Parlement zelf om uit te maken op welke wijze zij de bestuurlijke coherentie van beleidsplannen (beleidsbrieven, voorstellen en ontwerpen van decreet, ...) wil opvolgen.

De Vlaamse administratie zal ook ambtenaren moeten belasten met de taak om op departementaal en interdepartementaal niveau de bestuurlijke aspecten van hun respectieve departement op te volgen en de communicatie hierover tussen de bestuursniveaus op hun terrein te organiseren.

In het kader van het stedelijk beleid werd het Sociaal Impulsfonds opgericht en worden met de gemeenten overeenkomsten afgesloten. Om de inclusieve aanpak te garanderen, is een interdepartementale adviescel (ISOSIF) opgericht ;

c) verder onderzoek verdient zeker de suggestie van de CBO om bij het begin van elke regeerperiode een globale bestuursovereenkomst af te sluiten met de gemeenten en provincies waarin per beleidsveld een aantal intenties en afspraken, onder meer over de verhouding tussen de bestuursniveaus, worden vastgelegd.

2.2. De Vlaamse overheid moet meer dan nu in haar beleid rekening houden met een aantal realiteiten zoals de evolutie naar schaaldifferentiatie en naar een specifieke gebiedsgerichte aanpak.

Differentiatie en maatwerk, communicatie en onderhandelen zijn richtsnoeren voor de Vlaamse overheid. Dit brengt met zich mee dat de Vlaamse overheid minder naar uniforme oplossingen zoekt, minder regelend optreedt. De lokale besturen moeten zelf de uitoefening van de hen toegewezen opdrachten en de eigen bevoegdheden kunnen organiseren.

3. Meer democratie door de versterking van de verkozen raden

De rol van de verkozen raden van gemeente en provincie dient te worden hersteld. Dit is een fundamenteel uitgangspunt met verregaande gevolgen voor de bestuurlijke organisatie. Daarom moeten de kerntaken van de verkozen raden opnieuw dui-

delijk worden gedefinieerd. Ook de plaats van de adviesraden en de functionele besturen moet, gelet op de versterking van de verkozen raden, worden geherdefinieerd.

Dit betekent concreet :

- a) de versterking van de verkozen en uitvoerende mandatarissen door de uitbouw van een degelijk statuut.

Een lokaal politiek mandaat (zowel in raad als in uitvoerend orgaan) moet niet enkel aantrekkelijker gemaakt worden maar ook sociaal rechtvaardiger. De politicus moet niet gestraft worden omdat hij zich, ondanks de soms geringe populariteit, ten dienste stelt van de samenleving. De tendens naar professionalisering van het politiek mandaat is zonder twijfel positief. De complexiteit van het lokaal bestuur en de behoefte aan kwalitatief management vereisen dit. Deze tendens moet doorgetrokken worden naar alle lokale besturen, ongeacht hun omvang.

De discussiedocumenten in de werkgroep van parlementsvoorzitter De Batselier evenals de nota van de federale minister van Binnenlandse Zaken in het kader van de zogenaamde werkgroep Langendries zijn nuttig als basisdocumenten.

In tegenstelling tot de nota Vande Lanotte moeten de voorstellen nochtans gelden voor alle lokale besturen, dus ook voor die met minder dan 10.000 inwoners. Door de geringere administratieve omkadering wordt van de verkozenen in een kleine gemeente een andersoortige inzet verwacht die zeker niet minder arbeidsintensief is dan in een grote gemeente of stad.

Hiervoor kan en mag niet gewacht worden op de regionalisering van de gemeente- en provinciewet (zie boven 1).

Dit punt zal worden aangekaart op de komende Interministeriële Conferentie Stedelijke Vernieuwing.

- b) Versterking van de organisatie van de verkozen raden door minder afhankelijkheid van de uitvoerende macht :
 - advies- en inspraakstructuren : zie voormelde hoorzitting van het Vlaams Parlement over de lokale adviesraden ;

- opvolgingscontrole en beleidsevaluatie met periodieke kwaliteitsmetingen bij voorkeur door onafhankelijke instanties (zie Sociaal Impulsfonds) ; personeelsformaties moeten beleidsondersteunend personeel voorzien, implicaties voor de nieuwe gemeentelijke boekhouding, enzovoort.

- c) Tegelijk moeten er duidelijke uitspraken komen over de decumul. Zo wordt werk gemaakt van de geloofwaardigheid van het mandaat.

De cumulverboden moeten samen met de uitbouw van een degelijk statuut worden besproken. Tegelijk moet er een debat worden gevoerd over de vermindering van het aantal uitvoerende mandaten.

- d) Binnengemeentelijke decentralisatie : districtsraden, enzovoort.

4. Een uitgeklaarde en meer evenwichtige relatie tussen de verkozen raden en de functionele besturen

De boven beschreven versteviging van de verkozen raden heeft natuurlijk een weerslag op de positie en rol van de zogenaamde functionele besturen. De balans tussen beide besturen moet worden hersteld, waarbij de democratische controle versterkt wordt via de versteviging van de positie van de verkozen besturen.

Het kan niet langer dat organen die geen politieke verantwoording afleggen beleidsmatig werken (bijvoorbeeld streekplatformen, GOM's, enzovoort). Daar moeten de verkozen organen hun eerstetransrol opnieuw gaan vervullen. Wie beleidsmatig werkt, moet zich regelmatig aan de controle van de kiezer onderwerpen.

Dit veronderstelt een aangepaste werkvorm voor de basisniveaus (gemeenten, provincies, gewest). Er moet dus actief gezocht worden naar een rechtsfiguur waarin zowel de vereisten qua democratische controle als de behoefte aan snelle, efficiënte werking, soms op commercieel niveau, verenigd worden. Dit moet helpen een eind te maken aan onder meer de drang naar afsplitsing van activiteiten naar vzw's. Als gevolg van het thans bestaande institutioneel kader kan dit enkel op federaal vlak gebeuren. Dit punt moet geregeld worden zonder te wachten op de regionalisering van de gemeentewet.

Concreet :

- onnodig beroep op externe zelfstandigheid (bijvoorbeeld vzw's) vermijden. De gemeentewet moet zo snel mogelijk worden gewijzigd om de werkvormen gemeentebedrijf (regie) en autonoom gemeentebedrijf te optimaliseren. Ook moet de instelling van een nieuwe aangepaste werkvorm worden onderzocht ;
- in geval van oprichting van een nieuw functioneel bestuur : voorzien van een procedure en een bezinningsperiode waarbinnen een gemotiveerd advies ten opzichte van de verkozen raad verstrekt wordt ; oprichting altijd bij raadsbeslissing ; altijd precieze taakstelling in kader van strategische planning van de raden ;
- meer controle en hanteren van de techniek van bestuursovereenkomsten bijvoorbeeld ten aanzien van de vzw's.

Weerslag :

- gemeentelijke en provinciale vzw's. De bestaande omzendbrief op de gemeentelijke vzw's zal worden aangevuld : de techniek van de bestuursovereenkomst tussen gemeente en vzw moet worden gehanteerd. Bovendien wordt momenteel gewerkt aan een omzendbrief om de basisregels inzake de overgang van personeel van vzw's naar het bestuur te verduidelijken, rekening houdend met de vereisten van een kwalitatief en geobjectiveerd personeelsbeleid en met het beoogde doel voor ogen ;
- intercommunales.

Gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

5. Naar fusie van gemeenten ?

Uit een studie van Johan Ackaert over de vraag of de fusie-operatie van 1976 gemeenten heeft doen ontstaan die op zichzelf economisch leefbaar zijn, bleek dat een algemene optimale schaal voor de Vlaamse gemeenten niet aanwijsbaar is. De studie toont wel aan dat de samenwerking tussen gemeenten meer moet worden aangemoedigd en dat de allerkleinste gemeenten (van minder dan 5.000 inwoners) niet leefbaar en voldoende bestuurskrachtig zijn.

Een nieuwe fusieoperatie zal ongetwijfeld over het algemeen niet gunstig onthaald worden in de gemeenten. Nochtans kan men niet ontkennen dat de taakstellingen voor de lokale overheden te complex worden om kleinschalig aangepakt te worden. Als men fusies wil vermijden, zullen alternatieve vormen van intergemeentelijke samenwerking meer dan vroeger moeten ingang vinden. Voorbeelden hiervan zijn beperkte (ad hoc) samenwerkingsvormen, overeenkomsten van kostendeling bij het beheer van infrastructuur in bijvoorbeeld de culturele of welzijnssector, of intercommunale structuren. Ook hier zal de vraag zijn of men dat op vrijwillige basis wil inzien, dan wel of dwangmatig moet worden opgetreden.

De financiële steunverlening kan ook hier een stimulerend instrument zijn. Meer bepaald zou een grotere betoelaging kunnen toegekend worden naarmate meer samengewerkt wordt.

Het ontwerp van decreet betreffende de intercommunales wil een eigentijdse, moderne gestructureerde samenwerking tussen gemeenten mogelijk maken. Verder, in punt 7, komen de krachtlijnen van de regeling aan bod.

Er kan hoe dan ook niet ontkend worden dat fusies een instrument kunnen zijn om de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen, zeker in de kleinste gemeenten.

De minister is geen voorstander van een grote fusie-operatie. Structurele hervormingen alleen zijn niet voldoende. Wel moet, in navolging van het advies, de discussie over de eventuele fusies of, minder vergaand, over allerlei samenwerkingsvormen worden opgestart. Dit is zeker voor de kleinere gemeenten van belang.

De voormelde studie van Johan Ackaert is voor deze discussie een goede vertrekbasis. De minister verkiest evenwel eerder de klemtoon te leggen op meer en kwaliteitsvolle intergemeentelijke samenwerking en taakverdeling.

6. Intergemeentelijke samenwerking en taakverdeling

Deze dient te worden gestimuleerd en zal de bestuurskracht, zeker voor de kleinere gemeenten, verhogen. Daartoe moet een nieuw kader voor de intergemeentelijke samenwerking worden ontworpen. De provincie kan hier een taak vervullen. De intergemeentelijke samenwerking gebeurt in prin-

cipe vrijwillig en kan een alternatief voor fusies zijn. Stimuli zijn nodig.

De relatie tussen gemeente en hulpstructuur (bijvoorbeeld de intercommunale) moet sterker zijn (zie boven, 4.)

7. De intercommunales

De minister ziet de volgende krachtlijnen voor het voorontwerp van decreet betreffende de intercommunales :

1. Geen flauwe copie van de verouderde wet van 22 december 1986 maar wel een vooruitstrevend nieuw kader.
2. Een regeling sui generis, dit wil zeggen op maat van de intercommunale, zonder talloze verwijzingen naar andere wetten (dus alles in één wettekst, inclusief het toezicht).
3. Vlaamse verankering : alleen gemeenten, provincies, autonome gemeentebesturen, intercommunale verenigingen en privaatrechtelijke rechtspersonen met exploitatiezetel in het Vlaamse Gewest kunnen lid zijn van een intercommunale.
4. Gemeentelijke verankering :
 - vooraleer een intercommunale op te richten vormen een aantal gemeenten, en zij alleen, een studiesyndicaat (doel is de zinvolheid van een intercommunale nagaan), waarin bij unanimiteit beslist wordt ;
 - een privé-rechtspersoon kan enkel meedoen binnen de perken van een statutair geregelde beheers- of exploitatieopdracht ;
 - gemeenten hebben steeds het voorzitterschap en de meerderheid van de stemmen in alle organen (nu ook al het geval) ;
 - statutenwijzigingen moeten aan elke gemeenteraad voorgelegd worden voor beslissing.
5. Democratische principes versterken :
 - Elke gemeente heeft één mandaat in de raad van bestuur met een aantal stemmen afhankelijk van het belang van de gemeente (eventueel met beroep op bijstand van experts) ;

- Bestuurders hebben een informatieplicht naar de gemeenteraad ;
- Er worden precieze doelstellingen in de statuten opgenomen (geen vage omschrijving) ;
- Er worden geen andere bestuursorganen dan die voorzien in het decreet toegelaten (algemene vergadering – raad van bestuur – directiecomité) ;
- Verplicht adviesorgaan van verbruikers ;
- Verplichting om een personeelsstatuut op te stellen conform de beginselen van behoorlijk bestuur (gelijke toegang, objectivering, evaluatie, vorming, enzovoort).

6. Nieuwe politieke cultuur :

Er wordt een onverenigbaarheid voorgesteld tussen een mandaat in een intercommunale en een ambt als parlementair, minister, gouverneur, arrondissementscommissaris, provinciegriffier, werknemer van staat-gewest-provincie-gemeente.

7. Doorzichtige toezichtsregeling :

Naar analogie met het decreet dat van toepassing is op de gemeenten (beperkt goedkeuringstoezicht, hoofdzakelijk algemeen toezicht).

8. Gewestgrensoverschrijdende intercommunale

Toezicht enkel op de Vlaamse deelnemers (samenwerkingsakkoord met ander(e) gewest(en)).

Het provinciaal niveau

8. Provinciebesturen en bestuursorganisatie op provinciaal niveau

De burger vindt momenteel onvoldoende zijn weg in de veelheid van structuren. De duidelijkheid wordt gediend door het leggen van de zwaarste klemtoon bij de verkozen organen in gemeente, provincie en gewest. Drie politieke niveaus dus waarvan 2 met een ruime taakstelling en één (de provincie) met een toegewezen takenpakket.

Terecht wil de CBO de taken van het provinciale niveau precies omschrijven (gesloten takenpakket). Daarnaast worden specifieke taken afgesproken die kunnen verschillen van provincie tot pro-

vincie. Dit is een nieuwe werkwijze die verbonden is met het convenantenbeleid. Men moet vermijden dat verschillende niveaus dezelfde taken proberen uit te oefenen, wat tot verwarring leidt eerder dan tot het oplossen van problemen.

Bij wijze van voorbeeld kunnen gemeenten onderling afspraken maken over kostendeling voor hun infrastructuur met een zeker streekbereik (bijvoorbeeld culturele centra, rusthuizen, enzovoort). Dit gaat gepaard met afspraken over de meest geschikte organisatievorm. Waar nodig, moet hiervoor decretaal de basis worden geschapen.

Een en ander moet in een Vlaams provinciedecreet worden vertaald. De minister onderschrijft het CBO-advies betreffende de gesloten taakstelling, verschillend in te vullen per provincie.

In tegenstelling tot het advies is de minister echter van mening dat provincies wel kunnen participeren in intercommunales. Dit impliceert dat de provincies een rol kunnen spelen in bovenlokale samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld het afvalstoffendossier).

Samengevat wil de minister streven naar een beter omliggende taakstelling voor de provincies, met uitsluiting van concurrentie vanuit de andere bestuurlijke niveaus. Naar het algemeen toezicht toe verandert er ten gronde niets.

Stedelijk gebieden

9. Bestuursorganisatie in stedelijke gebieden, stadsgewest

Hoe belangrijk ook, het is nodig te beklemtonen dat het stadsgewest een instrument is (in de filosofie van differentiatie en maatwerk) om een aantal problemen op te lossen. De creatie van een stadsgewest is dus geen finaliteit op zich. Wel moet de discussie gevoerd worden, moet minstens een traject van oplossing worden uitgetekend.

Belangrijk is de vaststelling dat de CBO terecht de klemtoon legt op een benadering die op maat van de betrokken gebieden gemaakt is. De problematiek van de grote steden is verschillend van die van de kleinere steden, en zelfs de grootsteden Antwerpen en Gent kunnen niet zo maar op identieke wijze benaderd worden.

Deze discussie kan gevoerd worden op het niveau van de structuren of op het niveau van de middelen (of beide samen). Feit is dat de elementen die ook de grondslag vormen van het stedelijk beleid het belang aantonen van een vorm van schaalvergroting. De wijze waarop die tot stand komt kan verschillen van stad tot stad.

Het is duidelijk dat in Antwerpen de grootstedelijke problematiek zich het hardst laat voelen. Hier lijkt zich dan ook de meest vergaande vorm van schaalvergroting op te dringen. Het idee van een stadsgewestelijk bestuur dat zowel taken van de individuele gemeentebesturen als van het provinciebestuur en het gewest overneemt, verdient nader onderzocht te worden.

Men mag echter andere, minder vergaande samenwerkingsmodellen niet uit het oog verliezen : ad hoc samenwerkingsformules, vormen van kostendeling voor bepaalde infrastructuur en/of taakstellingen met gemeente- of stadsgrensoverschrijdende functies, intercommunale samenwerking. De gemeentelijke autonomie veronderstelt dat die spontaan tot stand gebracht worden. Naarmate de hele gemeenschap evenwel opdraait voor de kosten, kan bij onvoldoende animo echter niet lijdzaam toegekeken worden door de gewestelijke overheid. Enige druk zal daarom niet uit de weg mogen gegaan worden.

Essentieel is de discussie over de verwerving van de benodigde middelen en de wijze waarop zij (her)verdeeld worden.

Dit aspect komt ter sprake in punt 10.

Financiering

10. Een aangepast financieringsstelsel

Een gegarandeerde basisfinanciering, waarin de eigen belastingen een belangrijk aandeel vormen, is van groot belang voor de werking van de lokale besturen.

Met de CBO is de minister van mening dat de basisfinanciering van de Vlaamse gemeenten moet blijven steunen op de eigen belastingsbevoegdheid, dus op eigen belastingen. De Vlaamse overheid moet er wel mee voor zorgen dat permanent een toetsing geschiedt van de kwaliteit van de prestaties in verhouding tot de ingezette middelen.

De financieringsstromen (Gemeentefonds, Investeringsfonds, Sociaal Impulsfonds) moeten transparant blijven en gegarandeerd. Met het Sociaal Impulsfonds is een belangrijke stap gezet naar responsabilisering van zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen. De SIF-convenanten bevatten afspraken over de te bereiken resultaten en over ieders verantwoordelijkheid in het behalen ervan. De SIF-gelden worden aan het afsluiten van de SIF-convenant en het behalen van de daarin afgesproken resultaten gekoppeld.

Er dient onderzocht of de huidige financieringsstromen niet nog meer resultaatgericht kunnen worden ingezet en hoe de convenanten hiertoe kunnen aangewend worden. Alle middelen moeten in kaart worden gebracht. Bovendien moet worden nagegaan of de bestaande middelen niet zodanig moeten worden ingezet dat ze intergemeentelijke samenwerking en vormen van kostendeling stimuleren.

Soepel werken met structuren moet gekoppeld worden aan responsabilisering. De suggestie van de CBO om de lagere bestuursniveaus maximaal te laten invullen hoe het beleid uitgevoerd wordt, is terecht. Ze dient wel zo veel mogelijk gekoppeld te worden aan een uitdrukkelijke verbintenis om resultaten te halen met de toegekende middelen. Financiële steun vanuit het gewest moet hieraan gekoppeld worden (bijvoorbeeld fondsen).

De Vlaamse regering zit hiermee trouwens al op de goede weg (Sociaal Impulsfonds, winkelcentra, mobiliteit, milieu, enzovoort). De CBO biedt de nodige argumenten om op deze weg verder te gaan. Als dit algemeen aanvaard wordt, kunnen deze principes opgenomen worden in organieke wetgevingen.

Zo komen we op het vraagstuk van de verwerking en de verdeling van de middelen, meer in het bijzonder op de vraag op welke wijze de zogenaamde centrumfuncties mee in rekening kunnen worden gebracht.

In dat verband wijst de minister op de onderzoeksopdracht die hij heeft uitbesteed aan professor De Jonckheere over de gebruikersbelasting. Een dergelijke belasting wordt nu al toegepast in Nederland, en het model werd vorig jaar van naderbij bekeken ter gelegenheid van een werkbezoek aan dat land door een delegatie van het Vlaams Parlement. De basisidee lijkt op het eerste zicht transponeerbaar naar de Vlaamse gemeenten en provincies. Vandaar dat nader onderzoek en overleg binnen de Vlaamse regering aangewezen is.

De grote lijnen van de onderzoeksopdracht "gebruikersbelasting op de gecorrigeerde oppervlakte" zijn de volgende :

Uitgangspunten

- onvrede over de aanvullende personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) als bron voor de financieringsbehoeften van gemeenten en provincies (Tarieven OOV zijn al hoog, treffen enkel houders van onroerend zakelijk recht, laattijdige doorstorting ; tarieven APB zijn eveneens al hoog, treffen niet alle inkomens) ;
- het alternatief in de vorm van algemene belastingen (vooral in de provincies) bevredigt niet wegens onvoldoende inbreng van proportionaliteit.

Nederlandse "onroerende zaakbelasting"

Dit is een belasting die personen treft die feitelijk gebruik maken van een onroerend goed. De belasting op de gecorrigeerde oppervlakte gaat uit van de oppervlakte van het gebruikte goed die wordt gecorrigeerd door rekening te houden met een aantal factoren (bijvoorbeeld ligging in centrum van een stad of in een randgemeente, bebouwd of niet, enzovoort).

Voordelen

- Alternatief voor vele kleine, soms weinig rendabele belastingen (dus vereenvoudiging van de fiscaliteit) ;
- Evenredige spreiding van belastingdruk (belasting naar draagkracht die tentoongespreid wordt door gebruik te maken van een goed van een bepaalde waarde). Let wel : dit gebeurt zonder de globale belastingdruk te verhogen. Hier is dus geen sprake van een nieuwe belasting bovenop de bestaande ;
- Vergroting draagvlak : ook niet-inwoners betalen ;
- Instrument voor herverdeling : zowel op individueel vlak als tussen gemeenten onderling (bijvoorbeeld stedelijke problematiek).

Wat timing betreft wordt gestreefd naar oktober 1997.

Een econometrische studie zal nodig zijn om de omzetting in de praktijk van een dergelijke gebruikersbelasting te realiseren.

DEEL II: DE REACTIES OP HET ADVIES VAN DE COMMISSIE BESTUURLIJKE ORGANISATIE (ADDENDUM)

I. UITEENZETTING DOOR DE HEER FILIP DE RYNCK

Ter inleiding

De heer Filip De Rynck verwijst naar de twee rapporten (*) die werden opgesteld naar aanleiding van het maatschappelijk debat over het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO). Hij stelt dat het eindrapport het voorwerp is geweest van heel wat discussies. Behalve schriftelijke reacties konden tal van mondelinge reacties opgetekend worden, die allen gebundeld werden in het addendum. Het addendum is zo opgebouwd dat, op basis van de structuur van het CBO-eindrapport, eerst een overzicht wordt gegeven van de reacties, gevolgd door een commentaar daarop vanuit de CBO. De spreker beperkt zich tijdens de uiteenzetting tot de belangrijkste reacties en kritieken.

1. Algemene reacties

Het publieke debat over het CBO-advies

De spreker merkt op dat het publieke debat over het CBO-advies zich hoofdzakelijk beperkt heeft tot een debat onder bestuurders. Dat is geen ideaal uitgangspunt om tot een evenwichtige discussie te komen. Bovendien gaf dit vaak aanleiding tot voorspelbare reacties. Externe groepen hebben zich nog niet geroepen gevoeld om hun mening te kennen te geven. De politieke partijen hebben zich voorlopig evenmin in het debat gemengd.

* DE RYNCK, Filip. De organisatie van het Binnenlands Bestuur in Vlaanderen (Addendum). De reacties op het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie. 25 november 1997.

DE RYNCK, Filip. De organisatie van het Binnenlands Bestuur in Vlaanderen (Addendum). Bijlagen bij het addendum "Reacties op het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie". 25 november 1997.

Algemene bedenkingen over de inhoud

Het eindrapport wordt vrij lovend ontvangen omdat het een eerste poging is om een globaal perspectief voor de bestuurlijke organisatie te schetsen. Tevens kon worden vastgesteld dat de algemene principes waarop het rapport steunt op een grote mate van instemming kunnen rekenen. Eens men die algemene principes gaat concretiseren beginnen echter de problemen en verwijt men de CBO steevast dat zij afwijkt van haar eigen principes. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het te rigied doordrijven van uitgangspunten en anderzijds het gevaar van te veel regelgeving.

Consistentie van het advies over de provinciebesturen

Vanuit verschillende hoeken werd de kritiek geuit dat de CBO hier niet consequent is geweest met de eigen uitgangspunten. Sommigen begrijpen niet dat de CBO enerzijds pleit voor maatwerk en opbouw van onderuit terwijl anderzijds geopteerd wordt voor het voortbestaan van de provinciebesturen. De VVSG bijvoorbeeld verwijt de CBO dat de denkrichting van federatieve structuren van gemeenten voor bovenlokale taken en dus als alternatief voor de provinciebesturen, onvoldoende werd onderzocht. De kritiek hierover vanuit het lokale niveau is evenwel niet eenduidig, omdat er andere groepen van gemeenten zijn die blijkbaar tevreden zijn met het huidige functioneren van de provinciebesturen. De spreker merkt voorts op dat er in het eindrapport voor bepaalde stedelijke gebieden wel degelijk aanzetten tot federatieve structuren van gemeenten worden gegeven. Hij stelt bovendien vast dat diegenen die voorstander zijn van federatieve structuren steeds minder enthousiast worden naarmate blijkt dat die federatieve structuren ook belangenkwesties tussen gemeenten moeten regelen. Er is immers een duidelijk verschil tussen een intergemeentelijke en een bovengemeentelijke structuur.

De CBO heeft moeten vaststellen dat er nauwelijks sprake is geweest van een publiek debat over de taken van de provinciebesturen. Het maatschappelijk debat over de provincies spitste zich wel toe op de vraag of de provincies al dan niet nog in de Grondwet moeten worden vermeld of op de vraag of het concept van het provinciaal belang moet behouden blijven.

De spreker betreurt dat het debat over de bestuurlijke organisatie sterk gecompartmenteerd is ver-

lopen. Een debat daarover in het Vlaams Parlement bijvoorbeeld is sterk geconcentreerd op de gemeenten en nauwelijks op de provincies, allicht omdat provinciale mandatarissen geen zitting hebben in het parlement. Hetzelfde fenomeen kon tijdens het maatschappelijk debat worden waargenomen. Als er provinciale mandatarissen aanwezig waren ontstond een geheel andere discussie, ook tussen gemeentelijke en provinciale mandatarissen.

De spreker vraagt zich af of er achter het gebrek aan een inhoudelijke discussie over de provinciale taken geen politieke dynamiek schuilgaat, met name dat men in Vlaanderen geen plaats ziet voor een politiek verkozen bestuur tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Mogelijk mag dat – onder druk van de provinciale mandatarissen – niet openlijk gezegd worden door de verschillende politieke partijen.

De spreker merkt op dat de stijl en de inhoud van de discussie sterk verschilt naargelang men dichterbij of verder van het Antwerpse komt. Als men in Antwerpen spreekt over de provincies, neemt het debat onmiddellijk een veel heviger en conflictueuzer karakter aan. Dit heeft allicht te maken met de specifieke verhouding tussen een grote stad en het provinciebestuur.

De financiële problematiek en de fondsen

De spreker stelt vast dat er door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden en het College van Secretarissen-Generaal (CSG) kritiek wordt geuit op het feit dat de CBO te weinig aandacht heeft besteed aan de financiële verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Hij erkent dat die kritiek gerechtvaardigd is en verwijst naar de nota van het CSG, die zeker op dit punt een belangrijke aanvulling betekent van het eindrapport zonder er overigens mee in tegenspraak te zijn.

Het CSG onderscheidt samengevat drie niveaus van financiële verhoudingen :

- autonome taken van de decentrale besturen : hiervoor dienen de eigen fiscaliteit en de fondsen te worden aangewend ;
- onderhandelde, toegewezen taken in het kader van convenanten : hier moet het gaan om doelgerichte middelen zoals nu reeds het geval is met een aantal convenanten ;

- medebewindstaken : de middelen hiervoor dienen geleverd te worden door de centrale overheid.

Het CSG suggereert voorts om de verschillende doelgerichte middelen (SIF, Geco-subsidiëring, jeugdwerkbeleidsplan, rioolinfrastructuur, enzovoort) in een specifiek verzamelfonds naast het investeringsfonds en het gemeentefonds onder te brengen. Op die manier zouden de procedures beter gecoördineerd en geharmoniseerd kunnen worden. De specifieke ministers zouden weliswaar bevoegd blijven, maar de minister van Binnenlandse Aangelegenheden zou functioneren als een doorgeefluik voor het doorstorten van de subsidies.

Toezicht in de visie van het CSG

Het CSG wenst het opportuniteitstoezicht op de beslissingen van de lokale besturen te behouden, omdat men vreest dat door het wegvallen ervan de centrale overheid zich nog meer regelgevend zou opstellen. Dat toezicht moet dan wel gekoppeld worden aan een duidelijker gedragslijn vanuit de centrale overheid.

Opvolging van het advies van de CBO

De heer Filip De Rynck stelt vast dat er in Vlaanderen geen externe, onafhankelijke en kritische toetsing gebeurt van wat de verschillende besturen doen. Het debat beperkt zich te veel tot een debat tussen bestuurders (en dus belanghebbenden) onderling, wat resulteert in allerlei voorspelbare ad hoc-regelingen. Voor de verdere opvolging van het eindrapport is een kritische en onafhankelijke infrastructuur noodzakelijk, zo niet zal het openbaar bestuur zoals in het verleden op een gefragmenteerde wijze worden uitgebouwd. Voor allerlei materies worden er op Vlaams niveau steunpunten opgericht (SERV, VLOR, Mina-raad, enzovoort), terwijl er op het vlak van de organisatie van het binnenlands bestuur, dat raakpunten vertoont met al die materies, zo goed als niets bestaat. Indien men daar geen stappen vooruit kan zetten, vreest de spreker dat men inzake de bestuurlijke organisatie zal blijven aanmodderen.

2. Reacties op de verschillende hoofdstukken

Hoofdstuk I : de sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel oogpunt

Advies over het OCMW

Het is de heer Filip De Rynck tijdens het maatschappelijk debat sterk opgevallen dat iedereen betreurt dat de CBO de problematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW niet heeft aangepakt. Dit wordt algemeen als een groot gemis in het eindrapport ervaren. Het is de spreker tevens opgevallen dat die verhouding bijzonder gevoelig ligt en dat dit nog wordt geaccentueerd door de werking van het Sociaal Impulsfonds. Men wijst op de sluipende evolutie naar een tweepolig lokaal bestuur, waarbij het OCMW zich niet meer louter tevreden stelt met individuele dienstverlening maar ook actief begint te worden op het vlak van de collectieve besluitvorming.

De CBO heeft wat de OCMW's betreft, er in het eindrapport enkel voor gepleit om de deelstaat de bevoegdheid te geven het lokaal sociaal beleid organisatorisch te regelen, zonder zich uit te spreken over de wijze waarop dat lokaal sociaal beleid georganiseerd moet worden. De VVSG heeft veel kritiek geuit op deze overweging. Hieruit blijkt al dat de verhouding tussen gemeente en OCMW een zeer gevoelige materie is.

De constitutionele positie van de provincie – het provinciaal belang

Vanuit de provinciebesturen was er weinig begrip voor het standpunt van de CBO om de provincies niet langer in de federale grondwet op te nemen, maar de beslissing over het voortbestaan van de provincies over te laten aan de deelstaat. De provinciebesturen hebben wel voorgesteld om de provincies in de Vlaamse grondwet te verankeren. Nog gevoeliger dan die institutionele discussie was het voorstel van de CBO om de notie provinciaal belang te schrappen uit de grondwet. Het CBO wilde de provincies niet langer handhaven als een 'open belangensfeer', maar wilde de provinciale taken hetzij decretaal hetzij via convenanten duidelijk afbakenen. Dat werd de CBO en haar voorzitter in het bijzonder zwaar aangerekend in provinciale middens. De provincies waren van oordeel dat men dan niet meer soepel zou kunnen inspelen op nieuwe noden en dat men geen nieuwe initiatieven meer zou kunnen nemen als zowel het

gemeentelijke als het Vlaamse niveau passief zouden blijven.

Hoofdstuk II : Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek

Verkozen raden centraal : meer dan een slogan ?

Iedereen is het er blijkbaar over eens dat de verkozen raden centraal moeten worden gesteld. Niettemin wordt de CBO vanuit diverse hoeken verweten dat zij onvoldoende de basisvoorwaarden daarvoor heeft toegelicht en dat het ook niet duidelijk is wat een en ander betekent op het vlak van het statuut van de mandataris. Bovendien zou onvoldoende zijn benadrukt dat een centrale rol voor de verkozen raden enkel mogelijk is als die op een voldoende administratieve ondersteuning kunnen rekenen.

Naar beroepspolitici ?

Uit verschillende hoeken werd de CBO verweten dat zij pleit voor beroepspolitici. De spreker verduidelijkt dat de CBO voor een volwaardig statuut heeft gepleit maar niet noodzakelijk voor voltijdse politici.

Hoofdstuk III : Hoofdpijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie

Verhoudingen tussen de bestuursniveaus

De heer Filip De Rynck verwijst hier naar het standpunt van de VVSG, dat op een gebundelde wijze de klachten aangeeft van de lokale besturen ten aanzien van de Vlaamse overheid. Deze discussie is overigens in een stroomversnelling gekomen naar aanleiding van het debat over het 'Pact met de gemeenten'. De spreker merkt terloops op dat er vooralsnog geen sprake is van een gelijkaardig 'Pact met de provincies'.

De spreker stelt dat een 'Pact met de gemeenten' wel een goede zaak zou zijn, maar zonder opvolgingsstructuur over de administratief-procedurele regels en de wijze van uitvoering valt er van zo'n pact weinig beterschap te verwachten. Het openbaar bestuur begint eigenlijk pas te functioneren

bij de uitvoering. Het is pas bij de concrete uitwerking en de opvolging dat de 'bestuurlijke vervuiling' begint.

Verhouding Vlaamse overheid – functionele besturen – decentrale besturen

Het CBO-advies was in belangrijke mate gebaseerd op de overweging dat de balans tussen verkozen en functionele besturen in onevenwicht is en dat de functionele besturen in feite de verkozen besturen domineren. Merkwaardig genoeg heeft het CSG hierover nauwelijks enige commentaar gegeven en is men op een bevallige wijze één van de grootste knelpunten van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen uit de weg gegaan.

Het CSG heeft gesteld dat decentralisatie naar de decentrale besturen nooit een doel op zich kan zijn. Decentralisatie kan volgens het CSG alleen als er geen uniform beleid op Vlaams niveau nodig is. Hier ligt volgens de spreker precies de kern van het probleem. Op Vlaams niveau is men er blijkbaar van overtuigd dat er op zowat elk beleidsdomein een uniform Vlaams beleid nodig is, zodat er op decentraal niveau weinig anders te doen valt dan als uitvoeringsagentschap van het centrale niveau op te treden.

Het CBO kan niet anders dan vaststellen dat de kerntakendiscussie op Vlaams niveau is stilgevalen. Ook uit het rapport van het CSG blijkt dat er daarover geen discussie meer wordt gevoerd. De spreker betreurt dit, niet in het minst omdat het ingaat tegen een aantal essentiële elementen van het CBO-advies.

Hoofdstuk IV : Gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

Gemeentelijke bestuurskracht

Er werden heel wat informatieve vragen gesteld over de norm van 10.000 inwoners als indicator voor de bestuurskracht van de gemeenten. Er was vooral vraag naar verduidelijking en objectieve criteria, die de CBO evenwel niet kon bieden. De CBO is daarom van oordeel dat er nood is aan een betere monitoring van de bestuurskracht van de kleine gemeenten. Met de wetenschappelijke gegevens waarover men nu beschikt kan men onvoldoende antwoord bieden op de vraag naar verduidelijking van de criteria.

De CBO meent wel dat de problematiek van de bestuurskracht beïnvloed wordt door het feit dat een gemeente in het verleden al dan niet initiatieven heeft genomen om op stafniveau het nodige personeel aan te werven. Anderzijds wordt de bestuurskracht van de gemeenten ondermijnd door het feit dat de centrale overheid nieuwe taken en verplichtingen oplegt en op die manier de lokale beleidsruimte als het ware inkapselt en stuurt. Aan dit laatste kan men remediëren door te komen tot een betere verhouding tussen centrale en lokale besturen. De CBO blijft ondanks deze beide elementen van oordeel dat er een aantal externe factoren zijn (aard van de bevolking, aantal kernen, ligging, ...) die maken dat er wel degelijk iets aan de hand is met de bestuurskracht in een aantal kleinere gemeenten.

Differentiatie tussen gemeenten

Tijdens het maatschappelijk debat werd veelvuldig de vraag opgeworpen of de CBO hiermee bedoelt dat in de toekomst niet alle gemeenten dezelfde taken moeten vervullen. De spreker verwijst naar het addendum (blz. 50-51-52), waarin het CBO verduidelijkt wat zij onder differentiatie verstaat.

Intercommunale samenwerking

Dit deel van het CBO-rapport heeft heel wat reacties in intercommunale middens losgeweekt. De CBO stelt vast dat er een enorme toename heeft plaatsgevonden van allerlei samenwerkingsvormen, al of niet in de vorm van vzw's. Verder blijkt dat gemeenten en provincies vragende partij zijn voor soepele samenwerkingsvormen. Ten slotte kan men vaststellen dat de centrale overheden bezig zijn met nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking ad hoc gestalte te geven.

Het voorstel van de CBO om niet langer de intercommunales met open doelstellingen te handhaven, heeft de nodige kritiek uitgelokt vanwege de intercommunales voor streekontwikkeling. Zij wijzen op een gebrek aan soepelheid en een te rigiede benadering. De VVSG steunt het pleidooi van de CBO maar vraagt zich wel af hoever die taakomschrijving moet gaan. Volstaat bijvoorbeeld een taakomschrijving in de statuten als 'huisvuilophaling', of moet men ook omschrijven over welke huisvuilfracties het gaat ?

Volgens de CBO moet men een onderscheid maken tussen een taakomschrijving en taakaspec-

ten. De CBO pleit er alvast voor om bijvoorbeeld niet 'milieubeleid' als taakomschrijving te nemen. Men moet er wel over waken dat men bij elke wijziging van de taken geen volledige procedure moet doorlopen om de statuten aan te passen. Anderzijds mogen de omslachtige procedures om statuten te wijzigen niet worden aangegrepen om te opteren voor algemene doelstellingen.

Participatie van provinciebesturen en de Vlaamse overheid in intercommunales ?

Het CBO-voorstel om provincies niet langer te laten participeren in intercommunales roept gemengde reacties op. Vooral gemeenten en intercommunales zijn van oordeel dat men de gemeenten de vrije keuze moet laten om zelf hun partners te kiezen. Dat is voor hen ook een uiting van flexibiliteit en maatwerk. Het provinciale milieu daarentegen kan zich grotendeels terugvinden in de argumentering van de CBO. De spreker wijst erop dat voor de CBO de rol van de provincies gekoppeld is aan de taakprofielen die voor de provincies werden uitgetekend. In die optiek is het onlogisch om de provincies in het kader van de ruimtelijke planning verdelingstaken toe te wijzen (bijvoorbeeld inzake ambachtelijke zones) en tegelijkertijd de provincies via de intercommunales te laten optreden als medebeheerder van die ambachtelijke zones.

Overdracht van taken

De CBO was van oordeel dat het niet kan dat gemeenten taken overdragen naar intercommunales en tegelijkertijd zelf nog acties op hetzelfde beleidsterrein ondernemen. Op dit pleidooi voor volledige bevoegdheidsoverdracht is veel reactie gekomen. Men verwijt de CBO dat haar standpunt aanleiding zou kunnen geven tot een intercommunaal belang en dat het een belemmering zou kunnen vormen voor gemeenten om samen te werken.

Volgens de CBO moet men rekening houden met het soort van taken dat wordt overgedragen. Bij nutsintercommunales bijvoorbeeld stellen er zich nauwelijks problemen met de bevoegdheidsoverdracht. Bij een aantal gespecialiseerde vormen van dienstverlening ligt de problematiek van taakoverdracht evenwel moeilijker. Men kan moeilijk rechtvaardigen dat een gemeente samenwerkt inzake de verwerking van huisvuil en tegelijkertijd op dat terrein eigen acties blijft ondernemen.

Hoofdstuk V : Voorstellen van de CBO voor de stedelijke problematiek

Antwerpse stadsschuld

De spreker erkent dat het deel in het CBO-rapport over de Antwerpse stadsschuld zwak is onderbouwd en vraagt er verder geen rekening mee te houden.

Naar een stadsregionale bestuursvorm ?

De spreker moet vaststellen dat dit deel van het eindrapport teleurstellend weinig reacties heeft losgeweekt, zelfs niet in het Antwerpse.

Hoofdstuk VI : De provinciebesturen en de bestuursorganisatie op provinciaal niveau

De provincie ten koste van de gemeenten ?

De spreker merkt op dat in de loop van de laatste maanden de discussie tussen provincies en gemeenten soms op een zeer bedenkelijke manier werd gevoerd. De VVSG verwijt de provincies dat zij zich, gebruik makend van de zwakte van gemeenten, onterecht op het terrein van de gemeenten begeven. De VVP daarentegen merkt op dat de verhouding tussen gemeenten en provincies verbetert, dat de provincies inspelen op vragen zonder in de plaats van de gemeenten te treden.

De VVSG heeft voorlopig het standpunt van de CBO over de provincies onderschreven, maar de vereniging waarschuwt voor een evolutie waarbij zowel het Vlaamse als het provinciale milieu zich in toenemende mate op het terrein begeven van de gemeenten, dit ingevolge de verzwakkende bestuurskracht van de gemeenten.

De rol van de gouverneur

De CBO stelde voor de gouverneur los te koppelen van het politieke niveau van de provinciebesturen. De CBO wil de gouverneur meer centraal stellen in alle toezichtsformules, die moeten worden geharmoniseerd en gecoördineerd. Nu bestaan er immers vele toezichtsformules die niet via de gouverneur maar rechtstreeks via de centrale overheid verlopen.

Het advies van de CBO om de gouverneur een grotere coördinerende rol te laten spelen ten aanzien van de vele Vlaamse buitendiensten, heeft vanwege het CSG geen reactie uitgelokt.

II. BESPREKING

Algemene beoordeling van het maatschappelijk debat

Volgens mevrouw Vera Dua klinkt het relaas van de heer De Rynck over het maatschappelijk debat weinig bemoedigend. De verschillende betrokkenen bekijken het eindrapport voornamelijk vanuit hun eigenbelang. Er ontbreekt blijkbaar een echte debatacultuur terwijl de bredere samenleving nauwelijks of niet reageert.

De spreker merkt op dat het eindrapport weinig toegankelijk is voor de gewone burger. Zij suggereert dat er over het eindrapport een informatie-campagne zou worden georganiseerd op het niveau van de modale burger. Dat zou de druk op de partijen verhogen om van het eindrapport ook effectief werk te maken.

De heer Ward Beysen merkt op dat er bij de rechtstreeks betrokkenen weinig wil aanwezig is om fundamenteel te hervormen. Bijgevolg moet worden nagegaan op welke specifieke elementen er beleidsmatig wel ingrepen zouden kunnen gebeuren. In een poging om meer externen bij het debat te betrekken, heeft de spreker de plaatselijke afdelingen van zijn partij geconsulteerd. Uit die discussies is een grote diversiteit aan bekommernissen gebleken afhankelijk van de aard en grootte van de gemeente. Verder is gebleken dat de problematiek van de bestuurlijke organisatie nauwelijks leeft – ook in de achterban van de politieke partijen – en dat het eindrapport nauwelijks enige bekendheid geniet.

De heer Filip De Rynck verduidelijkt dat het debat zich te veel beperkt heeft tot een debat onder rechtstreeks betrokken bestuurders. In het intercommunale en provinciale milieu heeft het eindrapport wel degelijk deining veroorzaakt. De hevigheid van de reacties toont aan dat het eindrapport door die betrokkenen alvast grondig werd gelezen. Men kan de CBO wel verwijten dat de organisatie van het maatschappelijke debat op een te weinig professionele manier is gebeurd, waardoor men er niet in is geslaagd om het brede publiek en het maatschappelijk middenveld te

bereiken. Waarom zouden de SERV, de Mina-Raad of de VLOR vanuit hun perspectief niet op het eindrapport kunnen reageren? Hoe gaan trouwens de politieke partijen en de Vlaamse regering om met het eindrapport?

De heer Herman De Loor is van oordeel dat men in Vlaanderen, over de partijgrenzen heen, eerder terughoudend is om de bestuurlijke organisatie aan te passen. Men moet de tijd nemen om de ideeën te laten rijpen en om de achterban te consulteren, zonder dat het rapport op de lange baan mag worden geschoven.

De heer Mark Van der Poorten meent een zekere ontgoocheling te kunnen waarnemen wat het verloop van het maatschappelijk debat betreft. Hij wenst dit nochtans te relativiseren met de bedenking dat de problematiek van de bestuurlijke organisatie zeer moeilijk in één geheel te vatten is. De bestuurders ervaren weliswaar dat er iets schort aan de bestuurlijke organisatie, maar benaderen dit nogal sterk vanuit hun eigen leefwereld. De moeilijkheid is in feite dat het bijna ondoenbaar is om een allesomvattend concept voor te stellen voor het binnenlands bestuur.

Volgens de heer Marc Olivier heeft het eindrapport alvast de verdienste gehad dat het op verschillende niveaus heel wat heeft losgeweekt en dat het aanleiding heeft gegeven tot zelfreflectie bij de betrokkenen op gemeentelijk (ook tussen gemeentebestuur en OCMW onderling), intercommunaal en provinciaal vlak. Bovendien worden er een aantal belangrijke kapstokken inzake de bestuurlijke organisatie in aangereikt. Hij merkt verder op dat het belangrijk is de mening te kennen van belangengroepen die grote groepen mensen vertegenwoordigen.

Verdere opvolging van het eindrapport

Verschillende leden vragen zich af wat nu de finaliteit is van het eindrapport en op welke manier de regering en het Vlaams Parlement er een verlengstuk aan kunnen en zullen geven. De commissie is alleszins van oordeel dat het eindrapport geen stille dood mag sterven.

Mevrouw Vera Dua is van oordeel dat het Vlaams Parlement zijn verantwoordelijkheid inzake de verdere opvolging van het eindrapport niet mag ontlopen. In die zin moeten de politieke partijen volgens haar laten blijken dat zij de wil hebben om het eindrapport ook uit te voeren. Zij vraagt dat er een

timing voor de verdere bespreking wordt opgesteld.

De heer Filip De Rynck merkt op dat er in de administratie Binnenlandse Aangelegenheden – toch de administratie die op Vlaams niveau het eindrapport zou moeten opvolgen – nauwelijks mensen zijn die met de nodige onafhankelijkheid, kennis en gezag met het eindrapport bezig zijn. Hij benadrukt dat wanneer de CBO haar werkzaamheden stopt – en dat gebeurt bij het neerleggen van het addendum – men bij gebrek aan een structuur zal moeten terugplooiën op de huidige ad hoc-benadering van het binnenlands bestuur. Op die manier zal er binnen 5 jaar opnieuw nood zijn aan een CBO om de evoluties van de laatste 5 jaar in kaart te brengen.

Volgens de spreker is er momenteel veel in beweging, bijvoorbeeld op het vlak van de intercommunale samenwerking, van de werking van de provincies en van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld de convenanten). Op het terrein is men alleszins aan het zoeken naar een andere bestuursfilosofie. Het probleem is evenwel dat er te weinig reflectie achteraf plaatsvindt. Op het terrein zijn er nu een dertiental convenanten lopende, maar er is niemand die dat permanent evalueert en daarover op een onafhankelijke manier informatie verstrekt. Verder pleit hij ervoor dat er vanuit de administratie Binnenlandse Aangelegenheden enig sectoroverstijgend voorbereidend werk zou worden geleverd inzake de bestuurlijke organisatie.

De voorzitter stelt voor het belangrijke debat over de verdere opvolging te houden in aanwezigheid van de minister.

Rol van de provinciebesturen

Mevrouw Vera Dua meent dat het moeilijk is uitspraken te doen over het nut van de provinciebesturen als men hun huidige werking als maatstaf moet nemen. Zij is van oordeel dat er een intermediair niveau nodig is, maar dat moet dan wel goed functioneren. Momenteel moet er in hoofde van de provinciebesturen immers een democratisch deficit worden vastgesteld. De spreker vraagt of het eindrapport aanleiding heeft gegeven tot enige reflectie

bij de provinciebesturen over de eigen rol en taken.

De heer Filip De Rynck merkt op dat het debat in het Vlaams Parlement over de provincies steeds moeilijk verloopt, allicht omdat de provincies – in tegenstelling tot de gemeenten – niet in het parlement vertegenwoordigd zijn. Men kan terecht kritiek uiten op het functioneren van provinciebesturen, maar anderzijds kan men niet ontkennen dat er in de provincies initiatieven worden genomen die inzake kwaliteit de vergelijking met Vlaamse en bepaalde gemeentelijke initiatieven zeker kunnen doorstaan. Men mag ook niet vergeten dat provinciale mandatarissen over heel wat informatie beschikken over het functioneren van het bestuurlijke middenveld en over het functioneren op het terrein van het Vlaamse niveau zelf. Die kennis is van onschatbare waarde om een eerlijk debat te voeren over de bestuurlijke organisatie. In bepaalde provincies wordt er wel degelijk aan zelfkritiek gedaan over het eigen functioneren, zodat het niet opgaat alle provinciebesturen en hun mandatarissen over dezelfde kam te scheren.

Mevrouw Vera Dua sluit zich aan bij de bedenking van de heer De Rynck dat de provincies niet in het Vlaams Parlement vertegenwoordigd zijn. Zij stelt voor de provincies in het Vlaams Parlement meer aan bod te laten komen telkens als er zaken worden besproken die de provincies aanbelangen. Op dit ogenblik worden de belangen van de provincies – in tegenstelling tot die van de gemeentebesturen – in het Vlaams Parlement nooit verdedigd. Op die manier kan het parlement beslissen op basis van een objectieve afweging van de verschillende standpunten.

De heer Francis Vermeiren stelt in dit verband dat het de politieke partijen moeten zijn die in eerste instantie de standpunten bepalen. In de schoot van die partijen kunnen mandatarissen van de verschillende bestuursniveaus en ook de burger in het algemeen bijdragen tot de standpuntbepaling. Die standpunten kunnen dan in het parlement vertolkt worden door de parlementsleden. Het is vandaar niet noodzakelijk dat alle betrokkenen stelselmatig naar het parlement worden geroepen om hun mening te kennen te geven.

De heer André Kenzeler is van mening dat om aan de toekomst te bouwen men respect moet opbrengen voor het verleden. In die optiek benadrukt hij dat het Limburgse provinciebestuur in het verleden een belangrijke rol heeft gespeeld inzake energievoorziening, onderwijs, enzovoort. Het zou dan ook passend zijn om hen ook in de toekomst die rol te laten spelen.

De verslaggever,

Mark
VAN DER POORTEN

De voorzitter,

Georges
CARDOEN

BIJLAGEN

BIJLAGE I

Verslag van de hoorzitting van 2 juli 1996 met een delegatie van de Commissie Bestuurlijke Organisatie
over de tussentijdse stand van zaken van de werkzaamheden

INHOUD

I. Uiteenzetting namens de delegatie door de heer Filip De Rynck	65
1. Samenstelling en opdracht van de commissie	65
2. Knelpunten met het oog op het uittekenen van een kwaliteitsvol bestuur in Vlaanderen	65
3. Enkele theoretische beschouwingen in verband met de bestuurlijke organisatie en de rol van verkozen raden	66
4. Orderingsprincipes voor het Vlaams binnenlands bestuur	67
5. De bestuurskracht van de gemeenten	68
6. Intergemeentelijke bestuursvormen	69
7. Bovengemeentelijke bestuursvormen	70
8. De provincies	71
II. Bespreking	71
1. De stand van zaken van de werkzaamheden van de commissie	71
2. Regulering en deregulering	72
3. Fusies en grenscorrecties	72
4. Intergemeentelijke samenwerking	73
5. De rol van de overheid	74
6. De toekomst van de provincies	74
7. De bestuurskracht en de kerntaken van de gemeenten	75
8. Fiscaliteit	76

DAMES EN HEREN,

Op 2 juli 1996 organiseerde de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting een hoorzitting met een delegatie van de Commissie Bestuurlijke Organisatie teneinde een tussentijdse stand van zaken van de werkzaamheden van deze laatste commissie te vernemen.

De delegatie was samengesteld uit :

- de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Organisatie ;
- de heer Marc Suykens, directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en lid van de Commissie Bestuurlijke Organisatie ;
- de heer Raymond Van Loock, directeur van de Vereniging van de Vlaamse Provincies en lid van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.

I. UITEENZETTING NAMENS DE DELEGATIE DOOR DE HEER FILIP DE RYNCK

Op dit ogenblik kan de Commissie Bestuurlijke Organisatie – hierna commissie genoemd – uiteraard nog geen afgewerkt product afleveren. Wel zal er een stand van zaken worden gepresenteerd van wat er al besproken is in de commissie en van wat er nog op het programma staat.

1. Samenstelling en opdracht van de commissie

De commissie is samengesteld uit delegaties van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en van de Vereniging van de Vlaamse Provincies, aangevuld met externe deskundigen die de problematiek van de gemeenten, intercommunales, stadsgewesten en dergelijke kennen. In totaal maken er 5 verkozen (gemeentelijke en provinciale) mandatarissen deel uit van de commissie.

De commissie heeft in opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden tot taak de bestuursorganisatie in Vlaanderen onder de loupe te nemen. De commissie spitst zich vooral toe op de problematiek van de intermediaire uitbouw, dat wil zeggen de besturen die zich situeren tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid (provincies, intercommunales, stadsgewesten). Het onderzoek van deze problematiek raakt evenwel in aanzienlijke mate de positie van de gemeenten en een aantal kwaliteitsvoorwaarden. Als men bijvoorbeeld een profiel opmaakt van de intercommunales, dan raakt men automatisch ook aan het profiel en de positie van het basisbestuur, de gemeenten. Verder stoot men in die discussies ook op een aantal kwaliteitsvoorwaarden die momenteel niet optimaal zijn, bijvoorbeeld het statuut van mandatarissen, op welk niveau ze zich ook mogen bevinden. Wat deze randvoorwaarden betreft, is de afspraak dat de commissie ze wel zal aanstippen, maar dat ze geen centrale plaats in het eindrapport zullen krijgen.

2. Knelpunten met het oog op het uittekenen van een kwaliteitsvol bestuur in Vlaanderen

Op het inhoudelijke vlak draagt op de eerste plaats de institutionele context de zorg weg van de commissie. Het is momenteel bijzonder moeilijk om binnen de huidige institutionele context een kwaliteitsvolle organisatie van het binnenlandse bestuur in Vlaanderen te ontwikkelen. Op het federale niveau bevinden zich immers nog heel wat bevoegdheden die eigenlijk als hefboom voor een kwaliteitsvol bestuur kunnen aangewend worden. Zo is het federale niveau bevoegd voor de organieke regeling van de gemeenten, terwijl het regionale niveau bevoegd is voor de regeling van de samenwerking tussen de gemeenten. We hebben kortom niet alle elementen in handen voor een kwaliteitsvolle discussie.

Ook op het beleidsinhoudelijke vlak heeft de commissie niet alle instrumenten in handen. Tal van elementen die met een kwaliteitsvol bestuur in gemeenten en provincies te maken hebben worden op dit moment niet door het regionale niveau beheerst, maar worden geactiveerd door beleidsmaatregelen op het federale niveau.

De commissie heeft zich de vraag gesteld hoe met dit gegeven om te gaan. Men kan puur pragmatisch redeneren door enkel rekening te houden met wat op dit moment mogelijk is in Vlaanderen. De balans is dan evenwel zeer gebrekkig. Men kan echter ook prospectief werken, zonder rekening te houden met de belemmeringen van de huidige context, maar dan blijft de onzekerheid of men in de toekomst wel over de nodige sleutels zal kunnen beschikken om de geschetste perspectieven ook echt waar te maken.

De commissie deelt alvast de vrees dat ook na eventuele herzieningen van de huidige context er in de toekomst nog steeds een weinig coherente en gebrekkige bevoegdheidsverdeling met het oog op een kwaliteitsvol bestuur zal overblijven. De commissie meent immers dat er vanuit het federale niveau op een aantal vlakken recuperatiepogingen worden ondernomen. Ter illustratie wordt verwezen naar de recente discussies over de binnengemeentelijke decentralisatie.

Op het Vlaamse niveau is er dan weer een soort ad hoc-uitbouw bezig, waarmee men op nieuwe behoeften probeert te antwoorden zonder dat men evenwel over alle nodige basisinstrumenten beschikt. Het gevolg daarvan is dat functionele besturen verder vorm krijgen en dat men soms op een oneigenlijke manier – bijvoorbeeld via het toezicht – probeert te interfereren op terreinen waarop men geen rechtstreeks vat heeft.

Beide ontwikkelingen – zowel op federaal als op Vlaams niveau – leggen volgens de commissie een ernstige hypotheek op de toekomstige bestuursorganisatie in Vlaanderen. De commissie maakt zich eveneens zorgen over het feit dat er een 2/3 meerderheid nodig zou zijn om de organieke wetgeving van gemeenten en provincies op regionaal niveau te wijzigen of te regelen. Het behalen van een dergelijke meerderheid betekent een belangrijke drempel.

De commissie dient dus te laveren tussen de actuele wettelijke situatie en een toekomstige wenselijke situatie. Het is allesbehalve gemakkelijk om daartussen een goed evenwicht te vinden.

3. Enkele theoretische beschouwingen in verband met de bestuurlijke organisatie en de rol van verkozen raden

Wanneer men over bestuurlijke organisatie spreekt, is het niet evident zich onmiddellijk uit te spreken over het al dan niet wenselijk zijn van bijvoorbeeld provincies of intercommunales. Het uitgangspunt van de discussie moet de positie zijn van het openbaar bestuur in de samenleving. Het openbaar bestuur werkt niet voor zichzelf. Men moet steeds het algemeen belang voor ogen houden.

De commissie gaat ervan uit dat de positie van de overheid niet in vraag wordt gesteld, maar dat er wel veel vragen rijzen over wat die overheid zelf nog moet uitvoeren en op welke wijze dat dan moet gebeuren. Hier wordt geraakt aan de problematiek van de verkozen besturen enerzijds en de functionele bestuursvormen anderzijds.

Een ander gegeven is nochtans dat de legitimiteit van de overheid onder druk staat. De kwaliteit van de bestuursorganisatie als instrument van de overheid hangt niet langer uitsluitend af van statische kenmerken zoals het verkozen zijn of het hebben van bevoegdheden. Meer en meer krijgt de kwaliteit van het opbouwen van een draagvlak voor beleidskeuzen de bovenhand. Op alle bestuursniveaus is er een evolutie naar zeer specifieke onderhandelingsystemen, waarbij uitvoerende machten onderhandelen met maatschappelijke groepen op tal van terreinen.

Dé fundamentele vraag is welke rol de verkozen basisbesturen eigenlijk nog spelen, zowel op het Vlaams niveau, het tussenniveau als in de gemeenten. Hier stelt zich volgens de commissie een ernstig probleem. Hoewel men formeel nog kan verdedigen dat zij de centrale functies bekleden en dat daar de keuzes gemaakt worden, beantwoorden de feiten niet meer aan het theoretische beeld.

Welke zijn dan de kerntaken van de verkozen raden ? Men kan in dit verband stellen dat men keuzes moet maken, maar dit in de praktijk operationaliseren is zeer moeilijk.

In Vlaanderen kunnen momenteel heel wat processen van schaaldifferentiatie worden vastgesteld. Dit betekent dat er vandaag nauwelijks nog een probleem is dat zich laat vatten in één enkele administratieve schaal. Vele problemen die verband houden met de leefwereld van de mensen zijn aan die schaaldifferentiatie onderhevig, zowel in vergrotende zin als in verkleinende zin.

De klassieke redenering waarin gesteld wordt dat men bevoegdheden moet verdelen en men aan ieder niveau die bevoegdheden toekent die binnen die schaal kunnen, moet in belangrijke mate gerelativeerd worden. Vele problemen lenen zich immers niet langer tot een opdeling tussen de verschillende besturen. Veeleer is nu de vraag aan de orde hoe de verschillende bestaande besturen rond de gemeenschappelijke problemen die zich op diverse schalen voordoen, beter kunnen samenwerken.

Zeer vaak onttaardt het debat in verband met bestuurlijke organisatie in structureel-organisatorische discussies. Hier heeft men weliswaar het meest vat op. Om de problemen op te lossen kan men evenwel ook sleutelen aan wat reeds voorhanden is, door het aanpassen van de verhoudingen tussen de niveaus, door andere relaties te creëren, door kortom betere beleidsprocessen te ontwikkelen. Het werken aan structuren heeft steeds het nadeel dat er pas perspectieven kunnen worden geboden na de bestuurlijke hervorming, terwijl men met het sleutelen aan processen onmiddellijk van start kan gaan.

Dit betekent evenwel níet dat iedereen alles moet doen in het overheidsbeleid. In de commissie probeert men daarom de kerntaken van de verschillende niveaus duidelijk af te bakenen. Die kerntaken kunnen slechts vorm krijgen in combinatie met de kerntaken op andere niveaus. De kerntaken mogen evenwel niet benaderd worden vanuit verouderde opvattingen over autonomie. Besturen die autonoom willen zijn, zijn besturen die veroordeeld zijn om machteloos te worden.

4. Ordeningsprincipes voor het Vlaams binnenlands bestuur

Hierboven werd reeds uitgebreid ingegaan op de problemen die de huidige bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau stelt met het oog op een kwaliteitsvol binnenlands bestuur.

Ook wanneer we ons beperken tot de bevoegdheden van de Vlaamse overheid zelf, is het duidelijk dat er dagelijks wordt ingegrepen in de bestuursorganisatie door bevoegdheden te verdelen, financieringsstromen te (her)oriënteren, nieuwe bestuursvormen in het leven te roepen, enzovoort. Vlaanderen beschikt met andere woorden reeds over een aantal sleutels en elementen die de kwaliteit van de bestuursorganisatie in Vlaanderen raken.

Niettemin moet worden vastgesteld dat Vlaanderen terzake nauwelijks blijk geeft van een consistente en toetsbare bestuursfilosofie die op de verschillende bevoegdheidsterreinen wordt toegepast. Dat betekent dat de feitelijke uitbouw van de bestuursorganisatie in Vlaanderen vandaag zeer sluipend en versnipperd gebeurt. Het ontbreekt aan een degelijk kader, er wordt teveel gewerkt met geïsoleerde initiatieven en er is nauwelijks sprake van enige coördinatie. Er is daarom nood aan een bestuurscoördinatie op Vlaams niveau om de verschillende toekomstige decreten te toetsen aan datgene dat men vanuit het oogpunt van een degelijke bestuursorganisatie wenselijk vindt.

Bovendien ontbreekt het in Vlaanderen aan een gestructureerde informatie tussen de bestuursniveaus. Daardoor ontstaan vooroordelen tussen de verschillende bestuursniveaus. Ter illustratie wordt verwezen naar de procedure tot opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het zal moeilijk zijn dit plan "verkoch" te krijgen aan de gemeentebesturen als men de voorbereiding enkel overlaat aan een plan-groep die in alle beslotenheid werkt, zonder overleg met de gemeenten.

Naast het federale en Vlaamse niveau wordt nu ingegaan op de verhouding tussen algemene (verkozen) besturen en functionele besturen. Deze verhouding levert momenteel een ernstig probleem op. De commissie wil niet zo ver gaan om alles wat nu ondergebracht is bij functionele besturen terug te brengen naar

de klassieke, verkozen bestuursorganen. Wel moet men nagaan hoe men met behoud van de kerntaken van het verkozen bestuur – namelijk planning, afstemming en verdeling – deze verhouding meer in evenwicht kan brengen met wat er binnen de functionele besturen als beperkte taakstelling wordt ontwikkeld. Nu krijgt men vaak de indruk dat de functionele besturen in feite de dienst uitmaken en dat de algemene besturen de volgende besturen zijn geworden.

Een laatste verhouding tussen de overheden is deze tussen de centrale en de decentrale overheden. De commissie gaat ervan dat er op dit vlak 4 basisregels moeten worden gerespecteerd :

- a. de verschillende besturen moeten een eigen herkenbare en substantiële verantwoordelijkheid hebben binnen wat hierboven de kerntaken werden genoemd ;
- b. de besturen moeten hun eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken door beleidsvrijheid op het vlak van het interne management (personeel en organisatiestructuur) ;
- c. de besturen moeten financieel voor hun daden verantwoordelijk zijn ;
- d. er moeten objectieve en sanctioneerbare spelregels zijn om het verkeer tussen de bestuursniveaus te regelen.

Gelet op deze spelregels meent de commissie dat als de Vlaamse overheid functionele besturen wil oprichten, zij eerst de bewijslast moet leveren dat de taken die aan dat functioneel bestuur worden toevertrouwd niet kunnen waargenomen worden op het decentrale niveau. De commissie neemt immers als uitgangspunt dat het decentrale bestuur als het beste bestuursniveau dient te worden beschouwd.

5. De bestuurskracht van de gemeenten

De commissie is bezorgd over de huidige bestuurskracht van de gemeenten. Veel hangt uiteraard af van de vraag welk profiel men voor de gemeenten wenselijk acht. Als men de gemeente beschouwt als een loket in dienst van de centrale overheid, dan is er natuurlijk geen probleem. Als men daarentegen de gemeenten een eigen rol binnen hun kerntaken wil laten spelen, dan is er wel degelijk iets aan de hand.

Eén derde van de Vlaamse gemeenten telt minder dan 10.000 inwoners. In die gemeenten spelen misschien de gemeentebestuurders nog wel een rol, maar niet het gemeentebestuur als organisatie. Heel wat gemeenten hebben noch de omvang noch voldoende personeel om de snelle evolutie van de taken van de gemeenten bij te benen. De convenanten, jeugdwerkbeleidsplannen, SIF-plannen, mobiliteitsconvenanten en dergelijke zijn hen als het ware boven het hoofd gegroeid. Terzelfdertijd krijgen we zeker in de kleine gemeenten een verschuiving naar het bovengemeentelijk niveau. Bekeken vanuit de invalshoek inwonersaantal en schaal stelt de bestuurskracht dus een duidelijk probleem.

Ook op het organisatorische vlak stellen er zich problemen inzake bestuurskracht, zowel wat het politiek personeel (het gebrekkige statuut van de mandataris) als wat het ambtelijke niveau betreft. Het ontbreekt in tal van gemeenten aan ambtenaren die op een behoorlijke manier vorm kunnen geven aan beleidsplannen ter uitvoering van de kerntaken.

Een laatste element van verzwakking van de bestuurskracht houdt verband met de behandeling door de Vlaamse overheid. Deze laatste gaat vaak uit van een mythisch beeld van de gemiddelde gemeente, waardoor beleidsmaatregelen op veel gemeenten niet van toepassing zijn, noch op de kleine gemeenten noch op de centrumgemeenten noch op de steden.

De commissie acht in dit kader de wenselijkheid van een fusie niet uitgesloten. Vraag is wel of men daarvan een opgelegde dan wel vrijwillige formule moet maken. Het debat hierover is in de commissie nog niet afgerond.

6. Intergemeentelijke bestuursvormen

Onder deze noemer vallen de gemeenten en de intercommunales. De commissie is hieromtrent nog niet tot besluiten gekomen. Niettemin tekenen er zich enkele algemene lijnen af die zullen worden gepresenteerd ten einde de discussie aan te wakkeren.

De problematiek van de intergemeentelijke samenwerking kan een element zijn van versterking van de bestuurskracht. Dit is nochtans niet evident. Als men intergemeentelijke samenwerkingsformules toelaat, zal er steeds een spanningsveld blijven tussen de intercommunale organisaties en de gemeenten. De commissie meent dat intergemeentelijke samenwerking binnen de taken van gemeentelijk belang en op basis van vrijwilligheid een belangrijk beleidsinstrument is. Als men de taken van de gemeenten wil versterken, moet men aanvaarden dat ook vormen van intergemeentelijke samenwerking gaan toenemen.

Volgende negen punten zouden globaal een perspectief kunnen betekenen voor de intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis, louter voor taken van gemeentelijk belang :

- a. intergemeentelijke samenwerking moet scherp toegespitst worden op goed omschreven taken van gemeentelijk belang. Dit betekent dat de statutaire omschrijving van de intercommunales voor streekontwikkeling in vraag wordt gesteld. Een combinatie van taken door één intercommunale is wel mogelijk mits die taken goed omschreven zijn ;
- b. intergemeentelijke samenwerking kan enkel op basis van vrijwilligheid. Deze vrijwilligheid dient evenwel gestimuleerd worden. In de regelgeving kunnen incentives worden ingebouwd om de gemeenten er sneller toe aan te zetten samen te werken rond taken die beter gemeenschappelijk worden aangepakt. Als een bepaalde groep van gemeenten wil samenwerken kan men eventueel voorzien dat deze groep andere onwillige gemeenten – die wel de lusten maar niet de lasten willen – ertoe dwingt om ook aan te sluiten mits er daarvoor een voldoende grote meerderheid wordt gevonden. Er zou dus een element van dwang van onderuit kunnen worden ingebouwd ;
- c. als gemeenten willen samenwerken moet de overdracht van taken volledig zijn. Het zou dan uitgesloten zijn aan te sluiten bij een intercommunale en terzelfdertijd de taak waarvoor werd aangesloten als gemeente ook te blijven uitoefenen ;
- d. het is wenselijk dat er in het toekomstig decreet een publiekrechtelijk statuut wordt voorzien voor de intercommunales, met behoud evenwel van de keuze voor een privaatrechtelijk statuut ;
- e. vanuit het oogpunt van een ordentelijke bestuursopbouw is het wenselijk dat noch de provincies noch het Vlaams Gewest in de intercommunales kunnen participeren ;
- f. er moet een duidelijke scheiding zijn van de verantwoordelijkheden van de publieke en de private sector.
- g. er kan worden samengewerkt met de private sector maar daarvoor moeten dan geëigende vormen van publiekrechtelijke overeenkomsten worden ontwikkeld. De commissie is anderzijds terughoudend op het vlak van het vermengen van de beheersverantwoordelijkheid ;
- h. het is noodzakelijk de relatie tussen gemeente en intercommunale te versterken. Op dit ogenblik stellen er zich problemen op het vlak van doorstromen van informatie, doorzichtigheid, verantwoordelijkheid, mandatering, enzovoort ;
- i. momenteel zijn er allerlei nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking ontstaan buiten het intercommunale kader. De commissie pleit er daarom voor dat men in een kaderdecreet voor de intergemeentelijke samenwerking verschillende mogelijkheden creëert voor samenwerking, waaronder ook soepele vormen van ad hoc-samenwerking.

7. Bovengemeentelijke bestuursvormen

Deze zijn te onderscheiden van de intergemeentelijke bestuursvormen. Het gaat om bevoegdheden die worden toegewezen, die voor een ruim gebied gelden en die niet op vrijwilligheid van samenwerken steunen. Onder meer de stadsgewestelijke problematiek valt onder de noemer van de bovengemeentelijke bestuursvormen. Deze problematiek speelt niet alleen in Antwerpen en Gent, maar is eigenlijk van toepassing in alle Vlaamse centrumsteden.

De discussie mag niet verengd worden tot de financiële problematiek van de centrumfuncties die al of niet voldoende gecompenseerd worden. De inzet is veel fundamenteeler. Er is een globale discussie nodig over het herstel van de belangrijke functies van de kernen in onze samenleving, onder meer op het vlak van economische vernieuwing.

Als er voor stadsgewesten wordt gekozen, dan is het evident dat dit provincievrije gebieden zullen zijn. Het zou immers niet te verantwoorden zijn dat men er nog een bestuursniveau bij gaat creëren.

De verwachtingen die eventueel in het oprichten van een stadsgewestelijke bestuursvorm worden gesteld, mogen niet te hoog worden gelegd. De problemen worden niet opgelost louter via een structureel-organisatorische ingreep. De commissie is op dit punt eerder verdeeld. Sommigen verdedigen het standpunt dat de problematiek in Antwerpen zo urgent is dat er alvast daar moet ingegrepen worden. Anderen menen dan weer dat een samenwerkingsbereidheid moet groeien en dat men deze niet kan opleggen via de decreetgever. Bovendien is er het gevaar dat men één zaligmakende formule aanreikt die dan voor al de zeer verscheiden stadsgewesten moet dienen.

De commissie is dus niet eensgezind over de wenselijkheid van het einddoel. Daarentegen is de commissie het er wel over eens dat niet alleen de financiële problematiek moet worden aangepakt – die is immers te regelen – maar dat vooral ook het proces van het "zien" van een gemeenschappelijk belang moet worden gestimuleerd. Er is in de commissie wel nog discussie over de vraag waar dat toe moet leiden. Blijft het bij het stimuleren van het proces van onderhandelingen tussen gemeenten of moet er een volledig afgewerkte bestuursvorm komen naar analogie met Nederland of Frankrijk ?

Als men een dergelijke bestuursvorm zou oprichten, dan heeft dat zeker voordelen op het vlak van een duidelijke afbakening van een gebied waarbinnen een herverdeling moet gebeuren. Niettemin zal het stadsgewestelijk beleid in Vlaanderen alvast op korte termijn niet samenhangen met het oprichten van een stadsgewestelijk bestuur. Het stadsgewestelijk beleid is een combinatie van een aantal elementen, waarvan een stadsgewestelijk bestuur er één is.

Het stadsgewestelijk beleid hangt op de eerste plaats af van een stadsbeleid. Dit impliceert een positieve discriminatie van de steden. Ten tweede zijn er allerlei formules denkbaar om voor bepaalde voorzieningen en infrastructuren te werken met verplichte vormen van deelname in de lusten én de lasten en om daarvoor geëigende formules te voorzien. Daarvoor zijn op zich geen volledig afgewerkte stadsgewestelijke bestuursvormen nodig.

Het is voor bepaalde taken die stadsgewestelijk van aard zijn tevens denkbaar te werken met bepaalde functionele vormen van samenwerking. Op korte termijn bijvoorbeeld zou men het instrument van de ruimtelijke planning als element van een stadsgewestelijk beleid reeds kunnen hanteren. Dit veronderstelt geen grote voorafgaande bestuurlijke hervormingen.

Ook is het mogelijk een onderhandelingskader op te bouwen voor de gemeenten die betrokken zijn bij de stadsgewestelijke problematiek, waarbij men elementen van verplichte samenwerking kan inbouwen. De commissie is evenwel nog niet eensgezind over de finale doelstelling van een dergelijke samenwerking.

8. De provincies

Wat de problematiek betreft van de provincies, is de basisvraag of er in Vlaanderen nog 3 rechtstreeks verkozen politieke niveaus nodig zijn. De commissie heeft ook deze discussie nog niet afgerond. De commissie is het er wel over eens dat de oplossing die uit de bus komt maatschappelijk verantwoord moet zijn.

Er is momenteel alleszins een evolutie naar meer streekgerichte beleidsvormen waar te nemen. Dat streekgerichte beleid krijgt nu vaak op een functionele manier vorm en is ook niet beperkt tot één schaal. In dat kader stelt zich de vraag of het wenselijk is dat in Vlaanderen een nieuw profiel van het streekbestuur (de provincie) wordt uitgetekend. Vervolgens moet dan uitgemaakt worden op welke schaal dat streekbestuur betrekking moet hebben. Ook die discussie moet nog ten gronde gevoerd worden in de commissie. Daarvoor resten er nog een zestal maanden.

II. BESPREKING

1. De stand van zaken van de werkzaamheden van de commissie

Mevrouw Vera Dua is er zich van bewust dat de commissie in deze fase van de werkzaamheden nog geen concreet voorstel kan presenteren, maar vraagt toch dat de leden van de commissie zich iets duidelijker uitspreken over de richting waarin de debatten evolueren. Ter illustratie verwijst mevrouw Vera Dua naar de tegenstrijdige signalen die er omtrent de toekomst van de provincies worden uitgezonden. In de uiteenzetting werd gesteld dat de eventuele toekomstige stadsgewesten provincievrije gebieden zullen zijn. In een rapport, opgesteld door de heer Filip De Rynck in opdracht van de Vereniging van Vlaamse Provincies, wordt dan weer gepleit voor het behoud van de provincie als bestuursniveau.

Mevrouw Vera Dua meent verder een dubbele tendens te kunnen waarnemen. Enerzijds is er een evolutie naar decentralisatie (districtsraden), anderzijds is er een evolutie naar schaalvergroting (stadsgewesten). Zal een dergelijke evolutie de besluitvorming niet nog complexer maken ?

Ook volgens de heer Ward Beysen is het niet duidelijk in welke richting de commissie evolueert. Hij spreekt in dat kader van een vat vol tegenstrijdigheden. De voorzitter van de commissie is de auteur van een rapport over de toekomst van de provincies en moet nu in de commissie de vraag behandelen of men het provinciale niveau al dan niet moet behouden.

De heer Filip De Rynck antwoordt dat de werkzaamheden van de commissie moeten worden beschouwd als een bijdrage in een cyclisch proces over bestuurlijke organisatie. Dat proces zal niet stoppen als de commissie haar eindrapport heeft neergelegd. De commissie zoekt vooral naar stevige en ordentelijke basisprincipes waarop men kan steunen en verder bouwen.

Dé cruciale vraag waar de commissie in eerste instantie een antwoord op heeft gezocht is waar we in Vlaanderen naartoe willen met de verkozen besturen. Op dit moment wordt de ondoorzichtigheid van de besluitvorming aangewakkerd door de veelheid aan functionele bestuursvormen (pararegionales, GOM's, gemeentelijke en provinciale v.z.w.'s, intercommunales, bekkencomités, interpolitiezones, streekplatformen, enzovoort). Voor de burger is het niet langer duidelijk wie op welk niveau beslissingen treft of beslissingen beïnvloedt. De vraag is nu hoe de hoofdstructuur eruit moet zien en welke herkenbare taken er aan elk van de bestuursniveaus moeten worden toevertrouwd. Het omschrijven van de kerntaken van die bestuursniveaus is op zich al een belangrijke bijdrage aan de democratische politiek op het vlak van doorzichtigheid van het beleid.

De heer Marc Van Peel vraagt of de commissie eerder werkt aan verbeteringen van bestaande structuren en bestuursniveaus, dan dat er sprake is van het ontwikkelen van nieuwe bestuursvormen zoals stadsgewesten of binnengemeentelijke decentralisatie.

De heer Filip De Rynck beaamt dat de aandacht in de commissie vooral gaat naar het verbeteren van de bestaande structuren. Hij waarschuwt voor een louter structurele benadering. Als men zich toespitst op structurele hervormingen heeft men de neiging te zoeken naar uniforme bestuursmodellen. Dan creëert men de verwachting dat de zeer complexe bestuursproblematieken allemaal in dat model gevat kunnen worden. De heer Filip De Rynck meent dat de kwaliteit van de bestuurlijke organisatie vooral wordt bepaald door datgene wat er tussen de verschillende (bestaande) niveaus gebeurt. Hierop moet men ingrijpen. Het motto is dus : gebruik wat je hebt en verbeter dat.

2. Regulering en deregulering

De heer Georges Cardoen is akkoord met de verklaring van de heer De Rynck dat een openbaar bestuur er niet voor zichzelf is maar voor de gemeenschap. Niettemin kan worden vastgesteld dat de gemeenschap niet altijd even goed gediend wordt door het openbaar bestuur zoals dat vandaag is uitgebouwd. In de praktijk stelt men immers een overregulering vast en wordt de burger geconfronteerd met allerlei ondoorzichtige wetten en decreten.

De heer Filip De Rynck deelt de bekommernis van de heer Georges Cardoen wat de overregulering betreft. Het is evenwel mogelijk om vertrekkend vanuit een ordentelijke bestuurlijke organisatie tot deregulering te komen. Veel regulering vloeit precies voort uit de functionalisering van het bestuur. De reguleringsdrang is tevens het gevolg van het feit dat men alle situaties uniform wil aanpakken op het centrale niveau. Daarom pleit de commissie meer voor het werken met kaderdecreten die meer soepelheid mogelijk maken, minder paperassen met zich meebrengen, differentiatie mogelijk maken en meer beleidsvrijheid creëren. Bovendien is het wenselijk dat meer actieve overlegvormen worden geïnstitutionaliseerd. De huidige convenanten zijn in dit verband een eerste, zij het bescheiden aanzet.

3. Fusies en grenscorrecties

Wat de mogelijkheid van een (vrijwillige of opgelegde) fusie van kleinere gemeenten betreft, vraagt de heer Georges Cardoen of er al een ernstige evaluatie werd gemaakt van de fusies van 1976. Er werden toen immers fouten begaan en een aantal grenscorrecties zouden voor sommige lokale besturen zeker welkom zijn.

De heer Herman De Loor pleit voor een grotere professionalisering van het politiek personeel en de ambtenaren. Dit is momenteel evenwel niet haalbaar gelet op de schaal en de samenstelling van de meeste gemeenten. Daarom zijn er grenscorrecties nodig, maar het zal zeer moeilijk zijn om deze op vrijwillige basis door te voeren. Er moet dan ook een mogelijkheid worden voorzien om grenscorrecties verplicht uit te voeren. Wat fusies betreft, mag het bevolkingsaantal niet het enige criterium zijn. Ook hier moet men zo nodig voor verplichte fusies opteren, zonder dat men evenwel de afstand tussen bestuurder en bestuurde te groot mag maken.

De heer Ward Beysen stelt vast dat 2/3 van de gemeenten ondanks de fusies van 1976 minder dan 15.000 inwoners tellen. Hieruit mag evenwel niet automatisch afgeleid worden dat nieuwe fusies zich opdringen. In sommige gemeenten en steden zijn de fusies immers nog steeds niet verteerd. Vooraleer zich uit te spreken over de wenselijkheid van nieuwe fusies, moet men onderzoeken welke de noodzakelijke taken zijn van een gemeente. In het verleden meende men ten onrechte dat elke gemeente moest beschikken over een cultureel centrum, een sporthal, een bibliotheek enzovoort.

De heer Marc Suykens pleit voor een sterk bestuursniveau op het lokale vlak dat tot reële beslissingen kan komen en belangrijke maatschappelijke keuzes kan maken. Hoe is het evenwel gesteld met de bestuurskracht van de gemeenten ? Is die bestuurskracht voldoende groot om dergelijke maatschappelijke keuzes te maken ?

Het is uiteraard moeilijk om hierop een eensluidend antwoord te geven gezien de grote verscheidenheid van de Vlaamse gemeenten. Er kunnen wel enige lessen worden getrokken uit een evaluatie van de fusies die gemaakt werd door de KULeuven. Bij de fusies van 1976 werd als uitgangspunt genomen dat een normale bestuurskrachtige gemeente minimaal 10.000 inwoners moest tellen. In de praktijk echter zijn er 16 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners en 84 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Ongeveer 2 op 3 van de in totaal 308 Vlaamse gemeenten telt minder dan 15.000 inwoners.

Inwonersaantallen mogen evenwel niet het enige criterium zijn. Er zijn gemeenten met 15.000 inwoners die verspreid zijn over 10 à 12 verschillende kernen en gemeenten met evenveel inwoners die in 2 evenwichtige kernen wonen. Hoewel het om evenveel inwoners gaat is de bestuurskracht in die gemeenten totaal verschillend. Het is dus gevaarlijk om absolute getallen voorop te stellen om uit te maken of een gemeente bestuurskrachtig is of niet.

Een ander element dat uit de evaluatie van de fusies naar voren komt is dat er in 1976 inderdaad fouten zijn begaan. 57 woonkernen zijn toen ingedeeld bij gemeenten waar zij sociologisch gezien in feite niet thuishoorden. Men kan zich afvragen of die fouten niet moeten worden rechtgezet, want de bestuurskracht van die gemeenten is eigenlijk verzwakt.

Tenslotte is uit de evaluatie gebleken dat de samenvoegingsoperatie niet gepaard is gegaan met een versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. Er heeft immers geen reële decentralisatie van bevoegdheden plaatsgevonden. Bovendien is het toezicht vanuit de hogere overheid groter geworden. Weliswaar werd het algemeen administratief toezicht versoepeld, maar op vele domeinen zoals verkeer, ruimtelijke ordening en milieu is het toezicht door de bevoegde ministers juist toegenomen.

De heer Marc Suykens vreest dat de gemeenten uiteindelijk als zwakste schakel in de bestuurlijke organisatie zullen overblijven. Enerzijds wordt het Vlaamse niveau – dat aan strategische planning doet – steeds sterker met de uitbouw van Vlaamse openbare instellingen die overal in Vlaanderen een gebiedsgerichte werking introduceren. Anderzijds bepaalt het Vlaamse regeerakkoord dat de provincies op het intermediaire niveau zullen worden behouden en versterkt. De provincies maken hiervan gebruik om hun positie te versterken door meer taken naar zich toe te trekken.

Volgens de heer Marc Suykens moeten we principieel opteren voor sterke lokale besturen. Als men het eens is met die keuze moet men zich afvragen of de omvang van de gemeenten daarvoor op dit moment groot genoeg is, of zij over voldoende bevoegdheden en over de nodige beleidsvrijheid beschikken.

De heer Marc Suykens besluit dat vanuit bedrijfsmatig oogpunt zowel de kleinschaligheid als de grootschaligheid problemen kan opleveren. Men moet echter ook democratisch kunnen werken en aandacht hebben voor de maatschappelijke samenhang. Op die vlakken zijn er nadelen verbonden aan zeer grote entiteiten. De lokale entiteiten moeten worden uitgebouwd tot sterke besturen met voldoende draag- en bestuurskracht. Binnen deze klijtlijnen kan er gedacht worden aan grenscorrecties, vrijwillige samenvoeging van gemeenten en intergemeentelijke samenwerking op streekniveau.

4. Intergemeentelijke samenwerking

De heer Georges Cardoen is voorstander van een intergemeentelijke samenwerking maar dan wel op vrijwillige basis. Het is immers bijzonder moeilijk om voor verschillende gemeenten eenzelfde stramien en visie uit te stippelen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de samenwerking in het kader van de interpolitiezones. Bij de intergemeentelijke samenwerking moet daarom de nadruk worden gelegd op goed omschreven taken die best op vrijwillige basis totstandkomen.

De heer Ward Beysen meent dat de commissie een bewijs zou leveren van wereldvreemdheid als zij de autonomie van de gemeenten in vraag zou stellen. De gemeentelijke autonomie is immers verankerd in de geschiedenis van deze regio. Als men aan de gemeentelijke autonomie gaat raken, pleit men in feite voor moeilijkheden. Wel is er een nieuwe invulling van die autonomie nodig.

De heer Ward Beysen heeft verder de indruk dat de commissie de voorkeur geeft aan de zuivere intercommunales. Hij mist de inbreng van de privé-partners in het beleid. Nu er Europees een evolutie is naar liberalisering, mag men bij het ontwikkelen van toekomstige beleidsinstrumenten niet voorbijgaan aan de inbreng van privé-partners. In het verleden hebben de gemengde intercommunes in Vlaanderen het bewijs geleverd dat die formule zeer goed werkt.

De heer Marc Suykens ontkent dat er in de commissie een pleidooi voor zuivere intercommunes wordt gehouden. Hij is ervan overtuigd dat in de toekomst de publiek-private samenwerking nog verder moet worden uitgebouwd. Indien het gaat om een openbare dienst moet de overheid als bewaker van het algemeen belang wel haar standpunt klaar en duidelijk kunnen verdedigen en ook waarmaken. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen het nemen van beleidsbeslissingen over publieke taken (wat een exclusieve taak is van de overheid) en het uitvoeren van die beslissingen (wat in samenwerking met de private sector kan gebeuren).

5. De rol van de overheid

De heer Ward Beysen betreurt dat in de commissie geen aandacht wordt besteed aan de vraag wat de overheid in de toekomst niet (meer) moet doen. De commissie gaat er blijkbaar van uit dat de overheid geen taken mag afstoten. De spreker suggereert om na te gaan welke taken op de verschillende bestuursniveaus niet meer door de overheid moeten worden waargenomen. Dan zou men tot een geheel andere invulling komen van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen.

De heer Filip De Rynck antwoordt dat de commissie van oordeel is dat alles wat met planning en verdeling te maken heeft, als een kerntaak van de verkozen besturen moet worden beschouwd. De vraag of de overheid dat allemaal ook zelf moet uitvoeren en op welke manier, is evenwel een ander debat. Het ligt zeker niet in de bedoeling van de commissie om het overheidsbeslag te vergroten. De ambitie van de commissie is te werken aan een betere overheid, wat perfect kan samengaan met een kleinere overheid.

6. De toekomst van de provincies

De heer Ward Beysen meent dat men de moed moet hebben om drastisch in te grijpen, bijvoorbeeld door bepaalde bestuursniveaus af te schaffen. Zo kunnen er grote vraagtekens geplaatst worden bij het voortbestaan van de provincies. De rol van de provincies moet op een fundamentele manier herbekeken worden. Ofwel geeft men aan het provinciale niveau een echte verantwoordelijkheid, ofwel zet men er een punt achter.

De heer Filip De Rynck stelt dat er omtrent de provincies een aantal (historische) hypotheek en denkbeelden bestaan, die trouwens zeer vaak door de praktijk van de provincies zelf ondersteund werden. Hij pleit ervoor dat in de toekomst het toezicht aan de provincies wordt onttrokken en dat er een scheiding tussen de politieke functies van de provincie en de gouverneur wordt doorgevoerd.

De cruciale vraag is volgens de heer Filip De Rynck of er in Vlaanderen nood is aan een democratische discussie en controle over materies die streekgericht zijn. In de praktijk stelt men vast dat materies als busvervoer, kinderopvang of arbeidsmarktbeleid in toenemende mate op streekniveau vorm krijgen. Men moet nu uitmaken of het al dan niet nodig is of dat niveau aan een democratische controle wordt onderworpen. In die zin is het debat over de toekomst van de provincies ook een debat over de democratische kwaliteit van het bestuur in Vlaanderen.

De heer Filip De Rynck twijfelt trouwens sterk aan de politieke bereidheid om de provincies af te bouwen. Moet men als commissie dan afwachten tot die bereidheid er ooit eens zal zijn of moet men intussen de bestaande instrumenten gebruiken? De commissie opteert voor de laatste mogelijkheid en zal het profiel en de kerntaken van de provincies uittekenen. In de commissie moet wel nog het debat worden gestart

over de vraag of de notie 'provinciaal belang' behouden moet blijven of dat integendeel de provincie enkel nog over toegewezen bevoegdheden zal kunnen beschikken.

De heer Raymond Van Loock wijst erop dat men vanuit de Vereniging van Vlaamse Provincies streeft naar een nieuw soort provincies. Niettemin zijn er tal van problemen die die provinciale vernieuwing bemoeilijken. Zo telt het provinciale niveau momenteel nog steeds 3 soorten personeelsstatuten (federaal, gewestelijk en provinciaal personeel), wat zorgt voor een verwarrende beeldvorming over de provincies. Ook de relatie tussen provincieraad, bestendige deputatie en gouverneur stelt problemen. De provincie wordt te vaak vereenzelvigd met de taken die toekomen aan de gouverneur. Tenslotte moeten de provincies zich tevreden stellen met vaak minimalistische en onduidelijk omschreven bevoegdheden. De Vereniging van Vlaamse Provincies is dan ook vragende partij voor het toekennen van kernbevoegdheden aan de provincies. Enkel op die manier kunnen de provincies een meerwaarde leveren in het geheel van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Momenteel vinden heel wat activiteiten op streekniveau plaats op economisch, sociaal en cultureel vlak, zonder dat deze activiteiten onderworpen zijn aan een politieke discussie of controle.

De heer Raymond Van Loock pleit tenslotte voor een herziening van de huidige provinciewet die dateert van 1836. Op die manier kan een instrument worden gecreëerd om de provincies degelijk te laten werken.

7. De bestuurskracht en de kerntaken van de gemeenten

De heer Marc Van der Poorten vraagt of het niet wenselijk is dat de lokale besturen terugkeren naar een zekere vorm van orthodoxie, zich toespitsend op de essentiële taken. Momenteel houden de verschillende beleidsniveaus zich te veel met dezelfde problemen bezig. Er dringt zich niet alleen een afbakening van de kerntaken voor ieder niveau op, maar ook een vermindering van de veelheid aan taken die nu aan de gemeenten worden opgedragen.

De heer Marc Suykens stelt dat de commissie zich door twee belangrijke uitgangspunten heeft laten leiden met het oog op een grotere bestuurskracht op het lokale niveau. Een eerste uitgangspunt is dat de gemeenten geen loutere uitvoerders mogen zijn van een beleid dat op een hoger niveau wordt uitgestippeld. De gemeente moet een echt politiek beslissingsniveau zijn. Dat impliceert het opmaken van een planning, de mogelijkheid tot sturing en het maken van politieke keuzes. Een tweede uitgangspunt is de vaststelling dat de problemen zich steeds meer situeren op een grotere schaal dan de gemeentelijke. Vanuit het federale, het Vlaamse en het provinciale niveau wordt er meer en meer gebiedsgericht gewerkt (werkloosheid, veiligheid, mobiliteit, milieu, enzovoort). Die gebiedsgerichte werking omvat zeer vaak een 15 à 20-tal gemeenten die samenwerken rond thema's als milieu, aanpak van criminaliteit enzovoort.

De heer Filip De Rynck meent dat men moet leren omgaan met de situatie waarin verschillende besturen dezelfde problemen aanpakken. Hiervoor moeten dan wel ordentelijke spelregels worden opgesteld. Ter illustratie wordt verwezen naar de problematiek van de mobiliteit op stadsgewestelijk niveau. Voor de aanpak ervan moeten alle betrokken partners gemobiliseerd worden en moet er worden samengewerkt. Het pleidooi voor de afbakening van kerntaken mag niet zo worden opgevat dat elk beleidsniveau vanuit een verkeerd begrepen autonomiegedachte zijn zin zou kunnen doen met de binnengehaalde kerntaken. Ook na een afbakening en toewijzing van de kerntaken blijft samenwerking tussen de beleidsniveaus onontbeerlijk. In het kader van die samenwerking is het wel belangrijk te weten welke rol de partners ieder afzonderlijk vervullen.

Volgens de heer Marc Suykens moet niet zozeer het aantal taken van de lokale besturen worden vermindert of de verwevenheid tussen de niveaus worden teruggeschroefd, maar moet men zich wel bezinnen over de vraag wat de lokale overheid moet doen. Is het bijvoorbeeld nodig dat de lokale overheid instellingen van allerlei aard beheert? Men moet meer werken in de richting van interne en externe verzelfstandiging en samenwerking met private partners, zodat de overheid kan terugkeren tot haar wezenlijke politieke taak, namelijk maatschappelijke keuzes maken en maatschappelijke processen sturen. Lokale bestuurders worden te veel beheerders in plaats van mensen die richting geven aan maatschappelijke processen.

De heer Marc Suykens is geen voorstander van een gemeentelijk takenpakket dat zich zou beperken tot enkele materies zoals burgerlijke stand en openbare werken. Dat zou de beleidsruimte en de beleidsvrijheid van de lokale besturen immers sterk beperken. Bovendien zouden de politieke verkozenen op lokaal niveau dan in feite overbodig worden omdat het louter gaat om uitvoering van centrale opdrachten. Als men spreekt over politieke keuzes moet het ook over wezenlijke dingen gaan zoals vrijetijdsbesteding, milieu, politie, veiligheid en andere maatschappelijke problemen die zich stellen. In plaats van het terugschroeven van de politieke opdrachten van de gemeenten, denkt de heer Marc Suykens dan ook eerder aan een versterking van die politieke opdrachten.

8. Fiscaliteit

De heer Tuur Van Wallendaël vraagt of de commissie in haar eindverslag ook aandacht zal hebben voor nieuwe of andere vormen van fiscaliteit.

De heer Filip De Rynck antwoordt dat bij de verdere besprekingen over het stadsgewestelijke beleid de problematiek van fiscaliteit en verdeling aan bod zal komen. De commissie moet het evenwel eerst eens worden over de doelstellingen van het stadsgewestelijke beleid. Als deze discussie is afgerond kan de commissie zich toespitsen op de financiële instrumenten.

De verslaggever,

Mark VAN DER POORTEN

De voorzitter,

Georges CARDOEN

BIJLAGE II

Prioriteitennota's van de fracties

INHOUD

I. PRIORITEITENNOTA CVP	79
1. Inleiding	79
2. Het institutioneel gegeven	79
3. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek	81
4. Hoofdpijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie	82
5. Het gemeentelijk niveau, gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking ..	83
6. Voorstellen van de CBO voor de stedelijke gebieden	85
7. De provinciebesturen en de bestuursorganisatie op provinciaal niveau	86
8. Belastingstelsel	87
II. PRIORITEITENNOTA VLD	88
III. PRIORITEITENNOTA SP	89
1. De coördinatie van het binnenlands bestuur en de uitbouw van een samenwerkingscultuur	89
2. Herwaarderen van het verkozen orgaan : de gemeenteraad	90
3. Provincies	90
4. De gemeentelijke bestuurskracht	90
5. De gemeentelijke financiën	91
IV. PRIORITEITENNOTA VLAAMS BLOK	92
1. De sturing van het Vlaamse binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt	92
2. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek	92
3. Hoofdpijnen voor Vlaamse bestuursorganisatie	92
4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking ..	92
5. Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van de stedelijke gebieden	93
V. PRIORITEITENNOTA VU	94
VI. PRIORITEITENNOTA AGALEV	95
1. De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt	95
2. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek	95
3. Hoofdpijnen van de Vlaamse bestuursorganisatie	95
4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking ..	96
5. Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van de stedelijke gebieden	96

I. CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA CVP

1. Inleiding

De CVP-fractie drukt haar waardering uit voor dit rapport. Het siert de minister, en met hem de ganse regering, dat het initiatief werd genomen om een dergelijk alomvattend advies rond de bestuurlijke organisatie uit te werken.

Dit rapport moet het in de eerste plaats mogelijk maken een antwoord te formuleren op de vraag waar we in Vlaanderen naartoe willen met de bestuurlijke organisatie, in eerste instantie met de verkozen besturen. De besluitvorming verloopt niet altijd even doorzichtig en er is een veelheid aan functionele bestuursvormen die allen volgens eigen regels en geplogenheden werken. Mede daardoor is het niet altijd even duidelijk wie op welk niveau beslissingen treft of beïnvloedt.

Het positieve van en aan het CBO-rapport is alleszins dat het zich niet beperkt tot louter oplapwerk maar dat een globale visie ontwikkeld wordt welke een verbetering en/of aanpassing van de bestaande structuren moet mogelijk maken en waarbij nieuwe bestuursvormen zoals stadsgewesten en aanpassingen aan de bestaande gemeentegrenzen niet uitgesloten worden. Het bewijst dat de CBO de bereidheid had om met open vizier en zonder vooroordelen de bestaande toestand te analyseren en oplossingen voor te stellen met een sterk vernieuwend karakter. Dergelijke aanpak is ook een uitdaging voor het Vlaams Parlement. Het zal bij de verdere bespreking van dit rapport moeten aantonen voldoende ruimdenkend te zijn, de evidentie van het bestaande in vraag te durven stellen en resoluut nieuwe wegen te durven bewandelen. Naast dit rapport zijn er uiteraard ook nog anders denkpistes mogelijk en te overwegen.

De CVP-fractie is van mening dat het Vlaams Parlement zich bij de verdere bespreking van dit rapport voornamelijk – omwille van de bevoegdheidsverdeling – dient te concentreren op die aspecten die tot de bevoegdheden van Vlaanderen behoren. Naar de concrete inhoud van deze nota toe betekent dit dat de CVP-fractie op bepaalde aspecten van het CBO-rapport, zoals bijvoorbeeld het statuut van de mandataris, in het bestek van dit rapport niet onmiddellijk zal ingaan.

Als algemeen uitgangspunt stelt de CVP-fractie dat er dringend werk moet gemaakt worden van een gestructureerd overleg tussen de verschillende bestuursniveaus op politiek niveau die het binnenlands bestuur in Vlaanderen gestalte geven. De oprichting van een Vlaamse Raad voor het Binnenlands Bestuur is de eerste prioriteit.

2. Het institutioneel gegeven

De CBO wenst, op korte termijn, de regionalisering van de gemeente- en de provinciewet. De deelstaten moeten zelf kunnen beslissen over o.a. de wijziging van de gemeentegrenzen, de organisatie van gemeenteraadsverkiezingen, de belastingbevoegdheid van gemeenten en provincies, de organisatie van het sociaal beleid, de organisatie van samenwerkingsvormen, enzovoort.

De CBO pleit voor duidelijke afspraken tussen de bestuursniveaus en voor een vermindering van de regel-drift naar de gemeenten toe.

2.1. De CVP-fractie in het Vlaams Parlement is van oordeel dat het uitblijven van de regionalisering van de gemeente- en de provinciewet het onmogelijk maakt om op Vlaams vlak een eigen invulling te geven aan de organisatie van het binnenlands bestuur.

Deze regionalisering dient bij prioriteit doorgevoerd te worden. Het Vlaams Parlement heeft reeds herhaaldelijk moties terzake goedgekeurd. Dergelijke regionalisering moet leiden tot een kwaliteitsvoller bestuur, waarbij homogene bevoegdheidspakketten één van de instrumenten is om dit te bereiken. De ervaring leert immers dat de huidige situatie waarbij de gewesten bevoegd zijn voor de financiering van en

het toezicht op de gedecentraliseerde besturen, maar niet kunnen ingrijpen in de bestuurlijke organisatie ervan verre van optimaal is.

2.2. De verhoudingen tussen de verschillende bestuursniveaus dienen dringend op een nieuwe leest geschoeid te worden. De evolutie waarbij gedecentraliseerde besturen in de rol van ondergeschikte besturen worden geduwd, moet worden gekeerd. Prioritair dient uitgemaakt te worden hoe de hogere overheid met de gedecentraliseerde besturen gaat samenwerken.

Essentieel daarbij is de afbakening van de taken op elk niveau : gemeente en OCMW, provincie, gewest. Het uitgangspunt daarbij situeert zich in het subsidiariteitsbeginsel, met name dat de taken moeten worden uitgeoefend door het bestuursniveau waar ze op de meest efficiënte manier kunnen uitgeoefend worden. Het afbakenen van deze taken moet in onderling overleg gebeuren.

Dit moet leiden tot een globaal afsprakenplan dat gebaseerd wordt op volgende principiële uitgangspunten :

- gemeenten, provincies en OCMW's zijn gedecentraliseerde besturen met eigen verantwoordelijkheden en eigen beslissingsbevoegdheden en zijn geen ondergeschikte besturen ;
- zij kunnen voor bepaalde medebewindstaken ingeschakeld worden via samenwerkingsverbanden, waar tegen de nodige middelen worden geplaatst op basis van resultaatgerichte doelstellingen ;
- aan gemeenten, OCMW's en provincies wordt de nodige ruimte gelaten om zelf invulling te geven al naargelang de plaatselijke noden en de eigen specificiteit ;
- de financieringsmechanismen voor de gedecentraliseerde besturen verlopen zodanig niet langer via diverse systemen en kanalen met eigen procedures en voorwaarden die een detailregeling en administratieve rompslomp veroorzaken, maar worden gereduceerd tot grotere fondsen die voor specifieke en globale doelstellingen kunnen worden aangewend als algemene financieringsbronnen en waarbij de autonomie van de gemeenten gerespecteerd wordt.

Daarnaast moet worden beklemtoond dat het niet kan dat het ene bestuursniveau engagements aangaat en de honorering ervan afwentelt naar een ander bestuursniveau (cfr. de sectorale akkoorden voor het personeel van de lokale besturen).

Intussen wordt op kortere termijn, en in afwachting van de afbakening van de taken en van de uitwerking van het afsprakenplan een pact met de gedecentraliseerde besturen uitgewerkt dat op dezelfde principes berust en het sturen van het beleid opnieuw mogelijk moet maken. In dat opzicht dienen voor bijkomende opgelegde taken de nodige middelen ter beschikking gesteld te worden. Tevens wordt voldoende ruimte geboden om het beleid in functie van de eigen specificiteit, zelf invulling te kunnen geven.

Tevens moet er meer duidelijkheid geschapen worden rond het convenantenbeleid. De huidige werkwijze voldoet niet : met de convenanten worden er wel middelen toegekend, maar tegelijkertijd worden er zo veel verplichtingen opgelegd dat elke appreciatievrijheid bij de besteding van die middelen onbestaande wordt. De CVP-fractie dringt aan op een proceduredecreet waarbij resultaatsverbintenissen voorop staan.

2.3. Wat de OCMW's betreft, heeft het CBO-rapport enkel een overweging geformuleerd, met name de wenselijkheid om de deelstaat de bevoegdheid te geven om het lokaal sociaal beleid organisatorisch te regelen.

Over de relatie gemeente-OCMW dient verder te worden nagedacht. Op het terrein evolueert men naar een tweepolig lokaal bestuur. Met het Sociaal Impulsfonds werd de noodzaak aan samenwerking tussen gemeente en OCMW extra beklemtoond : het opstellen van een beleidsplan is niet mogelijk zonder verregaande samenwerking tussen beide besturen. Dergelijke intensieve samenwerking moet, in het belang van de bevolking, worden verdergezet.

Er moet zeker vermeden worden dat er een concurrentiestrijd zou ontstaan tussen gemeente en OCMW ; of dat het twee besturen worden die volledig los van elkaar gaan werken. Het sociaal beleid in en van een

gemeente moet het resultaat zijn van een gezamenlijke inspanning om het welzijn en het leefcomfort van de mensen te verhogen. Het mag niet de inzet worden van persoonlijke rivaliteiten.

Op plaatselijk vlak moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden welke lokale entiteit bepaalde taken op zich neemt.

2.4. Het beleid naar de gedecentraliseerde besturen toe is dringend aan meer coördinatie toe. Elke minister rekent op de lokale besturen voor de concrete uitvoering van zijn beleid. De gemeenten worden dan ook overstelpd met een veelheid aan, vaak zeer ingewikkelde, opdrachten die op een onvoldoende gecoördineerde manier op hen afkomen.

De CVP-fractie pleit hierbij uitdrukkelijk voor een coördinerende opdracht voor de minister van Binnenlandse Aangelegenheden. Een dergelijke werkwijze zou de mogelijkheid moeten bieden om de "opdrachtenstroom" naar de gemeenten toe enigszins te structureren. Het betekent ook dat de betrokken minister mee waakt over de praktische uitvoerbaarheid van bepaalde maatregelen. Al te vaak wordt immers vastgesteld dat de gemeenten noch de middelen, noch het personeel hebben om de taken die hen worden opgelegd naar behoren uit te voeren. De bevoegdheden over de lokale besturen zouden idealiter moeten toegewezen worden aan één enkele minister.

Dergelijke coördinerende taak dient goed omschreven te worden mede ten opzichte van het gerespecteerd initiatiefrecht van elke minister. Ook de federale overheid zou deze coördinerende taak van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden dienen te aanvaarden.

3. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek

De CBO beklemtoont dat de verkozen organen hun centrale taak moeten opnemen : strategie bepalen, beleidskeuzes maken, controle uitoefenen. Er moet een statuut voor de mandataris uitgewerkt worden en cumulatie van een gemeentelijk uitvoerend mandaat met een provinciaal of parlementair mandaat moet onmogelijk gemaakt worden.

Er is meer nood aan maatwerk in de bestuursorganisatie. Administratieve eenheden vallen niet altijd samen met de schaal van de maatschappelijke problemen, die vaak een gebiedsgericht karakter hebben. Structuurhervormingen moeten niet uniform toegepast worden. Flexibiliteit in de bestuursvorm moet aanwezig zijn.

3.1. De CBO legt zeer sterk de nadruk op de rol van de verkozen raden ; de CVP-fractie onderschrijft dit ten volle. Dit impliceert ook dat volgens onze fractie functionele besturen enkel als hulpstructuren kunnen werken. Een versterking van de verkozen raden impliceert tevens dat er ernstig moet geïnvesteerd worden in goede ambtenaren die beleidsondersteunend werken. Personeelsbehoefteplannen moeten daarop afgestemd zijn. In de gemeenten zelf moet er gestreefd worden naar meer performantie en kwaliteit teneinde de meest kwalitatieve dienstverlening te kunnen verstrekken.

3.2. Op gemeentelijk vlak bestaan er tal van adviesraden(thematische, categoriale, territoriale), al dan niet opgericht in het kader van een decretale verplichting. Vaak wordt een zeer verscheiden invulling gegeven aan de wenselijkheid of de noodzaak tot de oprichting van een adviesraad, aan de bestaansredenen en het functioneren van een dergelijk orgaan.

Vele adviesraden vinden hun grond in een engagement van heel wat mensen. Die inzet heeft zeker positieve gevolgen. In diverse gevallen heeft het lokaal beleid door beleidsadviezen vanuit die diverse raden stimulansen en/of kwaliteitsverbetering verkregen. Communicatie en overleg met deskundigen, bevolkingsgroepen en geïnteresseerden zijn belangrijke uitgangspunten geworden voor een modern lokaal bestuur.

De inspraak en de betrokkenheid bij het bestuur verdient bijgevolg een positieve benadering. Participatie biedt de mogelijkheid voor de lokale besturen om de noden en de verwachtingen van de bevolking beter te kennen.

De aangroei van het aantal adviesraden heeft evenwel niet alleen positieve kanten. Vaak wordt op het terrein een wildgroei vastgesteld. Tevens bestaat vaak een aanzienlijke verwarring omtrent de taakopvatting waarbij aan de essentiële functie van de beleidsadvisering voorbij wordt gegaan of een zekere indeplaatsstelling is vast te stellen ten overstaan van diegenen die finaal de beleidskeuzes moeten maken en daarvoor de verantwoordelijkheid moeten dragen. Zodanig wordt de rol van de verkozen mandataris uitgehold. Een juiste toewijzing en afbakening van de rol en de taken van de adviesraden is absoluut noodzakelijk. Bovendien ontbreekt het de gemeenten vaak aan middelen en voldoende gekwalificeerd personeel om al die raden op te volgen en financiële en logistieke ondersteuning te bieden.

Teneinde de positieve aspecten van het bestaan van gemeentelijke adviesraden te verenigen met de werkbaarheid ervan voor de gemeenten zelf, dringt zich een vereenvoudiging, een harmonisatie en een hergroepering op rond inhoudelijke thema's, bevolkings- en leeftijdsgroepen of territoriale bevoegdheden, en wordt een algemeen decretaal kader wenselijk geacht.

Ook moet aandacht besteed worden aan de problemen van representativiteit en inhoudelijke kwaliteit van de werking van adviesraden.

4. Hoofdpijnen voor de Vlaamse bestuursorganisatie

De CBO ziet drie politieke niveaus steunend op een verkozen raad : gemeente, provincie en gewest, maar er zijn maar twee basispolitieke niveaus met een open belangensfeer : gemeente en gewest.

De provincie krijgt een toegewezen takenpakket (ze regelen dus niet langer alles wat van provinciaal belang is) dat met bovenlokale belangen te maken heeft en dat op een politiek niveau thuisheeft.

De CBO pleit voor de oprichting van een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur bij het Vlaams Parlement. Deze Raad die zou bestaan uit politici, ambtenaren, wetenschappers, mandatarissen, zou een klankbord zijn waar gediscussieerd wordt over o.m. het stadsregionaal beleid, provincies, functionele besturen, ...

Tevens wordt ervoor geopteerd om een coördinerende bevoegdheid toe te wijzen aan de minister van binnenlandse aangelegenheden voor wat betreft de bestuurlijke aspecten van het beleid van de andere ministers die de andere bestuursniveaus beïnvloeden.

4.1. De CVP-fractie pleit voor het behoud van drie basispolitieke bestuursniveaus (gemeente, provincie en gewest) met een open belangensfeer.

4.2. De CVP-fractie steunt de oprichting van een Vlaamse Raad voor Binnenlands Bestuur. Er werd daartoe zelfs een voorstel van decreet ingediend. Het door de CVP geformuleerde voorstel wijkt wel af van het in het CBO-rapport voorgestelde orgaan (in het CVP-voorstel is het meer een orgaan dat adviezen uitbrengt over de door de centrale overheden uitgewerkte maatregelen en omtrent de effecten van die maatregelen voor de gedecentraliseerde besturen, een soort van SERV voor het binnenlands bestuur), maar het moet mogelijk zijn om naar een compromis toe te werken. De CVP-fractie is van oordeel dat er absoluut nood is aan een orgaan waar de verschillende bestuursniveaus, inclusief het federale niveau, elkaar op politiek niveau ontmoeten.

4.3. Het toezicht op de gedecentraliseerde besturen dient zo soepel mogelijk te zijn. Toezicht mag niet geconcipieerd worden vanuit een visie dat gemeenten potentiële wetsovertreders zijn die toch maar beter goed in de gaten worden gehouden. Sedert de aanpassing van de toezichtsregeling een paar jaar geleden is men van die benadering wel afgestapt, maar toch zijn er nog een aantal potentiële wrijvingspunten, zoals de verwijzing naar het "algemeen belang". Dat blijft een notie die heel wat verwarring schept en die aanleiding kan geven tot misbruiken. Wat is trouwens het algemeen belang ? Kan men zomaar beweren dat dit het belang is van de hogere overheid ?

De CVP-fractie pleit voor een zeer terughoudende toepassing van het toezicht en voor een strikte omschrijving van de notie "algemeen belang". Over de toepassing van die notie moeten er zeker afspraken gemaakt worden in het pact met de gedecentraliseerde besturen.

4.4. Functionele besturen kunnen enkel opgericht worden door verkozen raden en met een precies omschreven taakstelling die in het verlengde ligt van de kernbevoegdheden van het bestuur dat ze opricht.

De CBO meent dat de territoriale besturen het best geplaatst zijn om ook functionele taken op te nemen die hen opgedragen worden door de centrale overheid. Deze laatste moet dan ook aangeven waarom zij voor bepaalde taken beroep doet op functionele besturen en niet op verkozen besturen.

Op gemeentelijk vlak ziet men een evolutie naar een toenemend gebruik van functionele bestuursvormen. Het voordeel is ongetwijfeld de veel soepelere werkingsmogelijkheden. Anderzijds moet men er zich evenwel voor hoeden om al te veel zaken aan het controlerecht van de gemeenteraad te onttrekken. Men zou tot een werkingsvorm moeten komen die snel en soepel werken mogelijk maakt, maar die geen democratisch deficit doet ontstaan.

De CBO neemt een duidelijke positie in m.b.t. de functionele bestuursvormen die zich tussen gemeente en gewest nestelen. Waar de CBO stelt dat beslissingen die met planning en sturing te maken hebben moeten gesitueerd worden bij een gekozen democratisch niveau hebben, heeft zij zeker gelijk. Beslissingen met een grote impact op de burgers van dit land moeten genomen worden door een voor de burgers duidelijk herkenbaar bestuur dat door de bevolking zelf ter verantwoording kan geroepen worden. Grijze zones voeden alleen maar de onduidelijkheid.

De balans tussen verkozen en functionele besturen moet in evenwicht gebracht worden. Verkozen besturen kunnen niet in de schaduw komen te staan van andere organen. Anderzijds geeft de ingewikkeldheid van heel wat taken en het soms stroeve administratieve keurslijf ertoe aanleiding een toevlucht te nemen tot dergelijke functionele besturen om bepaalde zaken sneller en soepeler te kunnen realiseren en/of afhandelen. Het afstand nemen van functionele besturen zal aldus gepaard moeten gaan met een versoepeling van werken voor de gekozen besturen.

5. Het gemeentelijk niveau, gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

De CBO is van oordeel dat er problemen zijn met de bestuurskracht van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Om hier aan te verhelpen wordt opnieuw gepleit voor maatwerk dat kan bestaan uit grenscorrecties, fusies (eerst vrijwillig, dan verplicht), formules van kostendeling.

De samenwerking tussen gemeenten en private sector moet uitgebreid en soepeler gemaakt worden. Dat gebeurt best via een decretale regeling die uitvoeringsgerichte publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op initiatief van gemeenten mogelijk maakt.

Samenwerking tussen gemeenten moet gestimuleerd worden. Naast de intercommunales moeten ook andere vormen van samenwerking geregeld worden teneinde het oneigenlijk gebruik van VZW's te vermijden.

Samenwerking tussen provincie en gemeente mag niet meer in een intercommunale ; provincies dienen uit intercommunales te treden. Intercommunales dienen nauwe doelstellingen te hebben. Gemeenten moeten terug sturend optreden.

Gemengde intercommunales dienen afgeschaft te worden, maar wel dienen er nieuwe flexibele vormen opgericht te worden om tot een samenwerking te komen tussen de private sector en de gemeente.

5.1. Gemeenten met centrumfuncties moeten voor de diensten waarvoor zij instaan aan de randgemeenten een financiële vergoeding kunnen vragen. Dat mag echter niet leiden tot het overheersen van de rand door de centrumgemeente. Er moet sprake zijn van een evenwaardige uitgangspositie. Het kan evenmin dat de

randgemeenten enkel en alleen maar een financiële inbreng mogen doen zonder inhoudelijk mee te spreken.

Er wordt verwezen naar het gebrek aan bestuurskracht van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Wanneer is een gemeente voldoende bestuurskrachtig ? Is dat af te meten aan het aantal inwoners ? Kan men niet vaststellen dat ook grotere gemeenten met heel wat problemen te kampen hebben die niet opgelost werden door ze groter te maken ? Moet men zich niet eerder de vraag stellen of elke gemeente wel dezelfde taken moet vervullen en/of dezelfde diensten moet aanbieden ?

5.2. Het CBO-rapport besteedt heel wat aandacht aan de intergemeentelijke samenwerking. Het betreft hier een aspect waarvoor er niet hoeft gewacht te worden op een volgende ronde in de staatshervorming. De intercommunale samenwerking is een wezenlijk bestanddeel van de binnenlandse bestuursorganisatie, die vaak in bepaalde situaties en gevallen voor ernstige kritiek vatbaar is, doch via welke organisatievorm ook heel wat gerealiseerd werd.

Gemeenten moeten zich voor het uitoefenen van bepaalde taken, taken die zij alleen niet of slechts moeilijk aankunnen (bv. huisvuilophaling) kunnen verenigen. Bij dergelijke samenwerkingsvormen mag de gemeente evenwel niet naar de achtergrond verdrongen worden. De gemeente moet nog altijd de sturende kracht blijven en mag geenszins een aanhangsel worden van de intercommunale.

De CVP-fractie kan echter niet geheel akkoord gaan met een aantal door de minister vooropgestelde principes. Het vormen van een studiesyndicaat lijkt een overbodige en bureaucratische stap. De minister heeft het ook over "precieze doelstellingen" van een intercommunale. Wanneer dit betekent dat de intercommunales met algemene doelstellingen (bv. de intercommunales voor streekeconomie) niet langer zouden toegelaten zijn, dan heeft de CVP-fractie hier toch wel ernstige vragen bij.

De minister wenst blijkbaar ook nogal wat onverenigbaarheden in te voeren met een mandaat in een intercommunale. Het komt er in de eerste plaats nog altijd op aan om de meest geschikte mensen naar een intercommunale te kunnen afvaardigen ; de beperkingen die de minister vooropstelt zouden dat alleen maar moeilijker maken.

5.3. Er wordt geopperd om aan de schaal van gemeenten te sleutelen. Bestaat er een optimale schaal terzake ? Hoe groot moet een gemeente zijn om behoorlijk te functioneren ? Waar men het heeft over eventuele fusies, dient men de politieke haalbaarheid ervan in ogenschouw te nemen. De idee van vrijwillige fusies is bijna utopisch. In die gevallen waar men vaststelt dat een samenvoeging nodig is, zal er op zijn minst enige zachte dwang moeten aangewend worden om zover te komen. Op dit moment is de CVP-fractie zeker geen voorstander van een nieuwe fusieoperatie. Een evaluatie van de fusie-operatie blijft anderszijds aangewezen. Hebben de fusies, het evolueren tot grotere gehelen, de bestuurskracht van de gemeenten daadwerkelijk vergroot ?

Wat wel extra aandacht verdient is de mogelijkheid tot grenscorrecties. Het kan niet ontkend worden dat er bij de vorige fusies soms eigenaardige constructies zijn ontstaan : bepaalde kleine gemeenten die gefusioneerd werden met een stad waar zij totaal geen voeling mee hebben, of delen van wijken of buurten die om één of andere socio-geografische gegevenheid bij een bepaalde gemeente wel of niet zijn toegewezen. Daaraan moet dringend geremedieerd worden.

Bij kleinere gemeenten stelt de CBO vast dat de inhoudelijke capaciteit onvoldoende is om een modern overheidsbeleid met strategische planningsprocessen te kunnen implementeren. Structurele en uniform opgelegde schaalingsrepen zijn niet wenselijk ; maatwerk is de boodschap.

De versterking van de bestuurskracht kan gebeuren met ingrepen op verschillende domeinen, bv. deskundigheid van de mandatarissen, soepeler managementwerking, inbrengen van voldoende deskundig personeel.

5.4. Reeds in '93 wees minister Kelchtermans op het mogelijke democratisch deficit bij de uitoefening van gemeentelijke taken via VZW's

Beroep doen op de vzw-structuur is de laatste jaren sterk toegenomen. Het dient daarbij ook erkend te worden dat het een soepeler werken mogelijk maakt, maar ook hier moet gewaarschuwd worden voor het gebrek aan democratische controle op dergelijke werkingsvormen. Het kan niet de bedoeling zijn dat een gemeente voor alles en nog wat een vzw opricht en steeds meer zaken aldus aan de controle van de gemeenteraad zouden ontsnappen. Reeds tijdens de vorige legislatuur werd gevraagd dat de minister dien-aangaande een initiatief zou nemen waarbij het werken met vzw's (en andere soepele werkingsvormen) in een breder kader wordt geplaatst, waarbij er een aantal krachtlijnen worden vastgelegd en de democratische controle op deze werkingsvormen gewaarborgd wordt.

5.5. De financiële situatie van de lokale besturen verdient de allergrootste aandacht. Ook op dit vlak is de diversiteit tussen de gemeenten bijzonder groot, zowel naar de concrete opbrengsten als uitgaven, als inzake de soorten belastingssystemen en hun resp. aanslagvoeten en opbrengsten. De veelheid aan taken die op de lokale besturen worden afgewenteld, wettigt meer dan ooit het decretaal vastgelegd stijgingsritme van het Gemeentefonds en vergt in wezen een substantiële verhoging van dit fonds (waarbij er inzake de verdeling van die eventuele middelen vooral aandacht zou kunnen gaan naar de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners – de 296 Vlaamse gemeenten met minder dan 50.000 inwoners ontvangen iets meer dan 40 % van het Gemeentefonds). Zonder de middelen die momenteel naar de steden gaan te verminderen, zou het toch mogelijk moeten zijn de budgettaire ruimte voor de 296 overige gemeenten te vergroten.

In het verlengde van deze problematiek is de CVP-fractie vragende partij om dringend de financiële stromen naar de gemeenten (t.t.z. de financiële middelen die vanuit diverse bronnen naar de gemeenten gaan) in kaart te brengen.

6. Voorstellen van de CBO voor de stedelijke gebieden

De stedelijke gebieden worden gedifferentieerd benaderd. De CBO pleit voor een krachtige aanpak van het Antwerpse stedelijke gebied. De CBO haalt volgende elementen aan die dit debat voeden :

- een stadsregionaal fonds ;
- gemeenschappelijk beheer en kostendeling van bepaalde instellingen ;
- wegwerken van de historische schuld (de CBO is hier later op teruggekomen) ;
- een samenwerkingsverband per stedelijk gebied ;
- fusies ;
- een stadsregionale bestuursvorm.

6.1. Belangrijk in het CBO-rapport is de nadruk op een gedifferentieerde aanpak per stedelijk gebied. Zowel de gemeenten als de steden zijn sterk verschillend en kampen met uiteenlopende problemen, waardoor ook de aangeboden oplossingen op maat van het betrokken gebied moeten kunnen zijn. Wanneer uniforme oplossingen voorgesteld worden, slaat bij heel wat besturen vaak de angst toe meegesleurd te worden in een problematiek die eigenlijk niet op hen van toepassing is. De gedifferentieerde aanpak zou het in elk geval iets eenvoudiger moeten maken om oplossingen voor de problemen van bepaalde steden voor te stellen. Een overmatig planningsproces en een wildgroei van vormvereisten en procedureregels dient vermeden of afgeslankt te worden.

Is er reeds degelijk onderzoek gebeurd naar wat de centrumfuncties van een stad zijn ? Welke functies die alleen een stad kan bieden zijn onontbeerlijk voor het leven van een regio ? Welke functies worden door de omliggende gemeenten als centrumfunctie beschouwd en aanvaard (aanvaard in die zin dat de omlig-

gende gemeenten bereid zijn er ook een bijdrage voor te betalen). Bijkomend onderzoek in deze is zeker nodig.

6.2. Met het doorgroeien naar bovengemeentelijke bestuursvormen, wordt de problematiek van de stadsgewesten aangesneden. Dit is een zeer gevoelige problematiek ; al te vaak wordt dit immers voorgesteld als een fenomeen waarbij een grote stad de omliggende gemeenten opslokt en hen van hun eigen identiteit berooft. De vorming van een stadsgewest is echter geen fusie ; het betreft hier geen opslorping van randgemeenten. Een stadsgewest dient veel eerder gezien te worden als het vormen van een samenwerkingsverband, een gebied waar een stad en de errond liggende gemeenten zodanig sterk op elkaar zijn aangewezen dat een verregaande vorm van samenwerking aangewezen is. Dat betekent niet dat de belastingopbrengsten van de randgemeenten zouden gedraineerd worden naar de stad, of dat eventuele schulden van de stad mee zouden dienen afbetaald te worden door de randgemeenten. Voor een dergelijke vorm van een stadsgewest, waarbij er geen sprake is van samenwerking maar van opslorping, wordt door niemand gepleit. Dit betekent dat de klemtoon hier niet ligt op de structuren op zich, maar op de solidariteit die in een samenwerkingsverband kan groeien. In deze zin is de vorming van een dergelijk stadsgewestelijk samenwerkingsverband rond Antwerpen een piste die ernstig onderzoek verdient.

De oprichting van een stadsregionaal fonds, zoals gesuggereerd in het CBO-rapport, mag niet de enige betrachting zijn. Indien daar geen structurele hervormingen aan verbonden zijn, die de inspraak van de randgemeenten garanderen, kan er geen sprake zijn van de oprichting van een dergelijk fonds. In dergelijk geval zou het immers alleen maar gaan over een herverdeling van de financiële middelen en dit ten nadele van de randgemeenten. Dit zou geen oplossing bieden voor de stadsregionale problemen.

7. De provinciebesturen en de bestuursorganisatie op provinciaal niveau

Decretaal vastleggen van de kerntaken van de provincies. Het zijn bevoegdheden die politiek van aard zijn en betrekking hebben op de verdeling van publieke goederen die bovenlokaal van aard zijn (ruimtelijke ordening, afval, enzovoort).

Naast de decretaal vastgelegde taken, dienen er bestuursovereenkomsten gesloten te worden op maat van de betrokken provincie (bv. economisch beleid, enzovoort).

Daarnaast zijn er de medebewindstaken. De provincies blijven een rol spelen bij de uitvoering van het beleid van de Vlaamse overheid.

7.1. Het kan niet ontkend worden dat de rol van de provincies reeds geruime tijd het onderwerp uitmaakt van discussie.

Vanuit de CVP-fractie wordt een institutionele basis gevraagd om de werking van de provincies op te baseren. De bestuurlijke basis in Vlaanderen wordt gesitueerd op drie niveaus : Vlaanderen – provincie – gemeente. Vlaanderen en de gemeente krijgen in het CBO-rapport een grondwettelijke basis ; men kan zich dan afvragen waarom de provincies dergelijke basis niet zouden krijgen. De provincies blijven een verkozen bestuur. Blijft een waarborging in een grondwet dan niet noodzakelijk of op zijn minst aangewezen ? Tot op heden blijft de CVP-fractie opteren voor de provincie als basispolitiek niveau met een open belangensfeer en een eigen belastingbevoegdheid.

Provincies zouden enkel kunnen evolueren van een open naar een gesloten belang nadat er duidelijkheid is gekomen omtrent de thema's die tot de bevoegdheid van de provincies blijven behoren. Bij dergelijke afstelling moeten de provincies zeker betrokken worden. Het afbakenen van kerntaken voor de provincies houdt tevens in dat zowel de gemeenten als het Vlaamse Gewest bevoegdheden zullen moeten afstaan. Onder dergelijke voorwaarden zou het niet onmogelijk zijn dat de provincies evolueren tot een bestuur met afgeleide taken.

7.2. Een herprofilering van de provincies kan niet zonder een uitzuivering van wat men het intermediaire niveau noemt. Er moet hier een duidelijk keuze gemaakt worden. Als deze diensten taken vervullen die

onontbeerlijk zijn voor het behoorlijk functioneren van de samenleving, dan horen ze thuis binnen de organisatie van een openbaar bestuur dat onder de verantwoordelijkheid valt van verkozen mandatarissen die door de bevolking ter verantwoording kunnen geroepen worden.

7.3. De CBO stelt voor om de gouverneur niet meer te laten zetelen als voorzitter van de bestendige deputatie. De benoeming van de gouverneur zou een Vlaamse bevoegdheid moeten worden en de aanstelling zou moeten gebeuren voor een tijdelijke periode. De CVP-fractie wenst een duidelijke omschrijving van de rol van de provinciegouverneur, wiens positie momenteel op zijn minst tweeslachtig kan genoemd worden. Hij kan niet steunen op enig mandaat van de bevolking en toch treedt hij stevast naar buiten als de vertegenwoordiging van het provinciale bestuursniveau. Het kan eigenlijk niet dat mandatarissen die verkozen zijn door de bevolking en die voor hun beleidsdaden aan diezelfde bevolking verantwoording dienen af te leggen verdrukt worden door de gouverneur. De deputatie en de gouverneur moeten gescheiden opdrachten krijgen. De gouverneur zou in de toekomst moeten uitgroeien tot de commissaris van de (Vlaamse) regering.

8. Belastingstelsel

8.1. De CBO gaat uit van een eigen, belastingsbevoegdheid als basisfinanciering van de Vlaamse gemeenten. De CVP-fractie is van oordeel dat de financiering van de gemeenten inderdaad moet blijven steunen op een eigen belastingsbevoegdheid. De minister introduceert een model van een gebruikersbelasting op de gecorrigeerde oppervlakte. Met dit instrument, dat bestaat in Nederland, wil hij een poging wagen om diegenen die nu op een of andere manier aan de gemeentebelasting ontsnappen toch te vatten. Heel wat gemeenten hebben reeds een "algemene gemeentebelasting" ingevoerd, enerzijds om meer middelen te verzamelen, anderzijds om iedereen naar draagkracht in de werking van de gemeente te laten bijdragen.

Dergelijke belasting kan dienen als alternatief voor de talrijke weinig rendabele belastingen die er momenteel bestaan (globaal blijft het budgettair neutraal) en iedereen die gebruik maakt van de gemeentelijke infrastructuur (ook de niet-inwoners) leveren een bijdrage. Zonder zich onmiddellijk uit te spreken over de wenselijkheid van een dergelijk stelsel, kunnen de voor- en nadelen ervan aan een nader onderzoek onderworpen worden.

II. CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA VLD

Voor de VLD dienen de provinciewet, de gemeentewet, de kieswetten voor de lokale besturen en de kieswet voor het Vlaams Parlement zo vlug mogelijk geregionaliseerd te worden.

De VLD-fractie stelt vast dat het de uitdrukkelijke bedoeling was van het Sint Michielsakkoord om die regionalisering via de herziening van artikel 162 van de Grondwet zonder uitstel door te voeren.

De impasse rond de regionalisering van de basiswetgeving heeft voor gevolg dat het institutioneel kader voor het uitwerken van een duurzame regeling ontbreekt en dat het bijgevolg weinig zinvol is hierover in een fase van politiek gedwongen immobilisme verder te debateren.

De VLD-fractie dringt er nogmaals op aan dat de onderhandelingen tussen het federaal en het regionaal niveau die reeds in het Sint Michielsakkoord waren ingeschreven onverwijld zouden worden aangevat.

De VLD betreurt van in den beginne dat, bij gebrek aan politieke wil van de meerderheidspartijen van het federaal en van het deelstatenniveau, de regionalisering van de basiswetgeving op de lokale besturen tijdens deze legislatuur niet zal gerealiseerd worden en dat, als gevolg van deze patstelling, de Vlaamse deelstaat belet wordt volgende essentiële zaken te verwezenlijken :

- de versterking van de gemeentelijke autonomie ;
- de maximale toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ;
- de fiscale autonomie en de verantwoordelijkheid van de instanties die de beslissingen nemen voor de kostenlast ;
- de herwaardering van de primauteit van de democratisch verkozen mandatarissen ;
- de grondige hervorming van de provincies en de hervorming van de para-provinciale instellingen.

III. CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA SP

Nadat de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting meerdere zittingen heeft besteed aan het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie werd aan de fracties gevraagd een prioriteitennota op te stellen met aandachtspunten die binnen de bevoegdheid van het Vlaams Parlement vallen.

De SP-fractie is van mening dat het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering ondanks de niet voltooide regionalisering van gemeente- en provinciewet, afgesproken in het Sint-Michielsakkoord, binnen hun huidige respectievelijke bevoegdheden reeds de mogelijkheden hebben om naast het nodige voorbereidende studiewerk ook daadwerkelijk stappen te zetten op het vlak van de organisatie van het binnenlands bestuur, waarbij de conclusies van het rapport een belangrijke leidraad vormen. Bij het opstellen van deze prioriteitennota werd gepoogd de noodzakelijke samenhang van het binnenlands bestuur niet uit het oog te verliezen.

De SP-fractie ziet volgende aandachtspunten :

1. De coördinatie van het binnenlands bestuur en de uitbouw van een samenwerkingscultuur

De Vlaamse overheid is met haar beleid, o.m. met het convenantenbeleid duidelijk een stimulerende factor voor de gemeentebesturen. Wat niet wegneemt dat enkele aanpassingen nodig zijn. De coördinatie van het binnenlands beleid moet bij prioriteit worden behandeld. Daartoe kunnen volgende initiatieven genomen worden :

- Coördinerende taak voor de minister van Binnenlandse Aangelegenheden.

De coördinerende rol heeft betrekking op de bestuurlijke aspecten van het beleid van zijn collega's met respect voor hun functionele bevoegdheid. Ook de federale overheid dient, voor de taken die ze binnen haar bevoegdheden aan de gemeenten blijft opleggen, overleg te plegen met de deelstaat, in casu de minister van Binnenlandse Aangelegenheden.

- Verder ontwikkelen van het convenantenbeleid.

Het convenantenbeleid (zoals het nu reeds door de Vlaamse overheid op verschillende domeinen wordt gehanteerd, o.m. inzake stedelijke vernieuwing, milieu en mobiliteit – de SIF-convenant geldt als model) is een goede bestuurlijke methode om de samenwerking tussen gemeente- en provinciebesturen enerzijds en de Vlaamse en federale overheden anderzijds op een gedifferentieerde manier vorm te geven. Dit in de geest van een echt partnership. Uit de opgedane ervaringen blijkt dat meer gewerkt moet worden op de resultaatverbintenissen. Het is aangewezen om het convenantenbeleid in die zin verder te ontwikkelen.

- Overleg.

Bij het voorbereidend werk binnen de administratie kunnen via interdepartementaal overleg reeds de effecten van bepaalde voorstellen worden ingeschat (bijvoorbeeld op het financieel vlak) en is reeds coördinatie tussen de voorstellen van de verschillende departementen mogelijk. De administraties moeten ook in overleg treden met VVSG, VVP, de verenigingen van gemeentesecretarissen en -ontvangers. Op termijn kan nog een jaarlijkse kwaliteitscontrole van het gevoerde beleid georganiseerd worden (met bijvoorbeeld academici).

- OCMW

De positie van het OCMW is in het CBO-advies slechts zijdelings aan bod gekomen. Bij de verdere discussie over het binnenlands bestuur moet meer aandacht besteed worden aan de OCMW's.

2. Herwaarderen van het verkozen orgaan : de gemeenteraad

Het is de taak van de politiek om de maatschappij te sturen, om belangen af te wegen. Om deze opdracht ten volle te kunnen vervullen moet werk gemaakt worden van :

- de herwaardering van het lokaal mandaat ;

Lokale mandatarissen hebben recht op een degelijk statuut : behoorlijke vergoeding, behoorlijk sociaal en fiscaal statuut, politiek verlof, logistieke ondersteuning, vorming, enzovoort.

- decumul ;

De decumul kan pas worden ingevoerd nadat het lokaal mandaat is geherwaardeerd. Vanuit de federale werkgroep Langendries werden voorstellen voor herwaardering en decumul uitgewerkt. Het Vlaams Parlement kan hierop verder inspelen (bijvoorbeeld inzake de decumul met beroepen uit de privé-sector).

- inspraakstructuren en adviesraden ;

De verkozen organen moeten opnieuw een centrale rol spelen. Er moet in dit verband een nieuwe relatie totstandkomen tussen het verkozen orgaan en de functionele besturen (zoals de intercommunalen) en tussen de verkozen organen en de adviesorganen. Het wettelijk opleggen van lokale adviesraden moet in die context worden herbekeken. Er moet dan ook worden gedacht aan de uitwerking van een algemene regeling m.b.t. de lokale adviesorganen.

3. Provincies

Voor het takenpakket van de provincies wordt voortgebouwd op het CBO-advies : medebewind, decretaal vastgelegde kernbevoegdheden, gebiedsgerichtheid, convenantenbeleid. Daarbij moet echter voldoende ruimte gelaten worden voor de provincies om nieuwe initiatieven te ontwikkelen op nieuwe terreinen.

4. De gemeentelijke bestuurskracht

- Criteria dienen opgesteld te worden om de bestuurskracht van gemeenten te meten.
- Op basis van deze criteria kan nagegaan worden in welke mate de gemeenten bestuurskrachtig zijn.
- Een waaier van mogelijkheden biedt zich aan om de bestuurskracht van gemeenten te verbeteren. Deze mogelijkheden gaan van weinig ingrijpend tot vergaand en worden toegepast met oog voor maatwerk en differentiatie. Zowel bewegingen naar kleinschaligheid moeten mogelijk blijven. In het kader van deze waaier kan de bestuurskracht van gemeenten onder meer verbeterd worden door :

- verder te werken aan de kwaliteit van het lokaal personeel ;
- de formule van de bestaande samenwerkingsvormen (tussen gemeenten, tussen gemeenten en provincies, tussen gemeenten en de privé-sector), zoals de intercommunales en de vzw's, te herbekijken en nieuwe vormen van samenwerking uit te bouwen ;
- het uitbouwen van wijkloketten met een polyvalente dienstverlening (bijvoorbeeld nutsvoorzieningen zoals de Post, Electrabel, Belgacom, ... eventueel aangevuld met gemeentelijke informatie, uitleendienst bibliotheek enzovoort) ;
- het installeren van verkozen wijkraden ;
- de fusie of de vorming van een stadsgewest in bepaalde concrete situaties, evenals defusie, grenscorrecties, enzovoort.

5. De gemeentelijke financiën

- Behoud van de solidariteit via de Fondsen. Hierbij de herverdeling steunen op criteria van fiscale draagkracht, centrumfunctie en bestuurskracht.
- Gemeentebelastingen : uniformiseren, vereenvoudigen, doorzichtiger maken, komen tot een eerlijkere verdeling naargelang de fiscale draagkracht.

CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA VLAAMS BLOK**1. De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt**

Het organiseren van een ordentelijk binnenlandse bestuursorganisatie van de deelstaat Vlaanderen is nu onmogelijk, gezien de belangrijke sleutels zich bevinden op het federaal niveau zoals : gemeente-en provinciewet ; de belastingregelingen van gemeenten en provincies ; de regelingen voor het bestaan van de provincie als politiek niveau ; de fundamentele bepalingen inzake de OCMW's ; de wetgeving inzake agglomeraties en federaties van gemeenten ; de wijziging van grenzen van gemeenten en provincies ; de kieswetgeving voor gemeenten en provincies, enzovoort.

- De regionalisering van voormelde sleutels zijn voorzien in het Sint Michielsakkoord. Tot op heden werd hiervan geen werk gemaakt, wat duidelijk wijst op de onwil van het Belgisch federaal niveau om tot een doorgedreven regionalisering te komen en ons standpunt alleen maar versterkt dat Vlaanderen alleen via onafhankelijkheid zijn volle rechten kan bekomen.
- Invulling territoriale politieke bestuursniveaus tussen gemeenten en de deelstaatoverheid : vraagstelling inzake nut van het provinciaal niveau ?
- Belang van resultaatgerichte verbintenissen, voorafgaand overleg inzake aan gemeenten opgelegde taken en redelijke financiële vergoeding.
- Belang verhouding OCMW & gemeente.

2. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek.

- herwaardering van het lokaal mandaat : invoering van een degelijk statuut voor de mandataris.
- cumulverbod tussen welk uitvoerend politiek mandaat dan ook en parlementair mandaat.

3. Hoofdpijnen voor Vlaamse bestuursorganisatie

- belang van maatwerk.
- belang van goede opleiding en kwaliteit van gemeentelijk personeel.
- invraagstelling belang van het provinciaal bestuursniveau.
- belang van functionele besturen.
- depolitisering van en rol van adviesorganen.

4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

- versterking bestuurskracht der gemeenten
- nieuwe fusies op maat of defusies ?
- belang van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten op vrijwillige basis..

- stimulering van en scheppen van een decretaal kader voor intergemeentelijke samenwerking met duidelijke taakomschrijving.
- scheppen van een decretaal kader inzake kostendeling en gemeenschappelijk beheer van voorzieningen met een bovenlokaal bereik.

5. Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van de stedelijke gebieden.

- vraagstelling omtrent het nut van stadsregionale bestuursvormen
- hoe de schuldproblematiek der grote steden oplossen ?
- financiering der gemeenten.

CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA VOLKSUNIE

De prioritaire aandachtspunten van de VU-fractie zijn :

1. intercommunale samenwerking ;
2. OCMW ;
3. gemeentelijke bestuurskracht ;
4. provincie.

CBO-RAPPORT : PRIORITEITENNOTA AGALEV**1. De sturing van het Vlaams binnenlands bestuur vanuit institutioneel standpunt**

1. Advies over de bevoegdheden voor de binnenlandse bestuursorganisatie
2. De verdeling van beleidsbevoegdheden en de relatie met decentrale besturen

De Agalev-fractie wenst daaromtrent volgende punten ter bespreking te stellen :

- Voorbereiding van de vernieuwing van het binnenlands bestuur in functie van de te realiseren regionalisering van de gemeente- en provinciewet. De proeve van wetgeving mag geen pure academisch blijven, maar zou moeten worden opgebouwd in samenspraak tussen parlement, externe deskundigen en betrokkenen.
- Coördinatie van het binnenlands bestuur. In de relatie met de decentrale besturen is er vanuit de Vlaamse en federale overheid nood aan een eenduidige basishouding, inhoudelijke afstemming en continuïteit.
- De gewenste toekomstige verhouding tussen OCMW en gemeente moet worden uitgetekend. Het OCMW is niet langer een gedeconcentreerde instantie van de federale overheid, maar wordt onder meer door de Vlaamse wetgever van langs om meer mee verantwoordelijk gesteld voor het sociaal beleid op gemeentelijk vlak (cf. SIF-decreet)

2. Evoluties en oriëntaties in de samenleving en in de politiek

3. Advies over de rol van de verkozen raden
4. Schaaldifferentiatie en gebiedsgerichte oriëntering

De Agalev-fractie wenst daaromtrent volgende punten ter bespreking te stellen :

- Statuut lokale mandataris, waarbij evenzeer aandacht moet gaan naar een beter en nieuw evenwicht tussen het mandaat van raadslid en het uitvoerend mandaat. Beide moeten worden aangepast aan de zwaarder geworden taakuitoefening. Beide moeten hun rol ten volle kunnen uitoefenen om de bestuurskracht van de lokale besturen te herstellen. Met specifieke aandacht voor het statuut van gemeenteraadslid in de grotere steden.
- Minstens decumul tussen een lokaal uitvoerend mandaat en een parlementair mandaat als logisch gevolg van het vorige punt.
- Debat over rol van adviesorganen.

3. Hoofddijnen van de Vlaamse bestuursorganisatie

5. Algemene keuzes
6. Het advies over de provinciebesturen
7. De verhouding tussen functionele en territoriale bestuursvormen

8. De verhouding tussen centrale en decentrale overheden

De Agalev-fractie wenst daaromtrent volgende punten ter bespreking te stellen :

- De ontwikkeling van een nieuw bestuurlijk kader voor functionele besturen (vooral naar de lokale bestuursniveaus) .
- Het toevertrouwen waar mogelijk van gedeconcentreerde taken aan de lokale besturen ipv. het oprichten van nieuwe functionele besturen.

4. Het gemeentelijk niveau : gemeentelijke bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking

9. De gemeentelijke bestuurskracht

10. Bestuurskracht versterken via schaalingsrepen

11. Differentiatie als vorm van schaal aanpassing

12. Stimuleren van intergemeentelijke samenwerking

13. De vormgeving van de intercommunale samenwerking

14. De positie van intergemeentelijke samenwerking in de bestuursorganisatie

15. Voorzieningen met een bovenlokaal bereik

De Agalev-fractie wenst daaromtrent volgende punten ter bespreking te stellen :

- De ontwikkeling van een beperkt palet van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op gemeentelijk niveau afhankelijk van de gradatie die in de samenwerking wordt beoogd.
- De uitzuivering van de intercommunale samenwerking in al zijn aspecten (herstel van het oorspronkelijke opzet en karakter als bestuurlijke hulpstructuur voor het gemeentelijk niveau).
- Dringende behandeling van voorstel van decreet betreffende intercommunales.

5. Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van de stedelijke gebieden

16. De problematiek van de stedelijke gebieden

17. Elementen van een stadsregionaal beleid

18. Een stadsregionale bestuursvorm ?

19. Een Antwerps stadsregionaal fonds als eerste stap

De Agalev-fractie wenst daaromtrent volgende punten ter bespreking te stellen :

- De ontwikkeling van modellen van stadsregionale bestuursvormen.
- Het opzetten van een stadsregionaal fonds voor het Antwerpse.