

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



Zitting 1998-1999

10 februari 1999

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren **Georges Cardoen, Herman De Loor, Mark Van der Poorten,
Marcel Logist, John Taylor en André Kenzeler** –

houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 22 oktober 1998 organiseerde de Vlaamse regering te Mechelen een "Staten-Generaal" met de lokale besturen. Bedoeling was om met deze bijeenkomst het startschot te geven voor de uitwerking van wat een pact met de gedecentraliseerde besturen moet worden. Op die bijeenkomst had men het nog over een pact met gemeenten en OCMW's. Sedertdien werden er vanwege de regering ook toezeggingen gedaan om tot een afsprakennota met de provincies te komen.

Voor de opvolging van de afspraken gemaakt in het kader van het pact met de gemeenten en de OCMW's, en van de afspraken die ook met de provincies zullen gemaakt worden, is bij uitstek een taak weggelegd voor een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, zijnde een orgaan waar de verschillende partners die het binnenlands bestuur in Vlaanderen gestalte geven op politiek niveau vertegenwoordigd zijn.

Tijdens deze hoger vermelde "Staten-Generaal" ging de Vlaamse regering een aantal belangrijke verbintenissen aan. Aldus heeft de Vlaamse regering zich onder meer geëngageerd tot volgende zaken :

– wanneer de lokale besturen door de regering uitgenodigd worden voor adviesraden, zal erop worden toegezien dat de lokale mandatarissen representatief vertegenwoordigd zijn ;

– kritisch onderzoek van alle bestaande regelgeving die effecten heeft voor de lokale besturen, op negatieve of niet-bedoelde effecten voor de lokale besturen ;

– het toezichtsdecreet aanpassen als volgt : het toezicht op de begroting van de lokale besturen overhevelen van de bestendige deputatie naar de gouverneur ; het goedkeuringstoezicht op de begroting van de lokale besturen vervangen door het algemeen toezicht ; voor investeringsdossiers van meer dan 10 miljoen frank de verplichting afschaffen om een afschrift naar de provinciegouverneur te sturen en er lijstbesluiten van maken ;

– werk maken van structurele samenwerkingsverbanden tussen OCMW's en de private sector ;

– het sociaal en financieel statuut van de OCMW-voorzitter regelen ;

– de planningsverplichtingen voor alle gemeenten en OCMW's zo eenvoudig mogelijk houden.

Tot slot verbond de Vlaamse regering er zich toe om een aangepaste opvolgingsstructuur uit te werken ten einde toe te zien op de verdere uitwerking en de uitvoering van het pact met de gemeenten en de OCMW's. De Vlaamse regering heeft daarover – op advies van het college van secretarissen-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – een beslissing getroffen. Over deze opvolgingsstructuur zal de Vlaamse regering overleg plegen met VVSG en VVP.

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

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

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur heeft niet als opdracht om elke maatregel van de Vlaamse regering te onderzoeken of te evalueren. Daartoe moeten er andere mechanismen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld een ambtelijke overlegstructuur waarbij de representatieve verenigingen van

gemeenten, OCMW's en provincies de kans hebben om systematisch de mogelijke effecten van concrete beleidsmaatregelen op het financieel en bestuurlijk functioneren van de gedecentraliseerde besturen, in overleg met de administratie, te onderzoeken. De Hoge Raad komt derhalve niet in de plaats van de overlegstructuur opgezet in het kader van het pact met de gemeenten en de OCMW's en de afsprakennota met de provincies.

Nog voor de Staten-Generaal van 22 oktober 1998, verscheen het rapport van de "Commissie Bestuurlijke Organisatie". In opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden werkte deze een model uit volgens hetwelk het binnenlands bestuur in Vlaanderen zou kunnen georganiseerd worden. Eén van de belangrijke aanbevelingen van deze commissie was dat er nood was aan een orgaan dat het binnenlands bestuur verder zou opvolgen en bestuderen. Letterlijk wordt in het CBO-rapport gesteld : "De CBO zou moeten opgevolgd worden door een beter gestructureerde en meer professioneel uitgebouwde Raad voor het Vlaams Binnenlands Bestuur die de opdracht zou krijgen om interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek te stimuleren en te coördineren, om voor kritische reflectie te zorgen over beleidsplannen, om adviezen te verstrekken over de gewenste ontwikkeling. Op korte termijn kan de Raad bijvoorbeeld het advies van de CBO over het stadsregionaal beleid verder uitwerken en opvolgen, de problematiek van de gemeentelijke bestuurskracht grondiger ontleden, het profiel van de provinciebesturen concreter uitwerken, enzovoort. Deze Raad zou zowel moeten bestaan uit politici, ambtenaren als wetenschappers en de representatieve verenigingen voor de decentrale besturen. Het is het meest logisch deze Raad te installeren op het niveau van het Vlaams Parlement en de Raad in te schakelen als klankbord bij de voorbereiding van decreten met bestuurlijke gevolgen."

Met de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, zoals verwoord in dit voorstel, trachten de indieners zowel te beantwoorden aan de noodzaak om de nodige opvolging te geven aan de engagementen genomen in het kader van het pact, aan de bekommernissen van de gedecentraliseerde besturen inzake hun relatie met de hogere overheden, als aan de in het CBO-rapport gedane suggesties. Samengevat komt dit neer op :

– het opvolgen van en het adviseren over de binnenlandse bestuurlijke organisatie en de bestuurlij-

ke organisatie van het beleid inzake maatschappelijk welzijn ;

– het stimuleren en coördineren van het interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de organisatie van het binnenlands bestuur en van het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

Op deze wijze wordt de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur meteen verbonden aan de structuur tot ambtelijke opvolging van het pact met de gemeenten en de OCMW's en van de afsprakennota met de provincies. Daarom moet het huishoudelijk reglement van de Raad bepalen dat de voorzitters van de interdepartementale stuurgroep tot opvolging van de afspraken met de lokale besturen en de provincies (de directeurs-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden en van de administratie Maatschappelijk Welzijn) ambtshalve de zittingen van de Raad bijwonen.

De samenstelling van de Raad moet een weerspiegeling zijn, enerzijds van de opdrachten die eraan worden toevertrouwd en anderzijds van de gedecentraliseerde besturen zelf. De Raad dient aldus samengesteld te zijn uit specialisten werkzaam op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie en van het beleid inzake maatschappelijk welzijn, mandatarissen van gemeente, OCMW en provincie, alsmede de hoogste ambtenaren van deze besturen, gemeentesecretarissen, OCMW-secretarissen, provinciegriffiers, gemeente- en OCMW-ontvangers. Bij de aanduiding van de leden ervan wordt een niet onbelangrijke rol weggelegd voor de verenigingen van de gedecentraliseerde besturen, met name de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

De Raad zal bestaan uit 16 leden. Acht leden zijn afkomstig van het gemeentelijke bestuursniveau (gemeentelijke mandatarissen, gemeentesecretarissen, gemeentelijke ontvangers, OCMW-mandatarissen, OCMW-secretarissen en -ontvangers) ; vijf leden zijn afkomstig van het provinciale bestuursniveau (provinciale mandatarissen, provinciegriffiers, provincie-ontvangers) en drie leden dienen deskundig te zijn op het vlak van de bestuurlijke organisatie of de bestuurlijke aspecten van het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

De indieners stellen voor om bij de samenstelling van de Raad oog te hebben voor een gelijkmatige geografische spreiding en voor een evenwichtige vertegenwoordiging van gemeenten en OCMW's.

Commentaar bij de artikelen**Artikel 1**

Normaliter is dit een gebruikelijk artikel dat geen commentaar behoeft. Hier wordt er evenwel voor geopteerd om zowel te verwijzen naar de gewest- als naar de gemeenschapsbevoegdheden. Naar het toekomstige functioneren van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is dit immers betekenisvol. De Raad zal zich zowel buigen over het beleid aangaande de bestuurlijke organisatie als het beleid inzake het maatschappelijk welzijn. Dit moet de Raad toelaten de globale werking en organisatie van het binnenlands bestuur, zowel wat betreft gemeenten, OCMW's, als provincies, op te volgen.

Artikel 2

Teneinde de nodige opvolging te geven aan de in het kader van het pact met de gedecentraliseerde besturen genomen engagementen en teneinde de gemeenten, OCMW's en provincies op beleidsniveau bij de uittekening van het binnenlands bestuur en het beleid inzake maatschappelijk welzijn te betrekken, wordt een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur opgericht.

De Raad zal, voor wat betreft die aspecten die betrekking hebben op de bestuurlijke organisatie, tevens de bevoegdheden uitoefenen die middels artikel 116 van de OCMW-wet toegekend zijn aan de Hoge Raad voor Maatschappelijk Welzijn.

Artikel 3

De Raad volgt het beleid op inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie en de bestuurlijke organisatie van het maatschappelijk welzijn. De Raad kan op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement adviseren over bovengenoemde domeinen.

De Raad stimuleert en coördineert tevens het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande. Indien de Raad dit wenselijk acht kan hij ook advies uitbrengen over de voorontwerpen van decreet en over de ontwerpen van besluit die gevolgen kunnen hebben op de bestuurlijke of financiële situatie van gemeenten, OCMW's en provincies.

Tevens heeft de Raad de mogelijkheid om, op eigen initiatief, de weerslag in te schatten van maatregelen van de Belgische federale overheid en van de Europese Unie. Dit moet de mogelijkheid bieden om een zicht te hebben op de ruime context waarbinnen gemeenten, OCMW's en provincies werken.

Artikel 4

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 5

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

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

Artikel 6

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur stelt een huishoudelijk reglement op en legt dat ter goedkeuring voor aan de Vlaamse regering. Het reglement bevat de nodige waarborgen voor een inhoudelijke en ambtelijke band met de structuur die binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap belast wordt met de opvolging van de afspraken met de lokale besturen en de provincies.

Artikel 7

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

Artikel 8

Dit artikel bepaalt de wijze waarop de adviezen moeten worden uitgebracht. Er wordt geopteerd voor advisering bij gewone meerderheid van stemmen, in de eerste plaats om het beslissingsproces

niet te vertragen door het te lang zoeken naar een consensus.

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

Artikel 9

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

Met de in dit artikel ingeschreven termijnen werkt het adviseringsproces niet vertragend op de besluitvorming. Anderzijds is de termijn waarbinnen advies moet uitgebracht worden ook realistisch : een al te korte termijn zou de kwaliteit van de adviesverlening niet ten goede komen. Van de regering wordt verwacht dat zij duidelijk maakt welk gevolg er aan de adviezen van de Raad werd gegeven.

Artikel 10

Van de Raad wordt verwacht dat hij jaarlijks verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden. Het jaarverslag moet meer zijn dan een loutere opsomming van de activiteiten die de Raad aan de dag heeft gelegd. Het moet ook een voortgangsrapport zijn over het beleid inzake de bestuurlijke organisatie.

Artikel 11

Teneinde degelijk werk te kunnen verrichten, moet de Raad in de mogelijkheid zijn alle nodige inlichtingen in te winnen. De medewerking van de diensten die ressorteren onder de Vlaamse regering is daartoe onontbeerlijk. Het spreekt vanzelf dat die inlichtingen tijdig moeten geleverd worden, zodanig dat de in artikel 9 voorziene termijn voor adviesverlening niet in het gedrang komt.

Artikel 12

Het is niet de bedoeling van de indieners om voor deze Raad een parallelle administratie uit te bouwen. Het secretariaat van de Raad zal dan ook worden waargenomen door ambtenaren van de administratie.

Artikel 13

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

Georges CARDOEN

Herman DE LOOR

Mark VAN DER POORTEN

Marcel LOGIST

John TAYLOR

André KENZELER

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewest- en gemeenschaps-aangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Oprichting en taakomschrijving

Artikel 2

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

De Raad bezit geen rechtspersoonlijkheid.

Artikel 3

De Raad heeft de volgende opdrachten :

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

andere regionale, federale of supranationale overheid ;

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

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

Artikel 4

Het verzoek om advies wordt door de voorzitter van het Vlaams Parlement op verzoek van de bevoegde commissie of door de functioneel bevoegde minister bij de Raad ingediend.

Op verzoek van ten minste een vierde van de leden geeft de Raad op eigen initiatief advies.

HOOFDSTUK III

Samenstelling

Artikel 5

§ 1. De Raad bestaat uit zestien leden, onder wie een voorzitter en een ondervoorzitter. Ten hoogste twee derde van de leden is van hetzelfde geslacht.

Voor elk lid wordt een plaatsvervangend lid aangewezen.

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

- 1° de voorzitter en de ondervoorzitter worden uit de leden van de Raad benoemd door de Vlaamse regering ;
- 2° drie leden, deskundig op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie en/of de bestuurlijke organisatie van het beleid inzake het maatschappelijk welzijn, worden benoemd door de Vlaamse regering ;
- 3° acht leden worden benoemd door de Vlaamse regering op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ;

4° vijf leden worden benoemd door de Vlaamse regering op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

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

§ 4. Het mandaat van de leden van de Raad duurt zes jaar. Het mag éénmaal hernieuwd worden.

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

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

§ 6. De leden van de Vlaamse regering of hun afgevaardigden kunnen, met raadgevende stem, de vergaderingen bijwonen.

HOOFDSTUK IV

Werking

Artikel 6

De Raad stelt, binnen drie maanden na zijn installatie, een huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Het huishoudelijk reglement bepaalt dat degenen die op ambtelijk niveau de uitvoering en de opvolging van de afspraken met de gemeenten, de OCMW's en de provincies opvolgen en coördineren, ambtshalve zitting hebben in de Raad.

Artikel 7

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

De voorzitter is verplicht de Raad samen te roepen op vraag van ten minste een vierde van de leden.

Artikel 8

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

Artikel 9

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

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

Artikel 10

De Raad stelt, op de wijze en binnen de termijn bepaald door het huishoudelijk reglement, een jaarverslag op met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie. Dat jaarverslag wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Artikel 11

De leden van de Vlaamse regering onder wie het aan de Raad voorgelegde dossier functioneel sorteert, verschaffen de Raad op zijn verzoek alle gevraagde inlichtingen of onderzoeksresultaten van onderzoeken die met betrekking tot het betrokken dossier werden gevoerd.

HOOFDSTUK V

Secretariaat

Artikel 12

Het secretariaat van de Raad wordt waargenomen door ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die door de Vlaamse regering worden aangewezen.

HOOFDSTUK VI

Middelen

Artikel 13

De werkingskosten van de Raad alsmede de presentiegelden en vergoedingen vallen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De presentiegelden en vergoedingen aan de leden van de Raad worden toegekend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 1983 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van adviesraden.

Georges CARDOEN

Herman DE LOOR

Mark VAN DER POORTEN

Marcel LOGIST

John TAYLOR

André KENZELER
