

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Jaarverslag 2005



**Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden**

Artikel 10 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bepaalt dat de raad een jaarverslag opstelt met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie.

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Markiesstraat 1 (lokaal 602) - 1000 BRUSSEL
Tel: 02/553.40.15

E-mail: bram.opsomer@ewbl.vlaanderen.be
Website: <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB>

INHOUDSTAFEL

Voorwoord	5
1. Werking	7
1.1. samenstelling	7
1.2. vergaderingen	8
1.3. hoorzittingen en gedachtewisselingen in het vlaams parlement	9
1.4. secretariaat	9
1.5. website	9
2. Adviezen 2005	10
2.1. advies 1-2005: de beleidsnota's van de vlaamse ministers vanuit bestuurlijk - organisatorisch perspectief	10
2.2. advies 2-2005 over het voorontwerp van gemeentedecreet	19
2.3. advies 3-2005 over het voorontwerp van provinciedecreet	28
2.4. advies 4-2005 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de kiesregelgeving	34
2.5. advies 5-2005 over het voorontwerp van besluit van de vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de vlaamse regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.....	39
3. Adviezen en standpunten 2000-2005	41
3.1. adviezen en standpunten op vraag van de vlaamse regering	41
3.2. adviezen op vraag van het vlaams parlement.....	42
3.3. adviezen en standpunten op eigen initiatief	42
4. Agenda voor 2006.....	44
4.1. de uitvoering van het gemeentedecreet, het provinciedecreet en het decreet op de erediensten	44
4.2. het decreet op de bestuurlijke organisatie van de o.c.m.w.-besturen	44
4.3. de evaluatie van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking.....	44
4.4. het actieplan planlasten	45
4.5. van hoge raad voor binnenlands bestuur naar vlaamse adviesraad voor bestuurszaken	45

VOORWOORD

Het eerste volledige werkjaar van de nieuwe Vlaamse legislatuur was vooral het jaar van de belangrijke kaderdecreten: het gemeentedecreet, het provinciedecreet en het decreet tot wijziging van de kiesregelgeving. De Vlaamse Regering heeft daarmee de contouren van het Vlaamse binnenlandse bestuur vastgelegd voor de komende jaren, misschien zelfs voor de komende decennia.

Het betreft bevoegdheden die als gevolg van de vijfde staatshervorming sinds 1 januari 2002 aan de regio's werden overgeheveld. De dossiers werden tijdens de vorige legislatuur voorbereid, maar konden wegens politieke onenigheid niet worden afgerond. De nieuwe Vlaamse Regering heeft zich in het regeerakkoord 2005-2009 tot doelstelling gesteld om deze kaderdecreten alsnog te finaliseren vóór de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006.

Dat betekent dat de cruciale decreten op een relatief korte tijdspanne tot stand moesten komen, wat het decreetgevend werk niet altijd ten goede is gekomen. Dat is meteen ook de hoofdteuer van de adviezen die de Hoge Raad over de decreten heeft uitgebracht. Door de krappe timing en de moeizame politieke besluitvorming zijn de hervormingen volgens de Hoge Raad onvoldragen. Een echte toekomstvisie ontbreekt. De verschillende voorstellen zijn niet altijd even consistent en soms weinig vernieuwend. Vooral het decreet tot wijziging van de kiesregelgeving lijdt eronder. De Hoge Raad betreurt dit. De Vlaamse overheid heeft 4 jaar de tijd gehad om een goed uitgebalanceerd en modern Vlaams kader voor het binnenlands bestuur op te stellen. Deze opzet is, ondanks enkele zeer waardevolle vernieuwingen, niet over de hele lijn geslaagd.

Naast die kaderdecreten stonden in 2005 ook de beleidsnota's 2004-2009 van de Vlaamse ministers op de agenda van de Hoge Raad. Voor de realisatie van deze beleidsnota's komen de ministers bij de bestuurlijke organisatie uit. In veel nota's staan dan ook voorstellen voor herformulering van taken van besturen, voor het bijsturen van verhoudingen tussen besturen, voor het installeren van nieuwe bestuursvormen, voor de reorganisatie van sectoren. De Hoge Raad vond het daarom belangrijk dat die beleidsnota's werden onderworpen aan een bestuurlijk-organisatorische analyse. De bevindingen van de Hoge Raad werden gebundeld in een advies en in een hoorzitting voorgesteld aan de leden van de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement.

In 2005 heeft de Hoge Raad zich dus vooral geconcentreerd op een aantal belangrijke dossiers die een impact zullen hebben op het lokale en provinciale bestuur gedurende de komende jaren. Wat heeft 2006 op het vlak van binnenlands bestuur in petto? Ten eerste moeten de kaderdecreten die in 2005 werden opgesteld nu worden uitgevoerd. Er moeten uitvoeringsbesluiten worden geschreven die verdere invulling geven aan de bepalingen in het gemeente- en provinciedecreet betreffende het personeel en de financiële organisatie. Ook ter uitvoering van het decreet betreffende de organisatie van de erediensten moeten verdere regels worden opgesteld voor het nieuwe financiële beleidsinstrumentarium.

Daarnaast wordt door minister Keulen een decreet aangekondigd op de bestuurlijke organisatie van de OCMW's, is er een grootschalige evaluatie opgestart van het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking, en is er een actieprogramma opgesteld ter vermindering van de planlasten. De onderhandelingen over het fiscaal pact voor een bedrijfsvriendelijke lokale fiscaliteit en over de mogelijke selectieve onroerende voorheffing worden in 2006 opgestart, en er worden werkgroepen opgestart rond de uniforme rechtspositieregeling voor de personeelsleden van de lokale en provinciale besturen en rond de evaluatie van de krachtlijnen Kelchtermans. Voldoende stof dus voor een gevulde agenda in 2006.

Tenslotte rest nog de vraag wat er zal gebeuren met de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zelf in 2006. Zal de Hoge Raad bovenstaande dossiers bespreken, of zullen ze op de agenda komen van de nieuwe Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken?

Sinds de goedkeuring van het kaderdecreet tot regeling van de strategische adviesraden in 2003 wordt gespeculeerd over de opheffing van de Hoge Raad en de installatie van een nieuwe en ruimere strategische adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken. In 2006 zou dit eindelijk een feit zijn. Op 1 januari 2006 begon de effectieve implementatie van de hervorming van de Vlaamse administratie onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en in de komende maanden zou ook de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken aan de beurt zijn. In die zin zou dit jaarverslag wel eens het laatste van de Hoge Raad kunnen zijn. We willen dan ook van de gelegenheid gebruik maken om via deze weg iedereen te danken die heeft bijgedragen aan de adviesvorming binnen de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, in de eerste plaats uiteraard de leden zelf.

9 januari 2006

Prof. dr. Ludo Veny
Voorzitter

Bram Opsomer
Secretaris

1. WERKING

1.1. SAMENSTELLING

Voorzitter: Prof. dr. Ludo Veny
Ondervoorzitter: Dr. Trui Steen

Effectieve leden, deskundig op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie en/of de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn:

- 1° Prof. dr. Ludo Veny, Universiteit Gent;
- 2° Prof. dr. em. Rudolf Maes, Katholieke Universiteit Leuven;
- 3° Dr. Trui Steen, Universiteit Leiden.

Hun respectieve plaatsvervangers:

- 1° Prof. dr. Maria Bouverne-De Bie, Universiteit Gent;
- 2° Prof. dr. Jan Umans, Limburgs Universitair Centrum;
- 3° Prof. dr. Filip De Rynck, Hogeschool Gent.

Effectieve leden op voordracht van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten:

- 1° De heer Sas van Rouveroi, schepen te Gent;
- 2° De heer Frans Destoop, schepen te Kortrijk;
- 3° Mevrouw Leona Detiège, gemeenteraadslid te Antwerpen;
- 4° De heer Leon Pierco, gemeenteraadslid te Leuven;
- 5° Mevrouw Josiane Lowie, burgemeester te Staden;
- 6° De heer Jos Truyen, burgemeester te As;
- 7° De heer Ronny Frederickx, gemeentesecretaris te Essen;
- 8° Mevrouw Ruth Stokx, directeur afdeling OCMW's, VVSG.

Hun respectieve plaatsvervangers:

- 1° Mevrouw Vera Van der Borgh, voorzitter OCMW te Aalst;
- 2° De heer Jef Gabriëls, burgemeester te Genk;
- 3° De heer Guy Reynebeau, ondervoorzitter OCMW te Gent;
- 4° Mevrouw Cindy Franssen, voorzitter OCMW te Wortegem-Petegem;
- 5° Mevrouw Jenny Goossens, schepen te Londerzeel;
- 6° De heer Walter De Brouwer, schepen te Kortenberg;
- 7° De heer Dirk De Clerck, OCMW-secretaris te Sint-Niklaas;
- 8° De heer Mark Suykens, directeur VVSG.

Effectieve leden op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Provincies:

- 1° De heer Johan Beke, provincieraadslid Oost-Vlaanderen;
- 2° De heer Jan Durnez, gedeputeerde West-Vlaanderen;
- 3° De heer Toine De Coninck, gedeputeerde Vlaams-Brabant;
- 4° Mevrouw Sonja Claes, gedeputeerde Limburg;
- 5° Mevrouw Greta Thooft, stafmedewerkster VVP.

Hun respectieve plaatsvervangers:

- 1° Mevrouw Martine De Graef, gedeputeerde Antwerpen;
- 2° De heer Arie Abbeloos, provincieraadslid Oost-Vlaanderen;
- 3° Mevrouw Lydia De Ridder, provincieraadslid Antwerpen;
- 4° De heer Marc Vandeput, gedeputeerde Limburg;
- 5° De heer Raymond Van Loock, directeur VVP.

Het **Dagelijks Bestuur** van de Hoge Raad bestaat uit:

- 1° Prof. dr. Ludo Veny;
- 2° Dr. Trui Steen;
- 3° De heer Mark Suykens;
- 4° De heer Raymond Van Loock;
- 5° De heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

1.2. VERGADERINGEN

De **Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur** kwam in 2005 vier maal samen:

- 1. Vergadering van 19 januari 2005
 - Bespreking van het advies over de beleidsnota's 2004-2009 van de Vlaamse Regering.
- 2. Vergadering van 26 april 2005
 - Bespreking van het advies over het voorontwerp van gemeentedecreet.
- 3. Vergadering van 23 juni 2005
 - Bespreking van het advies over het voorontwerp van provinciedecreet.
- 4. Vergadering van 6 oktober 2005
 - Bespreking van het advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de kiesregeling;
 - Bespreking van het advies over het voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.

Het **Dagelijks Bestuur** van de Hoge Raad kwam vijf maal samen: op 23 maart, 30 maart, 20 april, 9 juni en 20 september 2005.

1.3. HOORZITTINGEN EN GEDACHTEWISSELINGEN IN HET VLAAMS PARLEMENT

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur werd drie maal door het Vlaams Parlement gevraagd om toelichting te verschaffen:

1. Over het advies 1-2005 over de **beleidsnota's** 2004-2009 van de Vlaamse Regering, in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Decreetsevaluatie (22 maart 2005 - Stuk 278 (2004-2005), nr. 1);
2. Over het advies 2-2005 over het voorontwerp van **gemeentedecreet**, in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Decreetsevaluatie (7 juni 2005 - Stuk 347 (2004-2005), nr. 3);
3. Over het advies 3-2005 over het voorontwerp van **provinciedecreet**, in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Decreetsevaluatie (13 oktober 2005 - Stuk 473 (2004-2005), nr. 3).

1.4. SECRETARIAAT

Het secretariaat van de Hoge Raad wordt verzorgd door Bram Opsomer (licentiaat Bestuurskunde). Hij is tewerkgesteld als adjunct van de directeur op de afdeling Juridische Aangelegenheden en Verkiezingen van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

De taken van het secretariaat zijn veelvuldig. In de eerste plaats kan verwezen worden naar de opdrachten van de Hoge Raad zoals die omschreven zijn in artikel 3 van het decreet.

Meer specifiek gaat het onder meer om: coördineren van de werkzaamheden, voorbereiden van discussienota's en (ontwerp)adviezen, opvolgen van onderzoeksprojecten en bijhorende stuurgroepen, voeren van beperkte studieopdrachten, opvolgen van het werkveld, contacten leggen, actualiseren van de website, verslaggeving en de bijbehorende administratieve taken.

1.5. WEBSITE

De website van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is te raadplegen op volgend adres: www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB. Alle adviezen, standpunten en verslagen van de Hoge Raad zijn er consulteerbaar. Daarnaast zijn ook per dossier de meest relevante teksten (recente wetteksten, de adviezen van SERV, Mina-raad of Raad van State, ...) beschikbaar. De website wordt regelmatig geactualiseerd. De meest recente toevoegingen bevinden zich in de rubriek 'Actueel', te vinden op de homepagina van de website.

2. ADVIEZEN 2005

De Hoge Raad bracht in 2005 vijf adviezen uit:

1. Advies 1-2005 over de beleidsnota's 2004-2009 van de Vlaamse Regering;
2. Advies 2-2005 over het voorontwerp van gemeentedecreet;
3. Advies 3-2005 over het voorontwerp van provinciedecreet;
4. Advies 4-2005 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de kiesregelgeving;
5. Advies 5-2005 voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.

In dit hoofdstuk wordt van elk advies een samenvatting weergegeven. De volledige adviezen zijn beschikbaar op de website van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB) of kunnen worden opgevraagd bij het secretariaat.

2.1. ADVIES 1-2005: DE BELEIDSNOTA'S VAN DE VLAAMSE MINISTERS VANUIT BESTUURLIJK - ORGANISATORISCH PERSPECTIEF

3 februari 2005

De Vlaamse ministers schetsen in hun beleidsnota's de contouren van hun beleid voor de komende jaren. Voor de realisatie van de beleidsplannen komen de ministers bij de bestuurlijke organisatie uit. In veel nota's staan dan ook voorstellen voor herformulering van taken van besturen, voor het bijsturen van verhoudingen tussen besturen, voor het installeren van nieuwe bestuursvormen, voor de reorganisatie van sectoren.

De Hoge Raad formuleert in dit advies, net zoals bij de aanvang van de vorige legislatuur (zie advies 1-2000), bedenkingen over het geheel van deze nota's vanuit het perspectief van de Vlaamse bestuursorganisatie. Er wordt slechts beperkt ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de beleidsvoorstellen.

2.1.1. Algemene bedenkingen

Voorafgaand aan de toetsing van het bestuursakkoord, wenst de Hoge Raad een aantal algemene aandachtspunten aan te geven die de inhoud van dat bestuursakkoord eigenlijk overstijgen. Het gaat om volgende aandachtspunten:

- Het statuut van het bestuursakkoord;
- Het gemeente- en provinciedecreet;
- De aanpak en uitwerking in de beleidsnota;
- De invulling van de begrippen lokale en provinciale besturen;
- De rol van de OCMW's;

- De rol van de federale overheid;
- De toekomst van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

1. Het statuut van het bestuursakkoord

Het bestuursakkoord wordt in deel twee van de advisering gehanteerd als basis voor de analyse van de beleidsnota's. Daarbij zijn vooral de algemene afspraken in hoofdstuk één van dat akkoord voor de Hoge Raad van belang. Ze vormen volgens de Hoge Raad nog steeds een adequaat uitgangspunt voor goede bestuurlijke verhoudingen. De Hoge Raad stelt echter vast dat er na de ondertekening op 25 april 2003 door de drie bestuursniveaus in Vlaanderen niets meer gebeurd is met dat akkoord. Het werd nooit in een decreet gegoten of officieel voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Met andere woorden: het statuut van het akkoord is onduidelijk. Daardoor is het ook onduidelijk in welke mate de nieuwe Vlaamse Regering en het nieuw samengesteld Vlaams Parlement zich gebonden voelen door het bestuursakkoord of zelfs maar op de hoogte zijn van de tekst.

De Hoge Raad wil wijzen op het feit dat er voor het bestuursakkoord reeds een 'pact' tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's en een 'afsprakennota' met de provincies werd afgesloten in 1999. In beide akkoorden hadden de lokale en provinciale besturen, en vooral hun representatieve verenigingen, destijds veel tijd en energie gestoken. Beide akkoorden zijn vervolgens een stille dood gestorven, waarna de vorige Vlaamse Regering (1999-2004) een volledig nieuw en eigen akkoord wilde opstellen dat nog grootser was opgevat. Opnieuw hebben de lokale en provinciale besturen met hun verenigingen zich ten volle geëngageerd, met als resultaat het bestuursakkoord. De Hoge Raad kan alleen maar hopen dat dat akkoord niet hetzelfde lot is beschoren als het pact en de afsprakennota. Daarom wil de Hoge Raad dat de nieuwe Vlaamse meerderheid zo vlug mogelijk een duidelijk signaal geeft dat het bestuursakkoord dit maal wel de legislatuurovergang zal overleven.

2. Het gemeente- en provinciedecreet

De Vlaamse overheid neemt zich voor om tegen juli 2005 een gemeente- en provinciedecreet klaar te hebben. De Hoge Raad vraagt zich af welk soort van decreten er in zo'n korte tijdspanne op tafel kunnen liggen en op welke manier het beloofde overleg met de besturen en hun vertegenwoordigende organisaties zal gerealiseerd worden. De Hoge Raad wil er nogmaals op wijzen dat het gaat over twee cruciale decreten die de toekomst van de lokale en provinciale besturen volledig zal bepalen.

Dit probleem stelt zich nog explicieter bij de opmaak van het provinciedecreet, omdat kan worden vastgesteld dat momenteel alle aandacht en energie gaat naar de opmaak van het gemeentedecreet. Daardoor ontstaat opnieuw het gevaar dat het provinciedecreet een doorslagje wordt van het gemeentedecreet, terwijl de twee bestuursniveaus op een aantal gebieden een totaal andere rationaliteit volgen.

Tenslotte is het ook belangrijk om aan te stippen dat de federale en de Vlaamse overheid ten

aanzien van beide bestuursniveaus een totaal andere aanpak hanteren, wat bijvoorbeeld tot uiting komt in de positie van de gouverneur. Ook hiermee dient men rekening te houden.

3. Aanpak en uitwerking in de beleidsnota's

De Hoge Raad stelt in de eerste plaats vast dat de beleidsnota's slechts de contouren van het beleid van de respectievelijke ministers omschrijven. Daarom kan eigenlijk geen sprake zijn van 'beleidsnota's' in de strikte zin van het woord. Ze zijn namelijk niet gekoppeld aan een concrete timing en financiering. De Hoge Raad wil erop wijzen dat de Vlaamse overheid dit op haar beurt nochtans wel verwacht van de lokale en provinciale besturen. Door het eerder vage karakter van de Vlaamse beleidsnota's is het ook niet eenvoudig om harde standpunten te formuleren.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering niet de tijd heeft genomen om de beleidsnota's van de verschillende ministers naast elkaar te leggen. De uitwerking van de beleidsnota's is zeer verschillend zowel op inhoudelijk vlak (zie verder in het advies), als op het vlak van de gehanteerde filosofie (doel en finaliteit van de beleidsnota), de methodiek van de beleidsnota (al dan niet gekoppeld aan een bepaalde invulling van strategische planning) en de manier waarop de presentatie is opgevat (zeer uitgebreide proza-beleidsnota's versus zeer schematische beleidsboomnota's). Ook die verscheidenheid maakt het lastig om de nota's vanuit bestuurlijk-organisatorisch perspectief te analyseren.

4. Welke besturen worden bedoeld?

De Hoge Raad stelt vast dat, net zoals in zijn advies over de beleidsnota's van de vorige Vlaamse legislatuur, de beleidsnota's te vaak terminologische preciesheid missen. Wanneer sprake is van lokale besturen zijn nu eens de gemeenten bedoeld, soms gemeenten en OCMW's en dan weer gemeenten en provincies.

Het is volgens de Hoge Raad voor een ordentelijke discussie over de binnenlandse bestuurlijke organisatie absoluut noodzakelijk een meer consequente terminologie te hanteren. Lokaal bestuur is een verzamelterm voor alle bestuursinstellingen waarvoor het gemeentebestuur op lokaal vlak verantwoordelijkheid draagt. Dit betekent concreet uiteraard het gemeentebestuur zelf, maar ook het OCMW-bestuur, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, het autonoom gemeentebedrijf of andere gemeentelijke verenigingen, de politiezone. Als geen onderscheid moet worden gemaakt dan vallen die volgens de Hoge Raad dus allen onder de term 'lokaal bestuur'. Als toch een onderscheid nodig is, dan is het volgens de Hoge Raad beter het bestuursorgaan met naam te noemen. Alleszins kan onder de term lokaal bestuur nooit het provinciaal bestuursniveau vallen. Ook worden voor de verwijzing naar de provincies soms termen als regionaal, subregionaal, bovenlokaal gehanteerd. Om alle misverstanden te vermijden hanteert men best gewoon de term provinciaal of intermediair bestuursniveau, zoals dat ook werd afgesproken in het bestuursakkoord.

5. OCMW-besturen

Aansluitend bij het vorige punt over de invulling van de begrippen 'lokaal' en 'provinciaal' moet de Hoge Raad vaststellen dat in de beleidsnota's bijna geen aandacht wordt besteed aan de OCMW-besturen. Ofwel wordt naar de gemeenten verwezen, ofwel naar de lokale besturen, maar het is nooit echt duidelijk of ook de OCMW's bedoeld worden. Nochtans vormt het OCMW tot op heden nog steeds een verzelfstandigd bestuur dat voor een groot deel los staat van het gemeentebestuur en dat belangrijke eigen bevoegdheden heeft binnen het lokaal beleid.

6. Federale overheid

Ook de federale overheid blijft een belangrijke actor die de werking van de lokale en provinciale besturen kan beïnvloeden. Toch wordt er in de beleidsnota's weinig of geen aandacht aan besteed. Zo wordt in de beleidsnota Binnenlands Bestuur wel gesproken over overleg tussen Vlaanderen en de lokale en provinciale besturen, maar wordt nergens een aanzet gegeven om de noodzaak van een gestructureerd overleg ook aan te kaarten bij de federale overheid. Ook in de beleidsnota stedenbeleid wordt niet aangegeven hoe het federale stedenbeleid beter kan worden afgestemd op het Vlaams stedenbeleid. Enkel voor het beleidsdomein Welzijn, waar een belangrijk deel van de financiële middelen voor de gezondheidszorg zich op het federale niveau situeert, heeft men oog voor het belang van de federale overheid.

Dit wekt bij de Hoge Raad de indruk dat de Vlaamse ministers als het ware op een eiland leven en weinig oog hebben voor wat op andere bestuursniveaus aan beleid wordt gevoerd. Daarom moet volgens de Hoge Raad nagedacht worden over een soort forum waar de vier bestuursniveaus (lokaal, provinciaal, Vlaams en federaal) elkaar kunnen ontmoeten en kunnen zorgen voor een betere afstemming van het beleid. Dit forum zou meteen ook kunnen fungeren als formeel aanspreekpunt voor de lokale en provinciale besturen bij de federale overheid voor mogelijke problemen, iets wat voorheen steeds moest gebeuren via de tussenstap van de Vlaamse overheid.

7. Advies versus overleg: de toekomst van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Op 2 juni 2004 publiceerde de Hoge Raad zijn advies 4-2004 over het voorontwerp van decreet houdende de oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken als opvolger van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. De Hoge Raad bevestigde in dat advies een aantal standpunten die reeds meermalen waren ingenomen door de Hoge Raad en die hier nogmaals worden herhaald :

- Er is een strikte scheiding noodzakelijk van advies en overleg. Uit de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur blijkt namelijk dat het enkel regelen van de strategische advisering, zonder het decretaal verankeren van structureel overleg, soms nefast kan zijn voor de onafhankelijkheid van een adviesraad. Zeker indien de belangenorganisaties van de lokale en provinciale besturen formeel zitting nemen in de raad. Enkel indien de lokale en

provinciale besturen, al dan niet via hun organisaties, een apart forum krijgen voor overleg met de Vlaamse overheid, kan nagedacht worden over een echt onafhankelijke samenstelling en werking van de Hoge Raad of een eventuele opvolger.

- De bestuurlijke organisatie wordt in Vlaanderen niet enkel meer bepaald door het beleidsdomein Binnenlandse Aangelegenheden, maar door alle Vlaamse sectormaterialies. Dit past in een ruimere bestuurlijke evolutie in Vlaanderen waar de focus wordt gelegd op de responsabilisering van de rechtstreeks verkozen besturen en op het belang van het lokale niveau als burgers nabij bestuur. Een adviesraad die moet adviseren over de bestuurlijke organisatie moet dus volgens de Hoge Raad best een sectoroverschrijdende rol vervullen om zodoende toch adviezen over de beleidsdomeinen heen te kunnen uitbrengen, eventueel in samenspraak met de andere sectorale adviesraden. Dit heeft dan uiteraard wel gevolgen voor de samenstelling, de middelen en het personeel van de adviesraad (ook al omdat het beleidsdomein Bestuurszaken naast binnenlands bestuur ook andere beleidsvelden omvat, zoals het Vlaams personeelsbeleid).

De Hoge Raad is onder bovenstaande voorwaarden absoluut voorstander van de hervorming tot een nieuwe en onafhankelijke adviesraad. In de beleidsnota Binnenlands Bestuur staat duidelijk dat het de bedoeling is dat gedurende deze legislatuur de Hoge Raad in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid wordt omgevormd tot de strategische adviesraad voor Bestuurszaken. Opnieuw ontbreekt echter ook bij dit voorstel de concrete timing en financiering van de hervorming. Zoals hierboven gesteld zal een adviesraad Bestuurszaken ongetwijfeld kosten met zich meebrengen indien die raad op een degelijke manier zijn taak wil uitvoeren. Tot op heden blijft de Vlaamse Regering echter vasthouden aan de eis dat de hervorming financieel neutraal moet zijn. Dit lijkt volgens de Hoge Raad niet te realiseren en zorgt voor veel onduidelijkheid. De Hoge Raad wil daarom van de Vlaamse Regering zo vlug mogelijk een duidelijk zicht op zijn eigen toekomst. Want de huidige grijze zone waarin de Hoge Raad zich bevindt, werkt niet motiverend voor de leden en ondermijnt de slagkracht van de raad.

2.1.2. Toetsing van het bestuursakkoord

In dit tweede hoofdstuk van het eerste deel wordt de toetsing gemaakt van de principes die werden vastgelegd in het bestuursakkoord. Voor een meer gedetailleerde analyse op basis van het bestuursakkoord kan worden verwezen naar het tweede deel van het advies. In dat tweede deel, de motivering, wordt aan de hand van de meest significante voorbeelden uit de Vlaamse beleidsnota's gekeken in welke mate de belangrijkste principes uit het bestuursakkoord (subsidiariteit, overleg, goede financiële verhoudingen, planlast en toezicht, terughoudende rol van de Vlaamse overheid en interbestuurlijke samenwerking) kunnen worden teruggevonden. Dit hoofdstuk is als het ware de synthese van dat tweede deel en bundelt de belangrijkste bevindingen die samen de kern vormen van het advies.

Door het vage karakter van de beleidsnota's (zie algemene bedenkingen) is het voor de Hoge Raad heel moeilijk om nu reeds zijn definitief standpunt te bepalen over de voorstellen die zijn opgenomen. Toch kunnen een aantal trends worden onderscheiden. Eerst worden de positieve trends aangeduid, vervolgens focust de Hoge Raad op een aantal aandachtspunten.

1. Enkele positieve trends

Er kan worden vastgesteld dat de afspraken die werden vastgelegd in het bestuursakkoord voor een deel kunnen worden teruggevonden in het Vlaams regeerakkoord en in bepaalde beleidsnota's, althans op principieel niveau. Op het niveau van de concrete invulling van die afspraken in de operationele voorstellen, is die invulling reeds minder duidelijk aanwezig (zie de aandachtspunten).

- In het kader van de subsidiariteit worden de lokale besturen, als meest burgers nabijge overheid, in heel wat beleidsnota's op principieel niveau aangeduid als cruciale **partner** bij het beleid. Dit is alvast een verbetering ten opzichte van de vorige beleidsnota's. Het provinciale bestuursniveau wordt, conform de afspraken in het kerntakendebat, in een aantal beleidsnota's naar voor geschoven als bovenlokale taakbehartiger en ondersteuner van de lokale besturen;
- Het **overleg** met de lokale en provinciale besturen wordt in bijna alle beleidsnota's teruggevonden, al is de invulling van dat overleg in de meeste ervan nog heel onduidelijk;
- De Hoge Raad stelt vast dat de **groeivoet** van het Gemeentefonds in het regeerakkoord wordt vastgelegd op 3,5%. Daardoor kunnen gemeenten nu, althans voor wat dat deel van de inkomsten betreft, een realistische langetermijnplanning opstellen. De Hoge Raad is daarnaast eveneens verheugd te kunnen vaststellen dat de Vlaamse overheid van plan is om de groeivoet voor het Provinciefonds gelijk te schakelen met de groeivoet voor het Gemeentefonds;
- In het kader van de financiële verhoudingen tussen de bestuursniveaus zijn zowel de **effectenrapportering** als de compensatieregeling in het Vlaams regeerakkoord en in de beleidsnota Binnenlands Bestuur terug te vinden;
- Ook de afstemming tussen de sectorale subsidiestromen, het **verminderen van de planlast** en de afstemming van het specifiek toezicht vormen in de meeste beleidsnota's, en dan vooral in de beleidsnota Binnenlands Bestuur, een belangrijke principiële doelstelling voor de volgende legislatuur;
- De Hoge Raad stelt vast dat de **vernieuwingsdrang** van de ministers, in vergelijking met de vorige legislatuur, wat verminderd is. Zo is er tijd om de hervormingen die in de vorige legislatuur werden ingezet verder te implementeren, te evalueren en eventueel bij te sturen. Ook is er in de beleidsnota's aandacht, opnieuw vooral op principieel niveau, voor beleidsafstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen op Vlaams niveau;
- Enkel in de beleidsnota Binnenlands Bestuur worden enkele concrete acties aangekondigd met als specifiek doel het verbeteren van de **bestuurskracht** van de lokale besturen (zoals meer mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeente en OCMW en de evaluatie van fusies en intergemeentelijke samenwerking). De Hoge Raad acht die denkpijles waardevol, maar wenst daarbij te benadrukken dat hier opnieuw in de eerste plaats de lokale verant-

woordelijkheid moet primeren. In navolging van advies 5-2004 'Lokaal besturen in de stad', moeten bovenstaande denkpistes zoveel mogelijk leiden tot nieuwe inzichten, mogelijkheden en stimulansen voor de lokale besturen om hun bestuurskracht te verbeteren, eerder dan tot nieuwe betuttelende verplichtingen.

Ook in andere beleidsnota's kunnen, minder expliciet, instrumenten worden teruggevonden ter versterking van de autonomie en bestuurskracht van de lokale en provinciale besturen. Die nemen verschillende vormen aan: vereenvoudigen van regelgeving, deregulering, de mogelijkheid tot intergemeentelijke samenwerking, ondersteuning, stimulering, het aanbieden van vorming, het verzamelen en verspreiden van goede praktijken, en de inzameling en beschikbaarstelling van data;

- Tenslotte worden in de beleidsnota's verschillende voorstellen gedaan om op basis van **interbestuurlijke samenwerking** een geïntegreerd aanspreekpunt voor de burger op te starten op lokaal of provinciaal niveau. Er is ook beperkt aandacht voor de gebiedsgerichte (samen)werking.

Aan de andere kant is het uiteraard eigen aan beleidsnota's die worden opgesteld in het begin van een legislatuur dat ze bol staan van de goede bedoelingen. Het tegendeel zou verbazen. De Hoge Raad zal er in de loop van deze legislatuur op toezien dat die uitgangspunten ook effectief worden nageleefd bij de implementatie van de voorstellen uit de beleidsnota's. Waar nodig zal ten gepaste tijde een standpunt of advies worden geformuleerd. Als bijlage bij dit advies werd alvast een lijst gevoegd van punten waar de Hoge Raad in komende legislatuur verder wil over adviseren.

2. Aandachtspunten

De Hoge Raad wil tenslotte wijzen op een aantal belangrijke aandachtspunten die betrekking hebben op het bestuursakkoord:

- In het Vlaams regeerakkoord en in de beleidsnota's wordt nauwelijks een aanzet gegeven om blijvend werk te maken van een optimalisering van de **verdeling van taken**, middelen en verantwoordelijkheden. Nochtans was steeds aangekondigd dat het bestuursakkoord slechts een momentopname was en dat het kerntakendebat ook daarna moet worden verder gezet.
De Hoge Raad houdt in dit kader een pleidooi voor een bestuurlijk effectenrapport, waarbij bij elk Vlaams voorstel of ontwerp van beslissing telkens eerst de afweging wordt gemaakt of daarvoor geen verantwoordelijkheid kan worden toegekend aan het lokale of provinciale bestuursniveau;
- De invulling van het **subsidiariteitsprincipe**, één van de belangrijkste principes van het bestuursakkoord, blijft meestal heel vaag in de beleidsnota's. In een aantal beleidsnota's is er een bescheiden poging om ook effectief enkele bevoegdheden naar de lokale of provinciale besturen door te schuiven, maar het blijft op operationeel niveau eerder aan de magere kant, zeker indien de vergelijking wordt gemaakt met andere Europese landen. Opnieuw

ziet het er dus naar uit dat, ondanks sommige politieke verklaringen, er tijdens deze legislatuur op dit vlak geen echte trendbreuk zal op te tekenen vallen;

- Een argument dat men vaak hanteert voor de reden waarom men vanuit Vlaanderen niet vlug geneigd is om veel taken en verantwoordelijkheden door te schuiven naar de lokale of provinciale besturen, is dat die besturen niet steeds over voldoende capaciteiten zouden beschikken om dat op een degelijke manier te kunnen opnemen. De Hoge Raad erkent dat dit in de huidige situatie voor een deel waar is. Alleen mag dit geen argument zijn waar de Vlaamse overheid zich blijft achter schuilen zonder er iets aan te doen. Want taken en verantwoordelijkheden doorschuiven, betekent ook substantiële **middelen** en dus macht doorschuiven. En dit blijkt voor de Vlaamse overheid vaak een stap te ver.
In dit verband wenst de Hoge Raad erop te wijzen dat de vorige Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden, de heer Paul Van Grembergen, zich in een omzendbrief engageerde om een deel van de bijkomende middelen die Vlaanderen zal ontvangen ten gevolge van de Lambermontakkoorden aan de lokale besturen door te sluizen. De Hoge Raad vindt dit engagement niet terug in het regeerakkoord of in het de beleidsnota Binnenlands Bestuur. De Hoge Raad vraagt dat de nieuwe Vlaamse Regering zijn standpunt hieromtrent zo vlug mogelijk bepaalt en communiceert naar de lokale besturen;
- Subsidiariteit betekent dus ook het actief versterken van de **bestuurskracht** en de autonomie van de lokale en provinciale besturen, zodat ze alle taken op een degelijke manier kunnen uitvoeren. In die zin betreurt de Hoge Raad dat niet gedacht wordt aan een regioscreening, zoals dat in het advies 3-2002 van de Hoge Raad wordt voorgesteld. Dit is een proces dat moet uitgevoerd worden per streek om maatwerk mogelijk te maken. Belangrijk hierbij is dat alle lokale actoren betrokken moeten worden: niet alleen de betrokken gemeenten maar ook bijvoorbeeld het middenveld. Zo kan een debat op gang worden gebracht over de knelpunten en kansen om de bestuurskracht te vergroten. Dit proces maakt het mogelijk dat gemeenten een actieplan opstellen en vrijwillig initiatieven nemen;
- In de beleidsnota Binnenlands Bestuur wordt verwezen naar een aantal algemene afspraken zoals die werden vastgelegd in het bestuursakkoord, en wordt gesteld dat die moeten worden doorgetrokken naar de verschillende beleidsdomeinen. In de eerste plaats is het voor de Hoge Raad van belang dat de minister bevoegd voor het beleidsdomein Binnenlands Bestuur en zijn of haar administratie zelf de afspraken naleeft die zijn vastgelegd in het bestuursakkoord. Vanuit het beleidsdomein Binnenlands Bestuur moet als het ware het goede voorbeeld worden gegeven en moet gewerkt worden aan de naleving van de afspraken, ook in de andere beleidsdomeinen.
Om die reden betreurt de Hoge Raad dat in de beleidsnota Binnenlands Bestuur niet wordt gesproken over een mogelijke **coördinerende rol** voor de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur of zijn administratie. Volgens de Hoge Raad is het de taak van dit beleidsdomein om te fungeren als draaispil voor beslissingen van de Vlaamse overheid die gevolgen hebben voor het lokale of provinciale bestuursniveaus. Daar moet de afstemming gebeuren en moeten de afspraken uit het bestuursakkoord worden bewaakt;
- In verband met de afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen vraagt de Hoge Raad specifiek aandacht voor de hervorming van de Vlaamse administratie onder de no-

mer **Beter Bestuurlijk Beleid**. De Hoge Raad wenst namelijk te waarschuwen voor een te verkokerde administratie. De Hoge Raad erkent dat er altijd wel een bepaalde mate van verkokering zal bestaan op het centrale bestuursniveau. Wel wordt hierdoor de verantwoordelijkheid groter om provinciaal of lokaal het beleid te coördineren en de beleidsinitiatieven op elkaar af te stemmen. Deze verantwoordelijkheid moet in toepassing van het subsidiariteitsbeginsel uitdrukkelijk erkend worden door de Vlaamse overheid.

Daarnaast hoopt de Hoge Raad dat er voldoende rekening wordt gehouden met de positie van de lokale en provinciale besturen in de BBB-operatie, vooral dan in relatie met de zelfstandige agentschappen. Tenslotte betreurt de Hoge Raad de onlogische verdeling van de bevoegdheden onder de ministers van de Vlaamse Regering en onder de commissies in het Vlaams Parlement;

- In de beleidsnota Binnenlands Bestuur wordt geen aanzet gegeven om het **overleg** met de lokale en provinciale besturen en met hun vertegenwoordigende organisaties decretaal te verankeren. Dit is nochtans de enige manier om dat overleg ook effectief te garanderen. De Hoge Raad wil bijkomend benadrukken dat het van belang is dat het overleg wordt gestart bij het begin van het besluitvormingsproces, en dus niet pas indien reeds een definitieve consensustekst op tafel ligt. Anders wordt het overleg al vlug gedegradeerd tot een 'toelichtingssessie', waarbij de Vlaamse overheid enkel nog aangeeft wat ze van plan is en waar er voor het overige nog slechts punten en komma's kunnen wijzigen. De Hoge Raad juicht in die zin het gebruik van zogenaamde witboeken toe voorafgaand aan de eigenlijke redactie van regelgeving, op basis waarvan dan de overleg- en adviesprocedure kan starten;
- De **fiscale autonomie** van de gemeenten en provincies kan als principe niet worden teruggevonden in het regeerakkoord en in de beleidsnota's. Integendeel, de Vlaamse overheid geeft de indruk dat op een beperkt aantal gebieden de gemeentelijke of provinciale fiscaliteit als instrument voor het Vlaams beleid zal worden gebruikt. Zo kan in de beleidsnota's worden gelezen dat het de bedoeling is dat de gemeentelijke en provinciale fiscaliteit bedrijfsvriendelijker wordt en dat de forfaitaire afvalbelasting zal worden afgeschaft. De Hoge Raad wil dat de discussie over de gemeentelijke en provinciale fiscaliteit wordt gevoerd in overleg met de betrokken besturen, die duidelijk blijken geven van goede wil, of hun vertegenwoordigende organisatie en dat het gevoerd wordt aan de hand van volledige en genuanceerde cijfers en met respect voor de grote verscheidenheid tussen de besturen;
- In verband met de **vermindering van de planlast** en het specifiek toezicht betreurt de Hoge Raad het vage karakter van de voorstellen en het feit dat in elke beleidsnota een eigen invulling wordt gegeven aan dit principe. Daarenboven zijn de voorstellen niet steeds heel erg doordacht, waardoor de haalbaarheid twijfelachtig wordt. Ook blijft het onduidelijk in welke mate de sectorale beleidsdomeinen echt bereid zijn om zich aan algemene kaderrichtlijnen te houden. Enkele recente besluiten van de Vlaamse Regering stemmen alleszins niet hoopvol. Daarnaast betreurt de Hoge Raad dat de vraag naar het al dan niet voortbestaan van de **specifieke financiering** en de eventuele integratie in de algemene financiering (zie bestuursakkoord) in de beleidsnota's niet wordt gesteld (uitzondering: beleidsnota Leefmilieu); Ook de problematiek van het **bindend advies** door de Vlaamse administratie wordt niet aan-

gehaald in de beleidsnota's. Op dit punt ondervinden lokale en provinciale besturen nog een grote mate van betutteling vanuit de Vlaamse administratie;

- In de beleidsnota's kunnen een aantal voorstellen worden teruggevonden die de lokale en provinciale **autonomie** potentieel in gevaar kunnen brengen: globaal fiscaal pact, afschaffing forfaitaire afvalbelasting, de mogelijke sanering van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen op het vlak van Energie, de invoering van de economische impacttoets en de vele voorstellen om een geïntegreerd loket of aanspreekpunt te installeren op het lokaal of provinciaal niveau;
- Vanuit de verschillende beleidsdomeinen kan worden vastgesteld dat het decreet op de intergemeentelijke samenwerking niet steeds voldoet aan de noden op het terrein. Het decreet is in bepaalde gevallen te detaillistisch en biedt te weinig mogelijkheid tot flexibiliteit, vooral op het vlak van de samenwerking met de provincies (beperking tot 20%) of andere semi-publieke of private actoren. Daarom is steeds meer vraag naar specifieke regelingen die een uitzondering op dat decreet mogelijk maken. De vraag kan dus gesteld worden of er een bepaalde regeling voor de **interbestuurlijke relaties** noodzakelijk geworden is. Dit biedt het voordeel dat niet telkens specifieke regelingen moeten uitgewerkt worden naar gelang de materie. De Hoge Raad doet op dit ogenblik nog geen definitieve uitspraak over de gewenste piste. Verder debat en onderzoek zijn noodzakelijk. De Hoge Raad vraagt daarom in de eerste plaats dat het probleem van de interbestuurlijke samenwerking een belangrijk onderdeel vormt van de wetenschappelijke evaluatie van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking die in de beleidsnota Binnenlands Bestuur wordt aangekondigd. Daarnaast zal ook de Hoge Raad zelf deze problematiek meenemen en zijn definitief standpunt bepalen als die evaluatie op de agenda van de Hoge Raad.

2.2. ADVIES 2-2005 OVER HET VOORONTWERP VAN GEMEENTEDECREET

29 april 2005

Op 15 maart 2005 keurde de Vlaamse Regering voor een eerste maal het nieuwe voorontwerp van gemeentedecreet principieel goed. Tevens werd beslist advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

De Hoge Raad bracht tijdens de vorige legislatuur reeds zijn advies uit over een vorige versie van het voorontwerp van gemeentedecreet (advies 4-2002). Het betreft de versie die op 19 juli 2002 werd goedgekeurd door de toenmalige Vlaamse Regering.

De Hoge Raad baseerde zich voor de opmaak van het nieuwe advies ook op enkele bijdragen vanuit de academische wereld:

- Prof. dr. Johan Christiaens (UGent): *Attentiepunten op het vlak van accountancy, administratieve organisatie en auditing m.b.t. het voorontwerp van gemeentedecreet versie 15/3/2005;*
- De heer Danny Van Assche (UA): *Enkele opmerkingen op Titel X (de binnengemeentelijke territoriale organen) van het ontwerp-gemeentedecreet.*

2.2.1. Algemene bedenkingen

De Hoge Raad deelt het uitgangspunt van de Vlaamse Regering over het gemeentedecreet: er is nood aan een verbeterd en eigen Vlaams organiek kader voor de lokale besturen. De momenteel geldende regelgeving is niet langer in overeenstemming met de nieuwe uitdagingen op het vlak van democratie, dienstverlening en management die de huidige complexe samenleving met zich meebrengt.

Het gemeentedecreet is echter niet zomaar een decreet. Het legt de basis voor de werking van de lokale democratie in de volgende decennia. Het heeft ingrijpende gevolgen op dat niveau van onze democratie waarvan iedereen, vooral in de laatste jaren, overtuigd is dat daar in het bijzonder de strijd wordt geleverd voor het versterken van de legitimiteit van de overheid en van het vertrouwen dat de burger in politiek heeft. Het traject om tot zo'n decreet te komen mag dan ook niet zomaar een traject zijn.

Dat traject startte eigenlijk al in 1992, toen de toenmalige regeringspartijen een politiek akkoord bereikten over de regionalisering van de organieke regelgeving voor de gemeenten en provincies (het Sint-Michielsakkoord). Het zal tot 1 januari 2002 duren vooraleer de gewesten ook effectief de bevoegdheid krijgen (bijzondere wet van 13 juli 2001), maar reeds bij de opmaak van de beleidsprioriteiten voor de legislatuur 1995-1999 wordt door toenmalig minister Leo Peeters aangegeven dat er geen tijd moet worden verloren en dat een debat op gang moet worden gebracht over de nieuwe krachtlijnen en aandachtspunten van het gemeentedecreet.

We zijn ondertussen 10 jaar na die beleidsintentie van Leo Peeters en de Vlaamse Regering lijkt in de laatste rechte lijn te zitten richting de definitieve behandeling van het gemeentedecreet in het Vlaams Parlement. Het traject heeft dus alleszins lang genoeg geduurd. Maar werd de tijd ook goed besteed? Met andere woorden: weerspiegelt het traject dat uiteindelijk heeft geleid tot de voorliggende tekst het enorme belang van het decreet? Het antwoord is volgens de Hoge Raad nee.

- Ten eerste mist de Hoge Raad in dit voorontwerp en de daarbij horende memorie van toelichting een voorafgaande problematisering. Er wordt nergens duidelijk gemaakt welke knelpunten de Vlaamse Regering onderscheidt bij de lokale besturen en op welke manier de voorstellen uit het voorontwerp daar een antwoord op te bieden hebben. Het is een algemeen aanvaarde en toegepaste praktijk om bij het uitzetten van nieuwe beleidslijnen eerst een duidelijke analyse te maken van de sterktes en zwaktes van de huidige situatie. De Vlaamse overheid heeft daarvoor meer dan 10 jaar de tijd gehad, maar komt niet verder dan een aantal vage doelstellingen waarvan de oorsprong onduidelijk is. Ook de internationale dimensie ontbreekt volledig. Nergens wordt nagegaan wat de belangrijkste tendensen zijn in het Europese bestuurlijke landschap en op welke manier die eventueel van nut kunnen zijn in de Vlaamse context.
- Ten tweede heeft het noodzakelijke **breed-maatschappelijke debat** over het nieuwe gemeentedecreet amper plaats gevonden. Met de opmaak van de academische Proeve van

Gemeentedecreet en het eenmalige congres dat daarover in 2001 plaats had, stokte het officiële, door de Vlaamse overheid georganiseerde, publieke debat. Het voorbereidingsproces bleef grotendeels intern: administratie, advocatenkantoor en kabinetten.

- Tenslotte kan worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid na 10 jaar nu een voorontwerp heeft kunnen klaarstomen, maar dat dit voorontwerp op vele plaatsen gewoon de regelgeving uit de Nieuwe Gemeentewet overneemt. Reden daarvoor is dat men tijdens de vorige legislatuur in extremis geen politiek compromis kon vinden over een aantal politieke vernieuwingen (rechtstreekse verkiezing burgemeester, decumul, ...). Omdat de nieuwe Vlaamse Regering perse nog voor de komende gemeenteraadsverkiezingen een nieuw gemeentedecreet wou hebben, was er geen tijd om dit nu wel uit te klaren. Het resultaat is dat het voorontwerp **weinig vernieuwend** is, vooral op het niveau van de politieke organisatie. Daarnaast vertoont het voorontwerp **weinig consistentie en visie**. De beslissingen omtrent het gemeentedecreet lijken eerder ad-hoc genomen, afhankelijk van de politieke compromis dat al dan niet kon worden gevonden. Het voorontwerp is bovendien door de krappe timing op operationeel niveau absoluut niet doordacht of slordig opgemaakt (zie specifieke opmerkingen).

De Hoge Raad vraagt zich af waarom de huidige Vlaamse Regering in die korte periode voor de gemeenteraadsverkiezingen absoluut nog een gemeentedecreet wenst klaar te stomen. Nergens worden vanuit de lokale besturen signalen uitgestuurd dat een nieuw gemeentedecreet nu echt wel dringend is. Dit roept bij de Hoge Raad een aantal vragen op. Wil de Vlaamse Regering enkel een eigen gemeentedecreet hebben omdat het Vlaamse gewest nu eenmaal de bevoegdheid heeft gekregen? Of probeert de Vlaamse Regering met het gemeentedecreet een aantal concrete problemen en uitdagingen in de lokale besturen aan te pakken? Het is voor de Hoge Raad niet steeds duidelijk.

Concluderend kan worden gesteld dat het afgelegde parcours heeft geleid tot een voorontwerp van gemeentedecreet en een memorie van toelichting die absoluut niet in overeenstemming zijn met het belang van het lokale bestuursniveau en de opportuniteiten en uitdagingen die zich daar stellen.

De Hoge Raad verneemt dat het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering na 2006 enkele belangrijke politieke elementen uit het gemeentedecreet, waar geen compromis kon over worden gevonden, opnieuw op de politieke agenda plaatst. De Hoge Raad kan alleen maar hopen dat er lessen kunnen getrokken worden uit het afgelegde traject tot nu toe en dat er gewerkt wordt aan een degelijke SWOT-analyse, dat er een breed-maatschappelijk debat wordt gevoerd en dat er aandacht is voor het draagvlak bij de lokale besturen zelf.

De Hoge Raad vraagt verder ook aandacht voor de implementatie van het decreet. Heel wat belangrijke zaken moeten nog geregeld worden in uitvoeringsbesluiten. De Hoge Raad hoopt dat ook daarvoor het noodzakelijke debat wordt opgestart. De Hoge Raad verwacht tenslotte meer duidelijkheid over de gefaseerde invoering van het decreet.

In het Vlaamse regeerakkoord en in de beleidsnota Binnenlands Bestuur worden verschillende cruciale decreten aangekondigd die de werking van de lokale en provinciale besturen voor een lange periode zullen bepalen (gemeente- en provinciedecreet, decreet op de bestuurlijke organisatie van de OCMW's en het kiesdecreet voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen).

gen). Momenteel ligt slechts de eerste schijf van die regelgeving op tafel: het gemeentedecreet. De Hoge Raad heeft helemaal geen zicht op de vorderingen die in de andere dossiers zijn gemaakt. Dit maakt het moeilijk om een analyse te maken van de consistentie van de teksten en de algemene visie van de regering over de toekomst van het binnenlands bestuur in Vlaanderen.

Om een zo goed mogelijke afstemming tussen die cruciale decreten mogelijk te maken, heeft de Hoge Raad steeds een pleidooi gehouden om te kiezen voor een doordachte aanpak, waarbij wordt gestart van een gezamenlijke, wetenschappelijk onderbouwde en maatschappelijk gedragen visie over waar men naartoe wil met het binnenlands bestuur in de toekomst. Vanuit die visie kan men dan de eigenlijke aanpassing van de organieke wetteksten hoofdstuk per hoofdstuk en in alle rust aanpakken.

De Hoge Raad betreurt ten eerste dat de Vlaamse Regering ervoor geopteerd heeft om tussenschotten te plaatsen tussen die decreten. Zo is het heel moeilijk om een uitspraak te doen over de samenhang en gemeenschappelijk visie.

De Hoge Raad formuleert tenslotte een aantal kritische bedenkingen op hoofdlijnen die de specifieke bedenkingen over de inhoud van het voorontwerp overstijgen. De Hoge Raad ziet geen afstemming met de organieke bevoegdheden die de federale overheid nog in handen heeft (politie, brandweer, pensioenen, ...) De Hoge Raad vindt dit een zware lacune in het voorontwerp. De Hoge Raad ziet voortgang op het vlak van de mogelijkheid tot zelfregulering maar mist deze filosofie nog op enkele punten. De Hoge Raad vindt dat het voorontwerp goede kernelementen bevat maar soms te modieus actuele trends in een decreet verankert en voor andere onderdelen de kernelementen niet opneemt. De Hoge Raad betreurt ten eerste dat de interbestuurlijke verhoudingen tot het toezicht zijn versmald.

2.2.2. Specifieke bedenkingen

Het nieuwe voorontwerp van gemeentedecreet, zoals het werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 maart '05, verschilt op een aantal cruciale passages van het voorontwerp waar de Hoge Raad tijdens de vorige legislatuur over heeft geadviseerd.

1. Verbeteringen op principieel niveau

De Hoge Raad moet vaststellen dat er in die wijzigingen op principieel niveau duidelijk een aantal verbeteringen ten opzichte van de oude versie zijn terug te vinden:

- De oprichting van een administratief rechtscollege dat de rechtsprekende taken in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen van de Bestendige Deputatie zal overnemen;
- De bepaling dat het college hoofdbudgethouder is voor zaken van dagelijks bestuur en dat de gemeenteraad het begrip dagelijks bestuur zal vastleggen (en dus niet langer de Vlaamse Regering via een uitvoeringsbesluit);
- Het feit dat burgemeesters en schepenen geen voorzitter kunnen zijn van gemeenteraadscommissies;

- De schrapping van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester;
- De koppeling van de wedde van burgemeester en schepenen aan de vergoeding van de Vlaamse Parlementsleden in plaats van aan de wedde van de gemeentesecretaris;
- De opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege;
- De mogelijkheid voor gemeente en OCMW voor gezamenlijk gebruik van elkaars personeel of diensten;
- De vrijheid die gemeentebesturen krijgen bij het samenstellen van het managementteam;
- De verplichte opmaak van een intern controlesysteem;
- De mogelijkheid om gemeentepersoneel, ook de wettelijke graden, via een mandaatsstelsel tewerk te stellen;
- De verplichte opmaak van een deontologische code voor gemeentepersoneel;
- De functiescheiding voor de taken van financieel beheer;
- De keuze voor externe audit in plaats van een verplichte interne audit in iedere gemeente;
- De bepaling dat het uitdrukkelijk de gemeenteraad toekomt om het participatieve beleid vorm te geven;
- De ruimere mogelijkheden op het vlak van interne verzelfstandiging;
- De minder strikte invulling van het toezicht, waarbij algemeen belang wordt gedefinieerd als 'elk belang ruimer dan het gemeentelijk belang';
- De opname van de bepalingen over de districten, met enkele verbeteringen ten opzichte van de bepalingen in de Nieuwe Gemeentewet.

2. Principiële bedenkingen

Er zijn ook, nog steeds op principiële niveau, een aantal wijzigingen aan het voorontwerp aangebracht waar de Hoge Raad absoluut geen voorstander van is:

- De schrapping van de **decumulregeling** is duidelijk een achteruitgang ten opzichte van het oude voorontwerp. De Hoge Raad is voorstander van een consequente decumulregeling waarbij geen enkel 'uitvoerend' mandaat kan worden gecumuleerd met een mandaat in een rechtstreeks verkozen raad op gelijk welk niveau;
- De regeling voor de tussentijdse **wisseling van mandaten** gaat in tegen de contuïteit van 6 jaar waar men steeds heeft voor gekozen op gemeentelijk niveau en zou deze praktijk enkel maar aanmoedigen. Daarom wordt ze best uit het voorontwerp gehaald;
- De verplichte **openbaarheid voor de commissievergaderingen** is volgens de Hoge Raad een stap te ver. De Hoge Raad is voorstander van het huidige vrijwillige systeem, waarbij gemeenteraden zelf in hun huishoudelijk reglement kunnen opnemen of ze al dan niet voor openbare commissievergaderingen kiezen, en zo ja, voor welke commissies dit precies geldt;
- De Hoge Raad heeft principiële bezwaren tegen de benoeming van de **burgemeester** door de Vlaamse Regering. De Hoge Raad is voorstander van de verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad;

- Volgens de Hoge Raad zou de mogelijkheid van gemeenten om het **aantal schepenen** te verminderen enkel mogen bestaan voor grote steden. Kleinere steden en gemeenten zouden een verplichte daling van het aantal schepenen moeten doorvoeren;
- De Hoge Raad is van mening dat de mogelijkheid om **OCMW-ondervoorzitters** aan te stellen enkel een optie kan zijn in grote steden en dat dit onafhankelijk moet zijn van de keuze voor het aantal schepenen;
- De Vlaamse Regering kiest ervoor om de OCMW-voorzitter op te nemen in het schepencollege, maar doet geen poging om de **relatie tussen gemeente en OCMW** echt structureel te optimaliseren. De Hoge Raad is voorstander van een verhouding waarbij de gemeenteraad instaat voor de strategische beleidsbepaling van het lokaal sociaal beleid en waarbij het OCMW een extern verzelfstandigde organisatie wordt van de gemeente (met een specifiek statuut) die instaat voor het tactische en operationele sociale beleid;
- De Hoge Raad betreurt dat er geen regeling is opgenomen die het mogelijk maakt dat twee of meerdere gemeenten **gezamenlijk personeel** kunnen aanwerven.
- De keuze om de gemeentelijke **boekhouding** te doen volgens de methode van de dubbele boekhouding is onvoldoende conceptueel onderbouwd en hoort sowieso thuis in een uitvoeringsbesluit.

3. Problematische operationele uitwerking

Maar het grootste probleem in dit voorontwerp stelt zich op het vlak van de operationele uitwerking van de voorstellen in het voorontwerp. Hoewel de Hoge Raad zoals gesteld met veel zaken principieel akkoord kan gaan, blijken ze op operationeel niveau vaak halfslachtig, onvoldoende doordacht, slordig opgemaakt, onvoldoende gemotiveerd of gewoonweg gekopieerd vanuit de bepalingen die gelden voor het Vlaamse bestuursniveau (klachten, deontologie, verzelfstandiging, ...). Het is duidelijk dat dit decreet in een heel krappe tijdsspanne tot stand is gekomen. De Hoge Raad hoopt dat de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement nog voldoende tijd vrijmaakt om, nog los van de algemene bedenkingen en principiële bezwaren van de Hoge Raad zoals ze hierboven werden geformuleerd, op zijn minst de onvolkomenheden in dit hele cruciale decreet weg te werken. De Hoge Raad maakt hieronder een opsomming van de belangrijkste bedenkingen of onduidelijkheden op het niveau van de concrete uitwerking:

- Is de Vlaamse overheid bevoegd voor het opzetten van een **administratief rechtscollege** en hoe zal dit vorm krijgen?
- Indien de akte van voordracht van de burgemeester een **einddatum van het mandaat** en een opvolger vermeldt, moet de Vlaamse Regering dan ook direct uitspraak doen over die opvolger? Wat als die opvolger in tussentijd overlijdt, of verhuist, of van partij verandert?
- In de memorie van toelichting wordt bepaald dat verbintenissen die de jaarovergang over-

schrijden nooit kunnen gecatalogeerd worden onder '**dagelijks bestuur**'. Ten eerste blijft de Hoge Raad van mening dat het enkel aan de lokale gemeenteraad is om te bepalen wat onder het dagelijks bestuur valt. Ten tweede begrijpt de Hoge Raad niet waarom een contract van bijvoorbeeld 6 maand dat de jaarovergang overschrijdt een probleem kan zijn.

- De functie van verkozen **gemeenteraadsvoorzitter** is in werkelijkheid eerder een lege doos: er komen geen nieuwe bevoegdheden bij, er is niet nagedacht over de ondersteuning, en een duidelijk profiel van wat van de voorzitter wordt verwacht ontbreekt.
- De Hoge Raad vindt de regeling omtrent de **tijdelijke afwezigheid** van de raadsvoorzitter of van een schepen (vervanging door raadslid met meeste anciënniteit) niet logisch. Beter ware het de vervanging bij afwezigheid te laten regelen via het huishoudelijk reglement.
- De Hoge Raad vraagt dat naast de wedde ook de **uittredingsvergoeding** voor burgemeester en schepenen wordt gekoppeld aan die van de Vlaamse Parlementsleden.
- Doordat de mogelijkheid van het aanstellen van **OCMW-ondervoorzitters** enkel is opgenomen in de memorie en nergens is terug te vinden in het voorontwerp zelf, blijven er heel wat praktische vragen onbeantwoord. Zo is het onduidelijk wie het initiatief neemt om ondervoorzitters bij het OCMW aan te stellen. Is het de OCMW-raad die beslist om ondervoorzitters aan te duiden en bijgevolg aan het college oplegt om minder schepenen te benoemen? Of is het het college die dat beslist en dus aan het OCMW oplegt om met ondervoorzitters te werken? En wat zal de relatie zijn met het Vast Bureau?
- De Vlaamse Regering heeft zoals gesteld niet gekozen voor de volledige beweging richting het OCMW als volwaardig extern verzelfstandigde organisatie van de gemeente. Daarom zijn er heel wat onvolmaaktheden bij de operationalisering van het voorstel om de **OCMW-voorzitter** op te nemen in het schepencollege:
 - Het formele overlegcomité moet uit de organieke wet betreffende de OCMW's worden gehaald. Voor de aangelegenheden waarbij voorafgaand overleg noodzakelijk was, vervangt men best het overleg door voorafgaand advies;
 - Door de opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege verandert de verhouding tussen gemeente en OCMW drastisch en moet dus ook het administratief toezicht op de OCMW's herbekeken worden;
 - Er moet in het voorontwerp een regeling worden opgenomen over de interpellatie van de OCMW-voorzitter in de gemeenteraad;
 - De Hoge Raad is vanuit democratisch oogpunt van mening dat door de opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege die voorzitter moet gekozen worden uit de leden van de gemeenteraad;
 - Door de opname van de OCMW-voorzitter in het college wordt dit een supermandaat. De werkdruk zal enorm hoog liggen. De Hoge Raad vraagt dat er aandacht wordt besteed aan deze problematiek in het op te stellen decreet op de bestuurlijke organisatie van de OCMW's (bijvoorbeeld via een doordacht systeem van ondervoorzitters - zie hierboven).
- Om dezelfde reden (halfslachtige hervorming van de relatie tussen gemeente en OCMW)

kunnen er ook vragen gesteld worden bij de mogelijkheid voor gemeente en OCMW om gezamenlijk gebruik te maken van elkaars personeel en diensten:

- Wat zal de relatie zijn tussen de beheerovereenkomst zoals die wordt vermeld in het voorontwerp en het protocol zoals dat wordt vastgelegd in de organieke wet betreffende de OCMW's?
 - De Hoge Raad denkt dat het aanwerven van een deeltijds financieel beheerder en een deeltijds secretaris enkel realistisch is in de kleinste gemeenten. Daarnaast vraagt de Hoge Raad zich af of het mogelijk zal zijn om zowel gemeente- als OCMW-secretaris (of financieel beheerder en OCMW-ontvanger) te zijn.
- De Hoge Raad is van mening dat het mogelijk moet zijn om in het kader van de betere beleidsafstemming en de efficiënte aanwending van middelen de OCMW-secretaris op te nemen in het managementteam.
- De Hoge Raad pleit voor een meer doordacht intern controlesysteem, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen controleprocedures van strategisch belang, die door de gemeenteraad moeten worden goedgekeurd, en controleprocedures van tactische of operationele aard, die best binnen de administratie zelf blijven.
- De Hoge Raad is zoals hierboven gesteld principieel voorstander van de mogelijkheid om personeelsleden via een mandaatstelsel tewerk te stellen, maar heeft enkele praktische vragen en bedenkingen:
- Dit is een systeem dat volgens de Hoge Raad enkel kan in grotere steden. Enkel daar kan voorzien worden in een goede terugvalpositie voor de mandaathouder en zal de budgettaire impact van de onvermijdelijke meerkost die het mandaathouderschap met zich meebrengt eerder relatief zijn;
 - Om de objectiviteit van de mandaathouder te kunnen verzekeren, zullen een aantal garanties moeten worden ingebouwd die momenteel niet zijn terug te vinden in het voorontwerp: een objectieve rekrutering, het feit dat een mandaatperiode niet mag gekoppeld worden aan een legislatuurperiode en een geobjectiveerde evaluatie;
 - In een mandaatstelsel stappen is een bewuste keuze. Daarom is de Hoge Raad van mening dat zittende personeelsleden niet mogen gedwongen worden om in een mandaatstelsel te stappen. Een goed overgangsbepaling ontbreekt momenteel.
- Er is niet voorzien in een administratieve beroepsmogelijkheid voor personeelsleden tegen beslissingen van het gemeentebestuur in het kader van de **evaluatie** of indien de ambtenaar wordt ontslagen.
- De Hoge Raad stelt vast dat de regelgeving omtrent **deontologie** in het voorontwerp is gekopieerd van de geldende bepalingen op Vlaams niveau, maar vindt in de memorie van toelichting nergens een analyse van hoe dit systeem op Vlaams niveau in de praktijk wordt ervaren en wat de mogelijke struikelblokken zijn. Daarnaast zijn de bepalingen voor interpretatie vatbaar en zouden ze volgens de Hoge Raad wel eens voor meer vragen kunnen zorgen dan dat ze oplossingen aanreiken. De Hoge Raad is van oordeel dat het aan de gemeentelijke autonomie is om de bepalingen van de deontologische code in te vullen en zodoende vast

te leggen wat kan en wat niet kan voor gemeentepersoneel.

- De Hoge Raad is voorstander van de functiescheiding voor de taken van **financieel beheer**. De constructie die de Vlaamse Regering voorstelt, de gemeentesecretaris staat in voor de betalingen, is echter ook niet optimaal. Zo is de financieel beheerder nog steeds verantwoordelijk over het thesauriebeheer (art. 94, 4°) en die bevoegdheid kan in conflict komen met de bevoegdheid van de secretaris. Daarom pleit de Hoge Raad voor een systeem waar de financieel beheerder weliswaar nog instaat voor de financiële transacties, maar dit niet meer alleen kan doen voor betalingen die het bestuur verlaten. Volgens dit voorstel is er dus steeds een dubbele goedkeuring nodig voor een 'externe' betaling. Het is dan aan het gemeentebestuur zelf om dit via het interne controlesysteem in te vullen naargelang het soort betaling.
Daarnaast is ook de artificiële scheiding tussen chartaal en giraal geld achterhaald.
- Op operationeel niveau is het hele voorstel voor de **externe audit** absoluut onvoldoende doordacht. Er blijven heel veel vragen. De Hoge Raad formuleert zelf een aantal aandachtspunten die voor de Hoge Raad cruciaal zijn bij de verdere uitbouw van de audit:
 - Er moet rekening worden gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan bij de invoering van de externe audit bij de OCMW's. Dit was alleszins niet over de hele lijn een succes;
 - Externe audit moet volledig los staan van het toezicht;
 - Er moet worden gekozen voor een strikt publieke audit. In die zin vraagt de Hoge Raad zich af waarom de Vlaamse Regering niet de afweging heeft gemaakt om een eigen Vlaamse Rekenkamer op te richten voor de lokale besturen. Dit is nochtans de praktijk in de ons omringende landen;
 - De Hoge Raad is van mening dat de lokale besturen moeten betrokken worden bij de uitbouw van de audit, zeker indien ze mee financieren;
 - De Hoge Raad vraagt dat er vlug werk gemaakt wordt van de uitbouw van een single audit.
- De hele regeling rond de **deelname aan rechtspersonen** is volgens de Hoge Raad te vaag. Het is voor de Hoge Raad niet duidelijk wat de Vlaamse Regering op het oog heeft met deze optie. Op zijn minst zouden er in de memorie van toelichting bepaalde scenario's moeten worden uitgewerkt van wat de Vlaamse Regering hiermee wil bedoelen.
- De Hoge Raad vindt het principe van de **klachtenbehandeling** positief. Het is in het voorontwerp echter eerder minimaal ingevuld. Het blijft te strikt administratief. Daarnaast is klachtenbehandeling eigenlijk maar één zijde van het verhaal. Het zorgt voor de eerstelijns interne opvang van mogelijke klachten. Er wordt best ook gezorgd voor een tweedelijns systeem voor als de klager geen gehoor vindt binnen de organisatie (een soort beroepsprocedure tegen de eerstelijns klachtenbehandeling). Dit is de taak van de ombudsfunctie. De Hoge Raad vindt het een gemis dat dit principe niet is opgenomen in het voorontwerp (de invulling moet volgens de Hoge Raad gebeuren op lokaal niveau).
- De Hoge Raad kan zich zeker vinden in dit systeem van **verzoekschriften** maar wil waarschuwen voor te hoge verwachtingen. Dit is zeker niet hét zaligmakend instrument om de burger dichter bij het bestuur te brengen. Het zal vooral een extra werklust betekenen voor

de behandelende instanties.

- De Hoge Raad is voorstander van een systeem die het mogelijk maakt dat burgers, bewonersgroepen of verenigingen in het kader van de **partnerdemocratie** instaan voor het buurtbeheer of de opmaak en het onderhoud van kleine infrastructuur. Dit regelen via het budgethouderschap is voor de Hoge Raad echter een stap te ver. Budgethouderschap kan enkel een gemeentelijk ambtenaar toekomen.
- De Hoge Raad stelt zich vragen bij de concrete invulling van het principe van de **interne verzelfstandiging** in het voorontwerp. De bepalingen lijken vooral te zijn geïnspireerd op de hele constructie die is uitgewerkt in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid project (BBB) binnen de Vlaamse Gemeenschap. De vraag is of dit ook zin heeft binnen de lokale besturen. Daar wordt niet gewerkt met centrale ministeries en is de scheiding tussen beleidsbepaling en uitvoering heel wat moeilijker te trekken. In echt grote steden zou dat misschien nog lukken, maar Hoge Raad vraagt zich af of dit nut heeft in de kleinere steden en gemeenten. Net zoals bij de deelname aan rechtspersonen zouden de lokale besturen hier gebaat zijn met een verdere toelichting in de memorie over hoe deze regeling te hanteren binnen de lokale besturen. Opnieuw ontbreken scenario's en voorbeelden over wat de Vlaamse Regering hier precies mee voor ogen heeft.
- De regeling betreffende de **districten** is integraal opgenomen in het voorontwerp. Er werden enkele beperkte aanpassingen gedaan aan de regelgeving ten opzichte van de bepalingen in de Nieuwe Gemeentewet. Toch betreurt de Hoge Raad dat er niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt om ook volgende zaken aan te passen:
 - Er bestaat geen mogelijkheid om het districtstelsel opnieuw af te schaffen;
 - Het hele overleg- en arbitragesysteem uit de Antwerpse praktijk vindt geen decretale basis;
 - Er wordt niet nagedacht over de verplichte vermindering van het aantal schepenen in steden die kiezen voor binnengemeentelijke decentralisatie;
 - Er is niet nagedacht over het voorzien van rechtspersoonlijkheid voor de districten; Volgens de Hoge Raad moet de mandataris zelf kunnen kiezen welk mandaat hij opneemt indien hij verkozen wordt voor zowel de gemeenteraad als voor de districtsraad.

2.3. ADVIES 3-2005 OVER HET VOORONTWERP VAN PROVINCIEDECREET

1 juli 2005

Op 3 juni 2005 keurde de Vlaamse Regering voor een eerste maal het nieuwe voorontwerp van provinciedecreet principieel goed. De Hoge Raad werd gevraagd om zijn advies erover uit te brengen.

De Hoge Raad grijpt in dit advies onder meer terug naar het eerder uitgebrachte advies 1-2003 over het voorontwerp van provinciedecreet zoals het door de vorige Vlaamse Regering op 22 november 2002 werd goedgekeurd.

2.3.1. Algemene bedenkingen

Het uitgangspunt van de Hoge Raad over het gemeentedecreet, namelijk dat er absoluut nood is aan een verbeterd en eigen Vlaams organiek kader, geldt eigenlijk nog in grotere mate voor de provinciale besturen. Want in tegenstelling tot de organieke regelgeving voor de gemeenten (de Nieuwe Gemeentewet), zijn de wettelijke bepalingen betreffende de provincies nooit onderworpen geweest aan een rationalisering. Het geheel van rechtsregels die het organieke kader uitmaken voor de provincies zijn daarom momenteel een kluwen van artikels en verwijzingen waar enkel de grootste specialisten nog wijs uit geraken. Daarnaast zijn veel aspecten uit dat kader niet langer in overeenstemming met de nieuwe uitdagingen op het vlak van democratie, dienstverlening en management die de huidige complexe samenleving met zich meebrengt. Met andere woorden: een modernisering dringt zich op.

Evenals het gemeentedecreet is het provinciedecreet ook niet zomaar een decreet. Het is een basisdecreet voor het functioneren van het bovenlokale niveau. Met de overheveling van de bevoegdheid voor de organieke wetgeving voor de provincies, heeft de Vlaamse Regering alle instrumenten in handen om het provinciale niveau verder uit te bouwen tot een volwaardig en modern bestuur.

Voor de opmaak van dit voorontwerp van provinciedecreet heeft de Vlaamse Regering het uitgangspunt gehanteerd dat er zoveel als mogelijk moet worden afgestemd op het voorontwerp van gemeentedecreet. De Hoge Raad mist echter in de aanzet van de memorie bij dit voorontwerp van decreet een expliciete verduidelijking van de redenen waarom er in beginsel naar wordt gestreefd om voor de provincies dezelfde organieke regeling uit te werken als voor de gemeenten. En als er dan nog verschillen bestaan, is het niet steeds duidelijk welke argumenten in overweging werden genomen om dan toch af te wijken. Dit punt is met andere woorden conceptueel onvoldoende onderbouwd.

Deze vaststelling is tekenend voor het hele traject voor de totstandkoming van dit voorontwerp van provinciedecreet, dat nogal mager uitvalt in vergelijking met het belang van dit kaderdecreet. Naast de nood aan een maatschappelijk debat, is er, nog meer dan bij het gemeentedecreet, behoefte aan een grondiger studie van bepaalde aspecten van dit cruciaal kaderdecreet (onder andere over de begrippen 'intermediair', 'gebiedsgericht' en 'bovenlokaal', over het onderscheid tussen decentralisatie en deconcentratie, over de rol en positie van de gouverneur, over de rechtspositie van het personeel, ...). Dit werkstuk verdient volgens de Hoge Raad in zijn geheel een grondiger voorbereiding, waarbij overleg met het veld en wetenschappelijk onderzoek centraal moeten staan.

Opnieuw getuigt het gevolgde traject volgens de Hoge Raad van weinig enthousiasme vanuit de Vlaamse Regering voor het provinciedecreet. Daarmee maakt de huidige Vlaamse Regering dezelfde fout als de vorige. Teveel energie en aandacht ging naar de opmaak van het gemeentedecreet.

De Hoge Raad vraagt verder aandacht voor de implementatie van het decreet. Heel wat belangrijke zaken moeten nog worden geregeld in uitvoeringsbesluiten. De Hoge Raad hoopt dat de Vlaamse Regering zich ook hier terughoudend opstelt en in een voldoende vroeg stadium de belanghebbenden betreft. De Hoge Raad verwacht ook vlug meer duidelijkheid over de gefa-

seerde invoering van het decreet.

De Hoge Raad betreurt tenslotte bijzonder dat de interbestuurlijke verhoudingen tot het toezicht zijn versmald. Het voorontwerp gaat voorbij aan alle ontwikkelingen inzake co-governance, afspraken tussen bestuursniveaus, regelingen voor kostendeling, organisatie van overleg tussen bestuursniveaus. Op dit punt is het voorontwerp niet aan de moderne ontwikkelingen aangepast.

2.3.2. Specifieke bedenkingen

Wat de meer specifieke elementen van het voorontwerp betreft, is de Hoge Raad absoluut van mening dat het nieuwe voorontwerp van provinciedecreet, net als het nieuwe gemeentedecreet, een duidelijke verbetering is ten opzichte van de voorontwerpen die tijdens de vorige legislatuur zijn opgemaakt.

Toch kunnen ook nog steeds belangrijke bedenkingen worden geformuleerd. Deze lopen vaak parallel met de standpunten die de Hoge Raad in zijn advies 2-2005 formuleerde over het voorontwerp van gemeentedecreet (zie hiervoor). In deze bijdrage ligt de focus enkel op de aspecten die specifiek zijn voor de provincies:

1. De missie

De verwijzing naar artikel 41 van de Grondwet (provinciale belangen worden geregeld door de provincieraden) in de missiebepaling van artikel 2 van het voorontwerp is een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude voorontwerp. Verder in artikel 2 wordt dit provinciale belang ingevuld als bovenlokale taakbehartiging, de ondersteunende taken en gebiedsgerichte werking. Dit is de taakstelling van de provincies zoals die tussen de drie Vlaamse bestuursniveaus werd overeengekomen in het kerntakendebat en werd vastgelegd in het bestuursakkoord van 25 april 2003.

Toch blijft het voor de Hoge Raad onduidelijk hoe die taakstelling zich verhoudt tot de grondwettelijke provinciale autonomie (art. 41). Een verdere conceptuele omkadering van de taakstelling van de provincies is dus absoluut noodzakelijk.

2. Decumul

De Hoge Raad merkt op dat het mandaat van provincieraadslid nu kan worden gecumuleerd met een uitvoerend mandaat op gemeentelijk niveau. Dit zorgt er op zich voor dat de tekst op dit punt consequenter is dan de versie die door de vorige Vlaamse Regering werd goedgekeurd, aangezien het ook mogelijk is om als Vlaams of federaal minister en als lid van de Europese Commissie te zetelen in de provincieraad. Toch blijft de Hoge Raad absoluut voorstander van een strengere en consequente decumulregeling waarbij geen enkel 'uitvoerend' mandaat kan worden gecumuleerd met een mandaat in een rechtstreeks verkozen raad op gelijk welk

niveau. Het gaat hier niet alleen om een cumulverbod wegens het gevaar op rolvermenging maar ook wegens de noodzakelijke tijdsinvestering. Een consequente decumulregeling zorgt bovendien voor een betere machtsspreiding.

3. Voorzitter provincieraad

De verschillende provincieraden kennen, in tegenstelling tot de gemeenten, een lange traditie van werken met een eigen raadsvoorzitter, los van de deputatie, en met een bureau die de werking van de raad coördineert (art. 49 van de provinciewet). Dit systeem heeft in de praktijk steeds goed gewerkt. De Hoge Raad is verheugd te kunnen vaststellen dat de bepalingen omtrent het voorzitterschap en het bureau zijn overgenomen in het nieuwe voorontwerp en dus afwijken van wat in dit verband in het gemeentedecreet staat. De Hoge Raad vraagt zich om dezelfde reden wel af waarom de bepalingen omtrent het ondervoorzitterschap uit de huidige provinciewet niet zijn terug te vinden in het voorontwerp.

4. Deputatie

De Hoge Raad is voorstander van het voorstel om de leden van de deputatie te benoemen via een gezamenlijke akte van voordracht in de provincieraad.

De Hoge Raad blijft van mening dat de gouverneur geen voorzitter meer kan zijn van de deputatie (zie hierna).

In het andere geval (indien de gouverneur toch voorzitter van de deputatie blijft) moet alleszins een huishoudelijk reglement worden opgesteld waarin ondermeer verplicht een werkverdeling tussen de leden van de deputatie en de gouverneur moet worden opgenomen (in het huishoudelijk reglement). Anders bestaat het gevaar dat de gouverneur, die een benoemd commissaris is van de Vlaamse Regering, zich profileert als 'hoofd' van de provincie. Dit kan volgens de Hoge Raad zeker niet de bedoeling zijn. Het is dus nodig om intern een woordvoerder aan te stellen, te bepalen wie de stukken moet tekenen, enz. Het komt erop neer dat de politieke verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de gedeputeerden wordt gehewaardeerd. Indien een dergelijke bepaling in het voorontwerp moet worden opgenomen (wat dus niet de initiële optie van de Hoge Raad is), dan moet dit zeker verder worden toegelicht door de Vlaamse Regering in de memorie bij het voorontwerp.

5. Provinciegouverneur

Het voorontwerp van provinciedecreet kiest ervoor de functie van commissaris van de Vlaamse (en federale) Regering en de functie van voorzitter van de deputatie te verenigen in één en dezelfde persoon. Die vermenging van functies zorgt in de eerste plaats voor een aantal operationele vragen en bedenkingen. Ten eerste is de Hoge Raad van mening dat de gouverneur nooit politiek verantwoordelijk of aansprakelijk kan zijn voor de werking van de deputatie. Dit is de taak van een gedeputeerde, die in tegenstelling tot de gouverneur een rechtstreeks

mandaat heeft gekregen van de burger. Een dergelijke garantie ontbreekt momenteel in het voorontwerp en zorgt voor een serieus democratisch deficit op provinciaal niveau.

Ten tweede heeft de Hoge Raad de indruk dat de gouverneur in het voorontwerp en in de memorie op dezelfde lijn wordt geplaatst als de burgemeester, omdat deze ook de voorzitter is van het uitvoerend orgaan. Dit is volledig ten onrechte. Een burgemeester is een lokale politicus (volgens onderzoek in de overgrote meerderheid van de gevallen zelfs de meest populaire politicus van de gemeente) en heeft veel taken van louter gemeentelijk belang. De gouverneur daarentegen is eigenlijk een soort Vlaamse ambtenaar en beschikt, naast het formele voorzitterschap van de deputatie, over geen enkele taak van provinciaal belang.

Ten derde kunnen er bedenkingen worden geformuleerd bij het vraagrecht van de raadsleden aan de gouverneur. Aangezien de gouverneur volgens het voorontwerp geen echte taken behartigt voor het provinciebestuur en hij of zij volgens het voorontwerp niet kan worden aangesproken over zijn taken als commissaris van de Vlaamse Regering, blijft er volgens de Hoge Raad niet veel meer over van dat vraagrecht aan de gouverneur. Er moet daarom worden nagedacht over het aanleveren van instrumenten die de provincieraad meer mogelijkheden geeft om hun opmerkingen en vragen over het werk van de gouverneur (en bij uitbreiding van de hele Vlaamse overheid) kenbaar te maken.

Meer fundamenteel blijft de Hoge Raad, conform zijn advies 1-2003 over het vorige voorontwerp van provinciedecreet, van mening dat de gouverneur als benoemd ambtenaar geen voorzitter meer kan zijn van een politiek verkozen orgaan. In de optie van de Hoge Raad moet een strikt onderscheid worden gemaakt:

- enerzijds is er de gouverneur als ambtenaar, hoofd van de gedeconcentreerde buitendiensten die de Vlaamse en de federale overheid onder zijn gezag wensen te plaatsen en die zijn bevoegdheden blijft behouden als commissaris van de Vlaamse en federale regering (o.a. toezicht op de lokale besturen, organisatie van de buitendiensten van de Vlaamse overheid, rampenplanning enzovoort.);
- anderzijds is er de voorzitter van de deputatie die volgens de Hoge Raad best wordt gekozen uit de provincieraadsleden (naar analogie met de burgemeester).

De Hoge Raad pleit dus voor een consequente scheiding tussen de decentralisatie en de deconcentratie op provinciaal niveau. Aspecten van decentralisatie vallen onder de verantwoordelijkheid van de organen van de provincie en moeten uiteraard in een provinciedecreet worden opgenomen. De aspecten van deconcentratie zijn dan de verantwoordelijkheid van de gouverneur als commissaris van de centrale overheden. In die zin kan dan de vraag worden gesteld of, en zo ja in hoeverre, in het provinciedecreet nog bepalingen over de gouverneur moeten worden opgenomen.

Dat de Vlaamse Regering er niet voor heeft geopteerd om deze historische kans aan te grijpen om de huidige ambigue situatie van de gouverneur voor eens en voor altijd uit te klaren, is absoluut onbegrijpelijk. De Hoge Raad heeft nochtans op basis van verschillende contacten sterk de indruk dat er zowel binnen Vlaamse en provinciale politieke kringen, als binnen de bestuurskundige wereld, een grote consensus bestaat over de noodzaak om de twee functies (gouverneur en voorzitter deputatie) uit elkaar te trekken. Toch blijft een aanpassing van de rol van de gouverneur onbespreekbaar voor de Vlaamse Regering. Zelfs de Waalse over-

heid, waar binnen Vlaamse kringen soms wat neerbuigend naar wordt gekeken, kiest voor een gedeputeerde als voorzitter van het uitvoerend orgaan van de Waalse provincies [artikel 61 van het Waalse decreet betreffende de organisatie van de provincies] en neemt hierdoor een voortrekkersrol ten opzichte Vlaanderen op dit punt.

De Hoge Raad wil tenslotte benadrukken dat het de functie van provinciegouverneur noodzakelijk en essentieel blijft vinden voor zijn opdrachten rond veiligheid, toezicht, organisatie van de buitendiensten van de Vlaamse overheid en coördinatie bij rampen. De Hoge Raad pleit dus zeker niet voor het afschaffen van de functie. De Hoge Raad pleit enkel voor een andere en meer doorzichtige invulling ervan. De Hoge Raad beveelt ook aan om vooraf een studie te maken van de voorgestelde toekomstige taakverdeling tussen de gouverneur en de provinciale organen en over de eventuele vormen van overleg en communicatie met de provinciale en gemeentelijke organen.

6. Arrondissementscommissaris

De Hoge Raad is volgens bovenstaande logica, namelijk de nood aan een consequente scheiding tussen de decentralisatie en de deconcentratie op provinciaal niveau, geen voorstander van de opname van de bepalingen betreffende de arrondissementscommissaris in een provinciedecreet. De taken van een arrondissementscommissaris behoren duidelijk toe aan de gedeconcentreerde bestuurlijke organisatiestructuur en moeten dus worden opgenomen in het Vlaamse organieke kader.

De Hoge Raad is daarenboven van mening dat de rol en het nut van een arrondissementscommissaris in vraag kan worden gesteld. De Hoge Raad erkent dat de Vlaamse Regering niet over de bevoegdheid beschikt om deze functie af te schaffen, maar stelt wel voor om deze functie grondig te herdenken [de Vlaamse overheid beschikt bijvoorbeeld over de bevoegdheid om het aantal commissarissen per provincie te verminderen en het statuut aan te passen].

7. Rekenhof

De Vlaamse Regering opteert ervoor om de taak die het Rekenhof momenteel speelt voor de controle op de rekeningen te behouden. De externe Vlaamse audit zoals die in het ontwerp van gemeentedecreet is uitgewerkt, wordt dus niet overgenomen in het provinciedecreet.

De Hoge Raad wil er in de eerste plaats op wijzen dat de audit door het Rekenhof in de huidige praktijk een aantal nadelen met zich meebrengt [lange termijnen, weinig voeling met het provinciale niveau, de voorafgaande opportuiniteitstoetsing in sommige provincies, ...]. Volgens het voorontwerp zou het Rekenhof er nog een heel aantal taken bij krijgen. De Hoge Raad hoopt dat, in samenspraak met de bevoegde federale instanties, wordt gewerkt aan een voldoende grote capaciteit om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren. De externe audit door het Rekenhof is namelijk het sluitstuk van de hele ambtelijke en financiële interne beheersstructuur en heeft als expliciete doelstelling om de controlerol van de raad te vergroten. Indien er

niet voldoende middelen voor worden vrijgemaakt dan wordt dit concept best volledig uit het voorontwerp gehaald, maar dan moet ook het hele voorontwerp worden herdacht.

Tenslotte wordt in de memorie bij het ontwerp van gemeentedecreet gesproken over de single audit. Het is namelijk de bedoeling van de Vlaamse Regering om voor die besturen de externe audit te laten evolueren naar een single audit die alle Vlaamse regelgeving en geldstromen naar de lokale besturen toe controleert. De Hoge Raad is in het kader van de vermindering van de planlast en de administratieve vereenvoudiging absoluut voorstander van een dergelijke denkpiste en hoopt dat de Vlaamse Regering vlug werk maakt van de realisatie daarvan.

De Hoge Raad erkent dat de planlast op provinciaal niveau minder zwaar weegt dan op lokaal niveau, maar betreurt niettemin dat die denkpiste niet is opgenomen in het provinciedecreet.

8. Participatie van de burger

De Hoge Raad wil benadrukken dat het provinciale bestuursniveau in zijn geheel zowel qua werking als qua taken en bevoegdheden momenteel minder gekend is bij de burger. Daarom is in vergelijking met de gemeenten, die veel beter gekend zijn, een veel verregaandere regeling voor de relatie tot de burger noodzakelijk. De Hoge Raad moet opnieuw vaststellen dat de Vlaamse Regering dit punt onvoldoende heeft doordacht en ervoor heeft geopteerd om blindelings de bepalingen uit het gemeentedecreet te kopiëren, terwijl dit nu juist een voorbeeld is van een punt waar in gemeenten en provincies een verschillende aanpak noodzakelijk is. De Hoge Raad pleit dan ook voor een verregaande studie naar mogelijke instrumenten om de algemene bekendheid van en betrokkenheid bij het provinciale bestuursniveau op te krikken.

2.4. ADVIES 4-2005 OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE KIESREGELGEVING

14 oktober 2005

Op 9 september '05 keurde de Vlaamse Regering voor een eerste maal het voorontwerp van decreet tot wijziging van de gemeentekieswet, de provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming principieel goed. Tevens werd beslist advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

De Hoge Raad formuleerde tijdens de vorige legislatuur op vraag van het Vlaams Parlement reeds zijn advies 5-2003 over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen. Om het advies voor te bereiden werd toen een beroep gedaan op de expertise van prof. dr. Wilfried Dewachter en de heer Bram Wauters van de K.U.Leuven die een voorafgaand wetenschappelijk advies formuleerden dat als basis diende voor de discussies binnen de Hoge Raad. Daarnaast werd tijdens de vorige legislatuur door toenmalig minister Van Grembergen ook het standpunt van de Hoge Raad gevraagd over een krachtlijnnnota voor een kiesdecreet tot regeling van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen.

De Hoge Raad baseerde zich voor de opmaak van het nieuwe advies onder andere op bovenstaande adviezen. Daarnaast ontving de Hoge Raad voor een aantal onderdelen van het voorontwerp bijdragen vanuit de academische wereld:

- *De heer Johan Ackaert (Universiteit Hasselt): Enkele bedenkingen omtrent het voorontwerp van decreet houdende de wijzigingen van de gemeentekieswet, 25 september 2005;*
- *Dr. Petra Meier (V.U.B.): De impact van kiesstelsels op de gender-verhoudingen in de politiek, bedenkingen bij het voorontwerp, 26 september 2005.*

2.4.1. Onvolkomen traject

Verkiezingen zijn het basisinstrument voor de werking van de democratie. Het hoeft dan ook geen betoog dat met de regels waarop die verkiezingen zijn gebaseerd niet lichtzinnig mag worden omgesprongen. De Vlaamse overheid beschikt sinds 1 januari 2002 over de bevoegdheid om een eigen Vlaamse kiesstelsel op te stellen voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen (bijzondere wet van 13 juli 2001). De vorige Vlaamse Regering had heel wat voorbereidingswerk geleverd, maar kon op het einde van de rit geen nieuw kiesdecreet voorleggen aan het Vlaams Parlement.

De huidige Vlaamse Regering heeft ervoor geopteerd om toch nog voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van oktober 2006 een eigen Vlaams kiessysteem te ontwerpen. Dit was ook noodzakelijk om de huidige wettelijke bepalingen aan te passen aan de nieuwe Vlaamse context.

De eerste horde is ondertussen genomen, namelijk de principiële goedkeuring van het voorontwerp dat nu ter tafel ligt. En net zoals bij de voorontwerpen van gemeente- en provinciedecreet valt het op dat de tekst tot stand is gekomen op een te krappe tijdspanne en op basis van moeizame politieke besluitvorming. Het voorontwerp wijkt bijna niet af van de bestaande wettelijke bepalingen. De vernieuwingen die toch zijn opgenomen getuigen van weinig consistentie en zijn er enkel ingekomen omdat er een politiek compromis kon worden over gevonden. Ze zijn soms zelfs tegenstrijdig (bijvoorbeeld: de neutralisering van de lijststem zal het effect van de man/vrouw pariteit mogelijk teniet doen). De tekst getuigt in zijn geheel van weinig visie en is absoluut niet ambitieus. De toelichting in de memorie bij het voorontwerp is bovendien ondermaats of zelfs onbestaande.

De Vlaamse overheid heeft 4 jaar de tijd gehad om een goed uitgebalanceerd en modern Vlaams kiesdecreet op te stellen. Dit is het niet geworden. De Hoge Raad betreurt dit.

2.4.2. Er is nood aan een consistente Vlaamse kiesregelgeving

De voorliggende tekst is een wijzigingsdecreet. Dit maakt het zo goed als onleesbaar. Er is op korte termijn absoluut nood aan een degelijke gecoördineerde tekst. Op langere termijn moet er gestreefd worden naar een volledig eigen Vlaamse kiesregelgeving.

Een goed kiessysteem veronderstelt in de eerste plaats consistente kiesregels voor alle bestuursniveaus, zodat het eenvoudig en begrijpbaar blijft voor de kiezer. Op dit vlak kunnen een aantal serieuze bedenkingen worden geformuleerd op het voorliggende voorontwerp:

- Er blijven nog een heel aantal belangrijke elementen van de kieswetgeving verdeeld over het Vlaamse en federale niveau (bijvoorbeeld het migrantenstemrecht en de specifieke regelingen in de faciliteitengemeenten) zodat een echt degelijk en doorzichtig beleid heel moeilijk is. In dit verband wil de Hoge Raad er op wijzen dat er nog steeds geen koninklijke besluiten zijn opgemaakt die de wet betreffende het migrantenstemrecht uitvoerbaar maken. Daar moet dringend duidelijkheid over komen. De Hoge Raad vraagt bijgevolg aan de Vlaamse Regering dat ze in het Overlegcomité hierop aandringt bij de federale overheid.
- De keuze om de volmachtenregeling te versoepelen is op zich positief. Het probleem is echter dat de momenteel geldende bepalingen betreffende de volmachten wel blijven bestaan voor de andere verkiezingen, waardoor de complexiteit voor de kiezer vergroot.
- Ook binnen de grenzen van de eigen bevoegdheden heeft de Vlaamse overheid ervoor geopteerd om verschillende kiessystemen voor verschillende bestuursniveaus naast elkaar te laten bestaan. Zo is het voor de Hoge Raad onduidelijk waarom voor de gemeenteraadsverkiezingen het systeem Imperiali wordt gebruikt voor de vertaling van stemmen in zetels, en voor de districts- en provincieraadsverkiezingen het systeem D'Hondt. Een motivering ontbreekt.
- De neutralisering van de lijststem kan mogelijk de gevolgen van de verplichte man/vrouw pariteit teniet doen (zie verder). Daarnaast blijkt dat de neutralisering van de lijststem niet geldt voor het bepalen van de volgorde van de opvolgers. Dit zorgt er volgens de Hoge Raad enkel voor dat het kiessysteem nog complexer wordt.
- Het behoud van het systeem Imperiali voor de gemeenteraadsverkiezingen komt vooral tegemoet aan de wens om een bestuursmeerderheid naar voren te schuiven en minder aan de wens om de schakeling onder de publieke opinie zo getrouw mogelijk te verdelen in de verdeling van gemeenteraadszetels. Dit is tegenstrijdig met het voorstel om de impact van de lijststem te neutraliseren. Want dat voorstel beoogt juist het omgekeerde, namelijk het beter respecteren van de wil van de individuele kiezer in de aanwijzing van politiek personeel.
- Met de neutralisering van de lijststem wil de Vlaamse Regering het signaal geven dat niet de volgorde van de lijst - door de partij vastgelegd - van belang is, maar de sterkte van de kandidaat zelf. Dit is tegenstrijdig met het voorstel dat de eerste drie kandidaten van elk van de lijsten niet allemaal van hetzelfde geslacht mogen zijn. Want hierdoor laat de Vlaamse Regering dan weer blijken dat de volgorde wel van belang is.

2.4.3. Specifieke bedenkingen

Tenslotte formuleert de Hoge Raad meer inhoudelijke bedenkingen bij enkele specifieke voorstellen uit het voorontwerp:

1. Man / vrouw pariteit

De Hoge Raad is absoluut voorstander van maatregelen die het aantal vrouwen in besturen verhoogt. De huidige lokale en provinciale besturen zijn in bepaalde gevallen nog te veel een mannenbastion en dus geen afspiegeling van de verhoudingen in de maatschappij. Maar dergelijke maatregelen moeten functioneel blijven. Het is op dit vlak dat op zijn minst een aantal vragen kunnen worden gesteld over het voorstel van de Vlaamse Regering. Het lijkt iets teveel op een wettelijke forcing die in de praktijk mogelijk weinig of zelfs negatieve gevolgen kan hebben voor het aantal vrouwen in het bestuur door de neutralisering van de lijststem. Want onderzoek wijst uit dat mannen beduidend meer voorkeurstemmen halen dan vrouwen en door de afschaffing van de lijststem zullen voorkeurstemmen de bepalende factor worden voor het behalen van een zetel in de raad. De afschaffing van de lijststem kan dus een status-quo of zelfs achteruitgang betekenen van de vertegenwoordiging van de vrouwen in het bestuur, ondanks de verplichte man/vrouw pariteit op de lijsten.

De Hoge Raad ontvangt ook signalen dat het ter plaatse soms moeilijk zal zijn om voldoende geschikte vrouwen voor een lijst te vinden (de Hoge Raad stelt in dit verband alvast voor dat er een bijkomende bepaling in het voorontwerp wordt opgenomen waarin duidelijk wordt gesteld wat er zal gebeuren met lijsten die niet aan de verplichtingen voldoen).

Voor een echte ommezwaai is er volgens de Hoge Raad nood aan meer fundamentele maatregelen om de positie van de vrouw versterken.

2. Neutralisering van de lijststem

Door de neutralisering van de lijststem wordt de band tussen kiezer en degene die effectief verkozen zijn in theorie groter. In de praktijk is het voor de Hoge Raad echter absoluut niet zeker of dit ook effectief zo zal zijn. Ten eerste veronderstelt dit dat de kiezer op de hoogte is van die neutralisering van de lijststem. In dit verband is er absoluut nood aan een juiste communicatie vanuit de Vlaamse overheid. Ten tweede veronderstelt dit ook dat de kiezer een zekere inspanning doet om zich te informeren over de kandidaten en weet waar die informatie te vinden is. Ten derde wijst onderzoek uit dat deze maatregel voor de gemeenteraadsverkiezingen weinig invloed zal hebben omdat reeds een heel groot percentage van de kiezers één of meerdere voorkeurstemmen plaatst.

Tenslotte is het voor de Hoge Raad wegens de gebrekkige toelichting onduidelijk of de Vlaamse Regering al dan niet rekening heeft gehouden met een aantal mogelijk negatieve gevolgen van het voorstel (personalisering van de verkiezingen, minder bekende kandidaten en kandidaten uit minderbevolkte deelgemeenten of regio's zullen minder kans hebben op een zetel, ...).

3. Aanwijzing van de opvolgers

Het partieel behoud van de lijststem voor de aanwijzing van de opvolgers zal volgens de Hoge Raad de verleiding bij partijen doen toenemen om bij het uit de boot vallen van bepaalde (door partijelites gewenste) kandidaten bij de verkiezing van de effectieven 'corrigerende' maneuvers uit te voeren door druk uit te oefenen op een of meer verkozenen om de (gewenste) opvolger alsnog toegang te verlenen tot de gemeenteraad.

4. Kartels en fracties

De Hoge Raad is principieel van mening dat de verkozenen van een kartellijst ook als fractie moeten zetelen in de raad. Indien de mogelijkheid wordt voorzien dat elke partij van het kartel na de verkiezing opnieuw in een eigen fractie gaat zetelen, dan ontstaat er een cumulatie aan fracties die elke hun eigen privileges hebben. Dit verhoogt de kans op onbestuurbaarheid en zou voor de besturen zelf een aanzienlijke meerkost betekenen.

5. Gewestelijk volgnummer

De Hoge Raad heeft bedenkingen bij het toekennen van een gewestelijk volgnummer. Volgens de Hoge Raad werkt dit de nationalisering van de lokale en provinciale verkiezingen in de hand en dit moet te allen tijde worden vermeden. Daarbij kan ook nog worden vastgesteld dat er steeds meer lokale partijen en kartels tot stand komen die op Vlaams niveau niet bestaan. De Hoge Raad vraagt zich bijgevolg af of niet moet worden nagedacht om per gemeente (voor de gemeenteraadsverkiezingen) of per provincie (voor de provincieraadsverkiezingen) een lijstnummer toe te kennen aan de verschillende lijsten. Op die manier wordt de band met de lokale of provinciale gemeenschap ook groter.

6. Provinciale kieskringen

De Vlaamse Regering behoudt de verschillende kieskringen per provincie voor de provincieraadsverkiezingen. De Hoge Raad is voorstander van één kieskring per provincie. Dit heeft een aantal voordelen volgens de Hoge Raad: het verhoogt de duidelijkheid voor de kiezer, mede omdat ook de Vlaamse en federale verkiezingen één kieskring per provincie hanteren, het geeft meer mogelijkheden aan de provincie om zich te profileren als bestuursniveau, en de complexe regeling betreffende de apparentering verdwijnt.

7. Verkiezingsbetwistingen

De Hoge Raad is principieel voorstander van de oprichting van een Raad voor Verkiezingsbetwistingen die taken in het kader van de verkiezingsgeschillen overneemt van de Bestendige Deputatie. De Hoge Raad is van mening dat rechtsprekende functies best niet worden toever-

trouwd aan een politiek orgaan. Er blijft echter onduidelijkheid over de vraag of de Vlaamse overheid nu al dan niet bevoegd is om een eigen rechtscollege in te richten. Ook de Raad van State heeft zich hierover nog steeds niet definitief uitgesproken.

De Hoge Raad vraagt zich in dit verband af waarom gemeente- en provincieraden niet zelf de geldigheid van de verkiezingen mogen beoordelen. Indien het Vlaamse en federale parlement deze taak op zich mogen nemen, ziet de Hoge Raad geen argumenten om dit niet ook over te laten aan de gemeente- en provincieraden zelf, i.p.v. aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Alleszins ziet de Hoge Raad niet in waarom deze bevoegdheid van de provincieraden wordt afgenomen.

De Vlaamse Regering kiest voor de oprichting van één Raad voor Verkiezingsbetwistingen per provincie. De Hoge Raad is daar geen voorstander van en pleit voor de oprichting van één centraal Vlaams kiescollege dat wordt voorgezeten door een magistraat, en dit om volgende redenen:

- Door de oprichting van een Vlaams rechtscollege ontlast men de provincies (de provinciegriffier moet volgens het voorontwerp instaan voor de ondersteuning van de Raad, maar er ontbreekt een effectenrapport en er zijn vragen rond het statuut van de griffier);
- Één Vlaams rechtscollege zal meer garanties bieden op een gelijke en eenvormige behandeling van de bezwaren;
- Een rechtscollege op Vlaams niveau zou beter passen in het kader van enkele andere beslissingen van de Vlaamse overheid om op Vlaams niveau beroepsorganen te installeren, zoals onder andere de Beroepscommissie voor Tuchtzaken en de Vlaamse beroepsinstantie ingesteld bij het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 17 maart 2004.

2.5. ADVIES 5-2005 OVER HET VOORONTWERP VAN BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING TOT WIJZIGING VAN HET BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 14 MEI 2004 TOT ORGANISATIE, INRICHTING EN BEHEER VAN BEGRAAF PLAATSEN EN CREMATORIA

14 oktober 2005

Op vrijdag 30 september hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan een voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria. Tevens werd beslist advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

De Hoge Raad adviseerde eerder reeds over het oorspronkelijk voorontwerp van besluit (advies 1-2004 van 26 februari 2004) en over het voorontwerp van decreet (advies 3-2003 van 14 mei 2003). Meer informatie over die dossiers vindt u op de website van de Hoge Raad.

In het voorontwerp van besluit wordt voorgesteld om de bepaling in artikel 8 van het besluit te schrappen dat behoudens gerechtelijk bevel een opgraving verboden is tijdens de periode van grafrust, die loopt tot 10 jaar na de begraafing. Dit heeft tot gevolg dat ook gedurende de

eerste tien jaar de burgemeester een toestemming tot opgraving om ernstige redenen kan verlenen. De omschrijving van het begrip 'ernstige redenen' wordt aan de burgemeester overgelaten, die dit zal moeten motiveren.

De Hoge Raad waarschuwde in zijn advies 1-2004 over het voorontwerp van besluit tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen reeds dat artikel 8 voor problemen zou kunnen zorgen. De Hoge Raad wees toen vooral op de problematiek van de vereniging van de partners. In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij het voorontwerp wordt gewezen op nog andere mogelijke struikelblokken bij de toepassing van dit artikel. De Hoge Raad is tevreden dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de lokale besturen en heeft bijgevolg geen opmerkingen op het voorstel om het besluit aan te passen.

3. ADVIEZEN EN STANDPUNTEN 2000-2005

De Hoge Raad bracht sinds zijn oprichting vooral adviezen uit op vraag van de Vlaamse Regering. Daarnaast werd ook advies gevraagd door het Vlaams Parlement en werden een aantal adviezen en standpunten geformuleerd op eigen initiatief. In totaal werden 35 adviezen en standpunten door de Hoge Raad gepubliceerd.

3.1. ADVIEZEN EN STANDPUNTEN OP VRAAG VAN DE VLAAMSE REGERING

De Hoge Raad bracht 20 adviezen uit op vraag van de Vlaamse Regering:

1. Advies 3-2000 over het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaams Gewest (13 november 2000);
2. Advies 4-2000 over het subregionaal beleid n.a.v. de nota streekeigen management van minister Van Mechelen (20 december 2000);
3. Advies 1-2001 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (4 oktober 2001);
4. Advies 1-2002 over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (8 mei 2002);
5. Advies 2-2002 over een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW (6 augustus 2002);
6. Advies 4-2002 over het voorontwerp van gemeentedecreet (18 oktober 2002);
7. Advies 1-2003 over het voorontwerp van provinciedecreet (29 januari 2003);
8. Advies 2-2003 over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid (14 mei 2003);
9. Advies 3-2003 over het voorontwerp van decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging (14 mei 2003);
10. Advies 4-2003 over de kerntaken van de verschillende overheden (19 mei 2003);
11. Advies 6-2003 over het voorontwerp van decreet op de organisatie en de werking van de erkende erediensten (22 september 2003);
12. Advies 8-2003 over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting (14 oktober 2003);
13. Advies 9-2003 over het voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare instellingen (25 november 2003);
14. Advies 1-2004 over de voorontwerpen van besluiten ter uitvoering van het decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging (26 februari 2004);
15. Advies 3-2004 over de problematiek van de parkeerheffing (29 april 2004);
16. Advies 4-2004 over het voorontwerp van decreet houdende de oprichting van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2 juni 2004);
17. Advies 2-2005 over het voorontwerp van gemeentedecreet (29 april 2005);

18. Advies 3-2005 over het voorontwerp van provinciedecreet (1 juli 2005);
19. Advies 4-2005 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de kiesregelgeving (14 oktober 2005);
20. Advies 5-2005 voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria (14 oktober 2005).

Daarnaast bracht de Hoge Raad ook één standpunt uit op vraag van minister Van Grembergen, bevoegd voor Binnenlands Aangelegenheden:

1. Standpunt 1-2003 over een krachtlijnennota voor een kiesdecreet voor gemeente- en provincieraadsverkiezingen (2 april 2003).

3.2. ADVIEZEN OP VRAAG VAN HET VLAAMS PARLEMENT

De Hoge Raad bracht vier adviezen uit op vraag van het Vlaams Parlement:

1. Advies 3-2002 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten; op vraag van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid (23 september 2002);
2. Advies 5-2003 over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen; op vraag van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid (1 juli 2003);
3. Advies 7-2003 over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur; op vraag van de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenaren zaken (10 oktober 2003);
4. Advies 2-2004 over het voorstel van decreet houdende uitbreiding van de entiteit Interne Audit, op vraag van de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid (24 maart 2004).

3.3. ADVIEZEN EN STANDPUNTEN OP EIGEN INITIATIEF

De Hoge Raad publiceerde vier adviezen en zes standpunten op eigen initiatief:

1. Advies 1-2000 over de beleidsnota's van de Vlaamse ministers vanuit bestuurlijk perspectief (29 maart 2000);
2. Advies 2-2000 over de regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet als complex probleem (26 april 2000);
3. Advies 10-2003 over het ontwerp van decreet houdende instemming van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (1 december 2003);
4. Advies 1-2005 over de beleidsnota's 2004-2009 van de Vlaamse Regering (3 februari 2005);

1. Standpunt 1-2000 over de loonsverhoging in de lokale sector (11 april 2000);
2. Standpunt 2-2000 over het voorstel van de Vlaamse Regering m.b.t. het gemeente- en provinciefonds (13 november 2000);
3. Standpunt 3-2000 over de verantwoordelijkheid voor medebewindstaken in de provinciebesturen (20 december 2000);
4. Standpunt 1-2001 over het proces rond kerntaken (15 april 2001);
5. Standpunt 2-2001 over het meten van effecten van beslissingen voor de financiën van de lokale besturen - voorstel (15 april 2001);
6. Standpunt 3-2001 over het totstandkomingsproces van een nieuw Vlaams gemeente- en provinciedecreet (15 december 2001).

4. AGENDA VOOR 2006

Binnen het beleidsveld Binnenlands Bestuur kunnen volgende dossiers in 2006 volgens de Hoge Raad het voorwerp uitmaken van advisering:

1. De uitvoering van het gemeentedecreet, het provinciedecreet en het decreet op de organisatie en werking van de erkende erediensten;
2. Het decreet op de bestuurlijke organisatie van de O.C.M.W.-besturen;
3. De evaluatie van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking;
4. Het actieplan planlasten.

Het wordt echter nog afwachten of die advisering moet gebeuren door de Hoge Raad zelf of door de nieuwe Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (zie punt 4.5).

4.1. DE UITVOERING VAN HET GEMEENTEDECREET, HET PROVINCIEDECREET EN HET DECREET OP DE EREDIENSTEN

Het Vlaams Parlement keurde op korte termijn een aantal belangrijke kaderdecreten goed: het decreet op de organisatie en werking van de erkende erediensten (op 5 mei 2004), het gemeentedecreet (op 6 juli 2005) en het provinciedecreet (op 30 november 2005). De decreten zullen gefaseerd in werking treden. In functie daarvan moet de Vlaamse Regering de nodige uitvoeringsbesluiten nemen. De Hoge Raad (of zijn opvolger) zal waar nodig zijn stem laten horen.

4.2. HET DECREET OP DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE VAN DE O.C.M.W.-BESTUREN

In de beleidsbrief Binnenlands Bestuur 2005-2006 wordt een decreet aangekondigd op de bestuurlijke organisatie van de O.C.M.W.-besturen. Daarbij zal ernaar worden gestreefd om de juridische organisatie van de gemeente- en O.C.M.W.-besturen maximaal gelijk te laten lopen. De Hoge Raad (of zijn opvolger) zal over een voorontwerp van het decreet ten gepaste tijde advies geven.

4.3. DE EVALUATIE VAN HET DECREET OP DE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

In de beleidsbrief Binnenlands Bestuur 2005-2006 wordt een ernstige evaluatie van het decreet in het vooruitzicht gesteld. In functie van de evaluatie kunnen desgewenst partiële aanpassingen gebeuren om de toepassing van de aangenomen principes te verbeteren. De administratie Binnenlandse Aangelegenheden heeft in dat verband reeds de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in kaart gebracht en eveneens een algemene be-

vraging georganiseerd naar de bevindingen van de betrokken actoren betreffende de concretisering van de doelstellingen van het decreet en de wijze waarop de verschillende aspecten van de georganiseerde samenwerking worden toegepast. Na bundeling en beoordeling van de reacties, zal de evaluatie aan de Commissie van het Vlaams Parlement ter bespreking worden voorgelegd. Het evaluatiedocument kan eventueel leiden tot aanpassingen aan het decreet met het oog op een mogelijke verbetering van de organisatie van de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen.

Indien dit nuttig wordt geacht, zal de Hoge Raad (of zijn opvolger) zich buigen over het evaluatieverslag. De bedenkingen kunnen dienen als aanbeveling bij de bespreking van het rapport in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement.

4.4. HET ACTIEPLAN PLANLASTEN

Minister Keulen stelde in 2005 aan de Vlaamse Regering een concreet actieplan voor dat moet leiden tot een verlichting van de planlast voor steden, gemeenten, OCMW's en provincies. Samen met de minister-president en met de Vlaamse minister van Bestuurszaken is een werkgroep opgestart die de verschillende rapporteringsverplichtingen zal doorlichten. Aan het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven is een onderzoeksoopdracht toegewezen om de werkzaamheden in goede banen te leiden en een concreet voorstel uit te werken. Ook de vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincies worden er via hun verenigingen bij betrokken. De Vlaamse Regering wenst dat de werkgroep en de onderzoekers in 2006 tot concrete beleidsmaatregelen komen.

Op basis van de aanbevelingen wil de Vlaamse Regering twee nieuwe "planlastdecreten" aan het Vlaams Parlement voorleggen.

- een "schrappdecreet" dat een aantal planningsverplichtingen afschaft en dat moet in werking treden op 1 januari 2007, begin van de lokale bestuursperiode;
- een tweede "kaderdecreet" moet de overblijvende plannen en rapporteringen vanuit gemeenten, provincies en OCMW's standaardiseren en eenvoudigere en meer uniforme procedures met betrekking tot subsidieaanvragen vastleggen.

De Hoge Raad (of zijn opvolger) zal dit dossier met veel interesse volgen in 2006.

4.5. VAN HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR NAAR VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN

Op 9 juli 2003 hechtte het Vlaams Parlement, in het kader van de hervorming van de Vlaamse administratie onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), haar definitieve goedkeuring aan het decreet tot regeling van de strategische adviesraden. Het decreet bepaalt dat, in de mate van het mogelijke, per beleidsdomein of -departement één strategische adviesraad wordt opgericht. Daarnaast legt het decreet een aantal algemene principes vast inzake ad-

viesverlening. Het is de bedoeling dat de verschillende adviesraden per beleidsdomein volgens dit kaderdecreet zullen worden opgericht, ook telkens door middel van een decretale beslissing.

Ondertussen werd voor het beleidsdomein Bestuurszaken op 16 december 2005 het ontwerp van decreet houdende de oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het ontwerp ligt nu ter bespreking bij het Vlaams Parlement.

Officieel blijft de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bestaan tot de definitieve goedkeuring in het Vlaams Parlement van het oprichtingsdecreet. Dit zou in de eerste maanden van 2006 gebeuren. De nieuwe strategische adviesraad zal de taakinhoud van de Hoge Raad overnemen, maar krijgt er ook een pak taakgebieden bij, zoals ICT, e-government, wetsmatiging, personeels- en organisatieontwikkeling en inburgering.

Dit betekent echter niet dat na de goedkeuring van het oprichtingsdecreet de nieuwe adviesraad direct operationeel zal zijn. Er moeten door de Vlaamse Regering nog verschillende randvoorwaarden worden ingevuld (zoals samenstelling, personeel, budget, ...) die in grote mate de slagkracht van de nieuwe Raad zullen bepalen. Er is in 2006 dus nog voldoende werk aan de winkel vooraleer de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken definitief van start kan gaan.

COLOFON

Vlaamse overheid

**Samenstelling:**

Bram Opsomer, secretaris Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Markiesstraat 1, 1000 Brussel

Verantwoordelijk uitgever:

Guido Decoster, directeur-generaal
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Markiesstraat 1, 1000 Brussel

Grafische vormgeving:

Ingrid Van Rintel
Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, afdeling Communicatie en Ontvangst

Depotnummer:

D/2006/3241/028

Druk:

Drukkerij Beukeleirs, Lint