

# De hervorming van het gemeenterecht en de principes van nieuwe beleidsvoering

## De uitdaging

Sinds de institutionele hervorming van 2001 (bijzondere wet van 13 juli 2001) is de organisatie van de lokale besturen bijna uitsluitend een gewestelijke bevoegdheid. De gewesten hebben immers het voorrecht om de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid, het toezicht en de werking van de provincies en gemeenten op hun grondgebied te regelen mits ze hierbij de grondwettelijk gewaarborgde lokale autonomie respecteren.

In de loop van de voorbije jaren hebben de drie gewesten van deze bevoegdheid gebruikgemaakt om het organieke kader van de gemeenten die onder hun bevoegdheid vallen, te wijzigen:

- **Het Gemeentedecreet:** het Vlaams Gewest voerde een grondige hervorming door van het gemeenterecht (decreet van 15 juli 2005) die zowel de werking van de gemeenteorganen wijzigt als het dagelijks bestuur. Dit decreet werd sindsdien meermaals gewijzigd en verschillende uitvoeringsbesluiten verduidelijkten de concrete toepassingsmodaliteiten. Ook de werking en organisatie van de provincies en de OCMW's werd in specifieke decreten gegoten.
- **De "Code de la démocratie locale et de décentralisation" (CDLD)** (*Wetboek van de lokale democratie en de decentralisatie*): het Waals Gewest heeft eerst de verschillende wetgevingen over de lokale besturen in een wetboek samengebracht en geordend. Daarna heeft het een eerste hervorming van het gemeenterecht (decreet van 8 december 2005) doorgevoerd voor de gemeenteraadsverkiezingen en voor de installatie en de werking van de gemeenteorganen (specifiek gaat het over een wijziging van de manier waarop de burgemeester wordt aangesteld).
- **Het Lokaal Bestuurplan:** de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaf haar goedkeuring aan de ordonnantie van 5 maart 2009 die de nieuwe gemeentewet grondig wijzigt en als doel heeft om de werking van de gemeente als instelling te moderniseren en de dienstverlening aan de burger efficiënter te maken.

De gewesten realiseerden ook een aantal hervormingen om het werkingskader en de beheersinstrumenten van de gemeentelijke administratie te moderniseren. Hoewel de prioriteiten en de benamingen soms gevoelig van elkaar verschillen naargelang het gewest, zijn de krachtlijnen van de hervormingen echter vrij identiek. De hervormingen streven immers **drie belangrijke doelstellingen** na:

- **Versterken van de lokale democratie:** de lokale democratie nieuw leven inblazen en het overheidsbeleid transparanter maken door het versterken van de rechtstreekse democratie (aanwijzing van de burgemeester, invoering van de motie van wantrouwen, nieuwe regels op het vlak van onverenigbaarheid en belangenconflicten ...), burgerparticipatie bevorderen (via inspraak in de besteding van het budget, interpellatierecht van de burgers, volksraadpleging ...), de regels van openbaarheid versterken (gemeentereglementen en -budgetten op elkaar afstemmen, de toegang tot het gemeentelijk informatieblad uitbreiden ...).
- **Rationaliseren van het lokaal institutioneel landschap:** de gewestelijke instanties wensen de lokale structuren te vereenvoudigen. Dat gebeurt meestal door het aantal paralokale en intergemeentelijke structuren te verminderen, de provincies te hervormen, het samenvoegen van lokale entiteiten te stimuleren, bevoegdheden over te hevelen om overlapping te vermijden, de samenwerkingsvormen tussen de gemeente en het OCMW te versterken ...
- **Verbeteren van de lokale beleidsvoering:** doel is het beheer te moderniseren en de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Dat betekent vooral een sterkere professionalisering van het lokaal openbaar ambt (modernisering van het statuut van de leidende ambtenaren, opleiding, evaluatieregels ...), het implementeren van nieuwe beheersinstrumenten (hervorming van de boekhouding, opstellen van een beheersplan en een strategisch meerjarenplan), het invoeren van nieuwe regels voor toezicht op de financiën (interne en externe audit, regels in verband met het administratief toezicht ...).

Heel wat nieuwe bepalingen zullen in werking treden of concreet worden toegepast door de nieuwe meerderheden die de laatste gemeenteraadsverkiezingen hebben opgeleverd. Ze zullen in de komende bestuursperiode de manier van werken en het activiteitskader van zowel de mandatarissen als de ambtenaren grondig veranderen.

## De hervormingen in Vlaanderen

### Doelstellingen van de hervormingen

#### ➔ Versterken van de lokale autonomie

Met het Gemeentedecreet legde de Vlaamse overheid de basis om te komen tot een modern, democratisch en efficiënt overheidsmanagement voor gemeenten. Doel is de lokale autonomie en bestuurskracht te versterken en een kans te bieden om de grote onderlinge verscheidenheid van de 308 gemeentebesturen tot uiting te laten komen. Een aantal bepalingen zijn immers zo geformuleerd dat de gemeenten zelf kunnen beslissen of en hoe ze die elementen in hun organisatie uitbouwen (via keuze- en delegatiemogelijkheden).

Alle artikelen van het decreet zijn geconcipieerd vanuit één van de volgende drie pijlers:

- deregulering en afstemming van regels voor gemeenten, OCMW's en provincies;
- meer gemeentelijke autonomie (verzelfstandiging) en ruimte voor lokaal maatwerk;
- vereenvoudiging.

#### ➔ Rationaliseren van het lokaal institutioneel landschap

De meest recente wijziging aan het Gemeentedecreet (en OCMW-decreet) dateert van juli 2012 en staat onder meer in het teken van de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's. Het decreet brengt elementen aan die deze samenwerking moet vergemakkelijken en verdere efficiëntiewinsten kan bevorderen.

Efficiëntere besturen vormt ook een basisdoelstelling in het "Witboek van de interne staatshervorming" in Vlaanderen (2011) dat een reeks knelpunten oplijst in het Vlaamse lokale bestuurslandschap. Het witboek werkt een verdere gefaseerde aanpak uit om via overleg te komen tot een bestuurlijke reorganisatie. Efficiëntere samenwerking tussen de verschillende lokale besturen wordt naar voor gebracht als leidraad om de bestuurskracht van lokale besturen te versterken. De lokale overheden worden uitgenodigd de

bestaande samenwerkingsverbanden aan een kritische analyse te onderwerpen en de mogelijkheden te onderzoeken voor rationalisatie of samensmelting van structuren.

Deze rationalisatie voor lokale besturen kan bijvoorbeeld intensiever tussen:

- gemeente en OCMW;
- OCMW's van verschillende gemeenten;
- centrumgemeente en omliggende gemeenten in een stadsregio;
- verzelfstandigde eenheden;
- verschillende overlegstructuren.

Het plan van aanpak in het witboek etaleert een breed scala van onderwerpen die mogelijk bijdragen tot het versterken van de bestuurskracht. Een eerste stap die werd afgewerkt is de regioscreening die een overzicht levert van de bestaande samenwerkingsverbanden. Ook werd een model uitgewerkt voor vrijwillige fusie van gemeenten en hiervoor een tijdelijke compensatieregeling uit het gemeentefonds. Ook een herijking van het gemeentefonds staat op stapel. Evengoed is er voorzien dat een verschuiving van financiële middelen volgt wanneer de bevoegdheden tussen bestuursniveau's worden herschikt. Zo wordt bijvoorbeeld de taakverdeling tussen gemeenten en provincies voor gemeenschappelijke beleidsdomeinen verder afgelijnd om de bestuursefficiëntie te verhogen.

#### ➔ Verbeteren van de lokale beleidsvoering

De uitwerking van de nieuwe Beleids- en Beheerscyclus (BBC) voor de lokale besturen geeft op haar beurt vorm aan een instrument om lokaal beleid te plannen en op te volgen. Omdat het kader breder is dan het louter financiële, zorgt de nieuwe BBC bij de besturen voor een nieuwe invulling van bepaalde rollen binnen hun organisatie. Veranderingsmanagement is immers een sleutelement bij de invoering van de BBC. Verder heeft de Vlaamse overheid, via een decreet, een kader gecreëerd waarbij de planlast die op de lokale besturen weegt, zal verminderen vanaf 2013 door bestaande sectorale plannen en rapporten te integreren in de lokale meerjarenplanning en de jaarrekening opgesteld in de BBC.

Het feit dat zowel gemeenten als OCMW's en provincies en hun autonome bedrijven en verenigingen deze BBC gaan toepassen maakt dat de Vlaamse overheid zal beschikken over een database met gelijkvormige cijfers die als basis kunnen dienen voor de ESR-conforme kwartaalstatistieken die ze aan de Europese statistische diensten moet doorgeven in het kader van de opvolging van de financieringsbehoefte van de overheid.

Met deze projecten en decreten tekent het regelgevend kader de lijnen uit voor de versterking van de bestuurskracht

## Wat verandert er met de BBC op financieel vlak?

Het financiële evenwicht wordt voortaan gedefinieerd in functie van de elementen die de **Beleids- en Beheerscyclus** aanreikt. Essentieel is dat de BBC de beleidsplanning en -opvolging transparanter maakt en dat de financiële impact van elke beleidsbeslissing tot uiting komt. Het financiële evenwicht binnen de BBC kent een statisch en een dynamisch aspect. Het jaarlijks resultaat op kasbasis gaat na of er een evenwicht is bereikt binnen het begrotingsjaar. Het langetermijnevenwicht, of de zogenoemde autofinancieringsmarge, gaat na of het bestuur een structureel evenwicht bereikt.

Vanaf 2014 zullen volgende lokale besturen de regels toepassen van de Beleids- en Beheerscyclus:

- gemeenten en hun autonome gemeentebedrijven;
- OCMW's en OCMW-verenigingen van publiek recht;
- provinciebesturen en hun autonome provinciebedrijven.

De BBC biedt voor al deze verschillende besturen een identiek kader aan waarmee ze hun beleid kunnen plannen, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evalueren en waarin hun strategische visie, actieplannen en financiële repercussies in één geïntegreerd systeem gegoten zijn. Op vele vlakken gaat het om een stijlbreuk met de bestaande benadering en het boekhoudkundig kader. Ook de rapportering verandert grondig.

Concreet vormt de **strategische beleidsvisie** over meerdere jaren het grote kader waaruit de jaarlijkse budgetten telkens worden gedistilleerd. Elk van drie beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en rekening) bevat een inhoudelijk luik en een financieel luik met telkens een toelichting. Het inhoudelijke luik, samengevat in de beleidsnota, geeft het onderscheid aan tussen de prioritaire beleidsdoelstellingen en de overige doelstellingen. Het financiële luik, samengevat in de financiële nota, definieert de financiële impact van het geplande beleid. De financiële nota is verder onderverdeeld in drie deelbudgetten: het exploitatiebudget, het investeringsbudget en het liquiditeitsbudget (financiering).

in Vlaanderen die op hoger toerental zal komen tijdens de volgende lokale bestuursperiode.

Een hele reeks thema's toont aan dat de verschillende decreten en besluiten de werking en organisatie van de besturen hervormen. Naast de aanpassing van de interne organisatie leggen ze zeer concrete regels vast rond bevoegdheden, delegatie, budgethouderschap, overheidsopdrachten, het betalen van uitgaven, het intern controlesysteem, enz. Verder komen vormen van verzelfstandiging aan bod en de deelname van gemeenten aan rechtspersonen. Ook de betrokkenheid van de burgers is een aangehaald thema.

De klassieke ontvangersfunctie wordt op 1 januari 2013 getransformeerd tot de functie van financieel beheerder, die de ambtelijke verantwoordelijke wordt voor de gemeentefinanciën. Tevens is de financieel beheerder verantwoordelijk voor een aantal controle- en rapporteringstaken.

— **Taken die de financieel beheerder onder eigen verantwoordelijkheid uitvoert:**

- De voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van beslissingen van de gemeente met budgettaire en financiële implicaties

- Het thesauriebeheer
- Het innen van de ontvangsten
- Het uitvoeren van de betalingen (na opdracht van gemeentesecretaris of budgethouder)
- Het debiteurenbeheer.

— **Taken die de financieel beheerder uitvoert onder functionele leiding van de secretaris en in overleg met het managementteam:**

- Het opstellen van de financiële nota van het meerjarenplan en van het budget
- Het voeren van de gemeentelijke boekhouding en het opmaken van de jaarrekening
- De financiële analyse en het beleidsadvies over financiën.

Het **managementteam** bestaat uit de gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, de financieel beheerder en andere ambtenaren maar van wie de deelname aan het managementteam nuttig wordt geacht voor het functioneren van de gemeente.

Een gewestelijke **externe auditcommissie** zal in de toekomst zorgen voor de controle op het internecontrolesysteem dat elke gemeente zelf op punt moet stellen. Daar-

Om een overzicht te krijgen per beleidslijn werkt de Beleids- en Beheerscyclus met **beleidsvelden** (opgelegd door de Vlaamse regering) die de besturen naar eigen inzicht kunnen groeperen in beleidsdomeinen en uitsplitsen in beleidsitems. De autorisatiefunctie van het budget bevindt zich op het niveau van de beleidsdomeinen. Hierdoor is het mogelijk om interne kredietaanpassingen door te voeren binnen het beleidsdomein zonder dat een budgetwijziging nodig is.

De stroom aan documenten voor beleidsinformatie is wettelijk vastgelegd. Toch behoudt de gemeenteraad de mogelijkheid om extra rapportering op te vragen. De vereenvoudiging in de beleidsrapporten heeft als doel een snel en duidelijk beeld te geven van het gevoerde beleid en de financiële impact ervan.

Volgende specifieke elementen zijn nieuw in de financiële benadering volgens BBC:

- de boekhoudkundige scheiding tussen de **gewone dienst en de buitengewone dienst** verdwijnt;
- **leningen** worden niet meer rechtstreeks aangegaan voor specifieke investeringsprojecten maar om de thesaurie-behoefte te dekken;
- de staat van het **financiële evenwicht** wordt **globaal** geëvalueerd, zowel als toestand (resultaat op kasbasis min reeds bestemde gelden) als in functie van een structureel evenwicht (autofinancieringsmarge);
- het **jaarlijks resultaat op kasbasis** wordt opgebouwd uit het transactiesaldo van het exploitatie-, investerings- en liquiditeitsbudget (aflossingen van leningen en aangaan van nieuwe leningen e.a.), verminderd met de (voor specifieke doelen) bestemde gelden en vermeerderd met het gecumuleerd resultaat van de vorige jaren;
- de **autofinancieringsmarge** geeft aan in welke mate het bestuur voldoende overschot genereert uit haar courante werking om de financiële effecten van externe financiering (leningen) te dragen. Deze marge moet op het einde van de planningsperiode ten minste nul zijn of positief;
- het **investeringsbudget** bestaat uit investeringsenveloppes opgedeeld volgens de beleidsdoelstellingen. Binnen elke investeringsenveloppe wordt een globaal verbintenkrediet vermeld naast de jaarlijkse transactiekredieten. Deze enveloppes omvatten de uitgaven en ontvangsten voor de aanschaf van duurzame middelen (materieel of financieel).

mee speelt de decreetgever in op tendensen uit het "new public management". Dat houdt in dat overheden hun eigen werking voortdurend analyseren en optimaliseren en dat ze streven naar efficiëntie en effectiviteit.

- **Het Witboek interne staatshervorming in Vlaanderen** van 8 april 2011. De Vlaamse Regering geeft hierin een aanzet om het bestuurlijk landschap te vereenvoudigen en de efficiëntie van de lokale bestuurlijke samenwerking te verhogen.
- **Het Planlastverminderingdecreet** van 15 juli 2011 met de algemene regels waaronder in Vlaanderen periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

## Regelgevend kader

- **Het Gemeentedecreet** van 15 juli 2005 waarna meerdere uitvoeringsbesluiten en wijzigingen volgden. Ook na het meest recente wijzigingsdecreet van 2012 is het Gemeentedecreet nog niet volledig in werking getreden.
- **Het Provinciedecreet** regelt de werking van de provincieorganen. Het dateert reeds van 2005 maar onderging sindsdien wijzigingen en werd aangevuld.
- **Het OCMW-decreet** van 19 december 2008 trad in werking begin 2009 en legt specifiek voor de OCMW's de hoofdlijnen vast voor dezelfde thema's als in het Gemeentedecreet.
- **Het besluit van de Vlaamse regering over de nieuwe Beleids- en Beheerscyclus** van 25 juni 2010 introduceert een nieuwe manier van plannen, opvolgen, registreren en rapporteren. Tegen 2014 zullen alle lokale besturen deze Beleids- en Beheerscyclus moeten toepassen.

## Tijdschema

Het witboek voor de interne staatshervorming in Vlaanderen en tal van decreten zullen vanaf 2013 een verdere uitwerking kennen, dus na de installatie van de nieuwe meerderheden en gemeenteraden.

## Verwante dossiers

- Wijzigingen gemeente- en provinciekieswet.
- OCMW-decreten tot wijziging van de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976.

- Decreet intergemeentelijke samenwerking
- Het budgettair stabiliteitspact en de ESR 95-normen (fiche 2).

#### Aanvullende informatie

Er zijn dossiers beschikbaar op:

- PubliLink en MyPortaalBelfiusWeb: dossiers "Vlaamse decreten" en "Beleids- en Beheerscyclus".
- Website van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG): [www.vmsg.be](http://www.vmsg.be) (rubriek Werking en organisatie).
- Website van de Vlaamse overheid: [www.binnenland.vlaanderen.be](http://www.binnenland.vlaanderen.be) (rubriek Regelgeving).

## De hervormingen in Wallonië

### Doelstellingen van de hervormingen

#### ➔ Versterking van de lokale democratie

Conform de Gewestelijke Beleidsverklaring 2009-2014 heeft de Waalse regering de "Code de la démocratie locale et de la décentralisation" (CDLD) geëvalueerd. Dat resulteerde in een decreet<sup>1</sup> houdende belangrijke wijzigingen in de gemeentelijke (en intergemeentelijke) organieke wetgeving. De wijzigingen betreffen vooral de volgende aangelegenheden:

- **De vertegenwoordigers van de gemeentelijke organen (aanwijzing, regels voor vervanging, ontslag ...)**
  - mogelijkheid voor de gemeenteraad om uit de gemeenteraadsleden van Belgische nationaliteit, de leden van het college niet meegerekend, een **voorzitter** te kiezen;
  - de regels betreffende het **ontslag van een gemeenteraadslid** worden verduidelijkt en er wordt een mechanisme voor uitsluiting van een gemeenteraadslid uit zijn politieke groep ingevoerd, met het verlies van zijn daaraan verbonden mandaten;
  - aanpassing van het principe van de "rechtstreekse" verkiezing van de burgemeester. Voortaan is de sanctie die wordt opgelegd bij een weigering om het ambt van **burgemeester** uit te oefenen (verbod lid van het schepencollege te zijn) slechts van toepassing op de eerste drie kandidaten van de betrokken lijst.
- **Het meerderheidspact en de motie van wantrouwen**
  - vervroegen van de datum voor het indienen van de ontwerpen van meerderheidspact bij de gemeentesecretaris

(uiterlijk de 2e maandag van de maand november volgend op de verkiezingen);

- beperking van het aantal collectieve moties van wantrouwen tot twee tijdens eenzelfde bestuursperiode.

#### - Burgerparticipatie

- invoering van het **interpellatierecht** voor de inwoners van de gemeente die ten volle 18 jaar zijn (d.w.z. dat ze het recht hebben om, tijdens de openbare zittingen van de gemeenteraad, de leden van het schepencollege te ondervragen) en mogelijkheid om een commissie van de verzoekschriften (die aan de interpellaties gevolg moet geven) in het leven te roepen;
- herwaardering van de **volksraadpleging** (uitbreiding van de toepassingsfeer, mogelijkheid om een financiële prikkel toe te kennen voor volksraadplegingen die op verzoek van de inwoners worden georganiseerd ...);
- de gemeenteraad heeft de mogelijkheid om, naar aanleiding van de stemming over het budget, een gedeelte ervan, het zogenaamde **participatief budget**, te besteden aan projecten die worden voorgesteld door wijkcomités of burgerverenigingen met rechtspersoonlijkheid.

#### - Bepalingen betreffende de parageementelijke instellingen

- inlassen van een hoofdstuk betreffende de **vzw's** waarvan de gemeenten deel uitmaken. Het is niet de bedoeling om een volledig rechtsstelsel voor de gemeentelijke vzw's in te voeren, maar een minimaal wettelijk kader te scheppen via principes die de transparantie van de bestaande praktijken (gebruik van het beheerscontract, instellen van een manier om gemeentelijke vertegenwoordigers in de vzw's aan te wijzen ...) kunnen verhogen;
- betrekken van de burgers bij het beheer van de **intercommunales** (de raad van bestuur van de intercommunales wordt verplicht om elk aanvullend punt dat schriftelijk door een inwoner van de gemeente wordt ingediend, op de agenda van de algemene vergadering te plaatsen ...);
- verplichting voor de gemeenten om met de autonome gemeentebedrijven een beheerscontract af te sluiten en goedkeuring van een nieuw systeem voor de aanwijzing van de gemeentelijke vertegenwoordigers in de raad van bestuur van de **autonome gemeentebedrijven en projectassociaties**.

#### ➔ Rationalisering van het lokaal institutioneel landschap

De Waalse regering vermeldt in het kader van haar Algemene Beleidsverklaring 2009-2014 twee manieren om het institutionele landschap in Wallonië te vereenvoudigen:

<sup>1</sup> Decreet van 26 april 2012 tot wijziging van sommige bepalingen van de CDLD (BS van 14 mei 2012).

### – De hervorming van de provincies

Reeds vele jaren is de provincie als instelling het voorwerp van politieke discussies (zowel in Wallonië als in Vlaanderen). In Wallonië wil men de provincies hervormen, terwijl men ze in Vlaanderen veeleer wil afschaffen.

Wallonië gaf reeds in 2004 een aanzet tot hervorming op het vlak van de verdeling van de bevoegdheden (definitie van nieuwe vormen van partnerschap tussen de provincies en het gewest). Volgens de Algemene Beleidsverklaring wil men echter verder gaan en de provincies laten evolueren naar territoriale gemeenschappen. In essentie is hier de problematiek van het supralokaal beheer (met inbegrip van de politieke sturing van de intercommunales) aan de orde.

Deze hervorming gebeurt in twee fasen. Eerst wil men op korte termijn bepalen op welke activiteitsterreinen de provincies bij voorkeur actief moeten zijn (waar ze een reële meerwaarde bieden), de opdrachten van de provincies ter ondersteuning van de gemeenten versterken en de bevoegdheden van de provincies herschikken (bevoegdheden schrappen en versterken).

Op langere termijn wil men, volgens de Algemene Beleidsverklaring, de provincie als instelling laten evolueren naar "territoriale gemeenschappen" (of "levensbekkens"), die nog moeten worden afgebakend.

In oktober 2011 hechtte de Waalse Raad eenparig zijn goedkeuring aan het ontwerp van decreet om het aantal bestendig afgevaardigden en provincieraadsleden met een derde te verminderen (vlak na de provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2012).

### – Rationalisering van de paralokale structuren

De Waalse regering wil ook de lokale structuren vereenvoudigen en rationeler maken met het oog op het afschaffen van alle entiteiten waarvan de opdrachten optimaler zouden kunnen worden vervuld door de diensten van de lokale overheid zelf of door een andere overheidsstructuur. Het aantal paralokale structuren (vzw's en gemeentebedrijven) moet naar omlaag, zoals dat tijdens de vorige bestuursperiode met de intercommunales gebeurde.

Bovendien wenst de Waalse regering het decreetgevend kader met betrekking tot de instellingen van de eredienst en de vrijzinnige instellingen en organisaties te moderniseren en te vereenvoudigen.

## ➔ Verbetering van de lokale beleidsvoering

### – Administratieve vereenvoudiging en hervorming van het administratief toezicht

De Waalse regering heeft, in het kader van de uitvoering van haar strategisch plan tot administratieve vereenvoudi-

ging ("Ensemble Simplifications") en na een evaluatie van de bestaande wetgeving, in eerste lezing een voorontwerp van decreet aangenomen dat de wetgeving aangaande **het administratief toezicht op de lokale besturen** optimaliseert en vereenvoudigt. Het is in het bijzonder gericht op:

- de afschaffing van de bevoegdheden van de bestendige deputaties op het vlak van het bijzonder goedkeurings-toezicht dat van toepassing is op bepaalde gemeentelijke beslissingen;
- de verlichting van het gewestelijk administratief toezicht inzake overheidsopdrachten wanneer een subsidiërende overheid (meestal het gewest) eveneens toezicht uitoefent. Er zou een vernietigingstoezicht overblijven met verplichte overdracht op de gunningsbeslissing;
- de afschaffing van het vernietigingstoezicht met verplichte overdracht op de toelagen (boven 2 500 EUR) die door de gemeenten werden toegekend (en mits intern de organieke regels op het gebied van toekenning en controle worden versterkt).

Wat het toezicht op de financiën van de lokale besturen betreft, vermeldt de Gewestelijke Beleidsverklaring eveneens de mogelijkheid voor de Waalse Raad om op het federale Rekenhof een beroep te doen teneinde de lokale en paralokale instellingen te observeren, advies te verlenen en te controleren. Is dat niet het geval, dan zou de Waalse regering een gewestelijk Rekenhof kunnen oprichten om, naar het voorbeeld van het federale Rekenhof, de lokale en paralokale besturen te controleren.

### – Hervorming van de wettelijke graden en modernisering van het lokaal openbaar ambt

Het is de bedoeling een nieuw organisatieschema van de lokale besturen te implementeren om de werking ervan te verbeteren. Daartoe worden nieuwe instrumenten ingevoerd, zoals het doelstellingencontract, het directiecomité en het organogram.

- Het **doelstellingencontract** wil de politieke krachtlijnen in operationele termen vertalen.
- Het **directiecomité**, een administratief orgaan, wordt systematisch ingesteld in gemeenten met minstens 10 000 inwoners. In gemeenten met minder dan 10 000 inwoners is het directiecomité facultatief. Dit gezamenlijk optredend orgaan maakt het mogelijk het doelstellingencontract te volgen, de rol van de directeur-generaal als chef voor het personeelsbeheer en de organisatie van de diensten te versterken en als voornaamste plaats van interactieve uitwisselingen tussen de verschillende diensten te fungeren.
- Om de bilaterale uitwisselingen tussen diensten te bevorderen en te maximaliseren, moeten de lokale besturen voortaan een **organogram** opstellen. Dit schema moet de organisatiestructuur van de gemeentelijke diensten en de gezagsverhoudingen weergeven, alsook de managementfuncties en het directiecomité.



Het ontwerp van decreet, dat in tweede lezing door de regering werd goedgekeurd, wijzigt de organisatie van de gemeenten op het stuk van rekrutering, bevordering, stage, opleiding, tuchtregime, evaluatie, barema, ontslag ...

Volgens de Waalse regering veronderstelde een gemoderiseerde visie van het lokaal en provinciaal beheer eveneens een **grondige hervorming van de rol van de leidende ambtenaren**. De taken van gemeentesecretaris (die de nieuwe naam van directeur-generaal krijgt) en gemeententovanger (die financieel directeur wordt) werden dus herzien en versterkt, onder meer door een evaluatiesysteem uit te werken en hun managementfunctie uit te bouwen.

De directeur-generaal, die de voornaamste prerogatieven van de vroegere gemeentesecretaris overneemt, zit het directiecomité voor en is belast met het voorontwerp van organogram, het organieke kader en de statuten van het personeel.

De rol van financieel directeur wordt uitgebreid tot bewaker van de wettelijkheid en de economische en financiële logica van het bestuur vanaf het begin van het beslissingsproces.

#### — Transversaal Strategisch Programma (TSP)

Vanaf de komende bestuursperiode worden de Waalse gemeenten ertoe aangemoedigd om, binnen zes maanden na de installatie van de nieuwe bestuursploeg, een Transversaal Strategisch Programma (TSP) uit te werken.

Het TSP vertaalt het algemeen beleidsprogramma van de gemeente (voordien "algemene beleidsverklaring") in een strategische aanpak die gestructureerd is in een globaal document waarin de strategische krachtlijnen worden opgesomd en achtereenvolgens in operationele doelstellingen, acties en actiemiddelen worden omgezet.

Dit strategisch plan moet de verschillende sectorgebonden beleidsopties van het gemeentelijk leven (gemeentelijk mobiliteitsplan, plan voor gemeentelijke verankering van de huisvesting, structuurschema, gemeentelijk ruraal ontwikkelingsplan, energiebezuinigingsplan ...) coördineren en bundelen. Over dit plan voor strategische ontwikkeling moet een breed overleg plaatshebben (bevolking, ondernemingen, lokaal verenigingsleven).

Om de gemeenten in deze aanpak te helpen, ten slotte, werd een vademecum opgesteld in samenwerking met de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten. Het bevat met name een model van een strategisch plan voor de gemeenten, bestaande uit een gemeenschappelijke basis en krachtlijnen die moeten worden ingevuld afhankelijk van de lokale specifieke kenmerken.

#### — Versterking van de samenwerking gemeente-OCMW en parlokale instellingen

De verwezenlijking van samenwerkingsvormen tussen de gemeenten, OCMW's en parlokale instellingen heeft tot

doel de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en de complementariteit tussen de diensten en de schaalvoorwaarden te versterken en moet bijgevolg in structurele bezuinigingen resulteren.

De samenwerkingsvormen die in het kader van het proefproject werden bestudeerd, hebben vooral betrekking op de gezamenlijke overheidsopdrachten en gegroepeerde aankopen (op het vlak van verzekeringen, informatica, telefonie, brandstoffen, benzine, onderhoudsproducten, werkkledij, diverse benodigdheden, aankoopcentrale, gemeenschappelijke huishoudelijke dienst enz.), het gemeenschappelijk thesauriebeheer (overeenkomst) en de verwezenlijking van gemeenschappelijke infrastructuur.

Van 2007 tot 2012 liepen er proefprojecten en de Waalse gemeenten werden opgeroepen om projecten uit te werken. Om de gemeenten en OCMW's ertoe aan te moedigen deze aanpak te onderschrijven, werd, in samenwerking met de Waalse regering, de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten, de CRAC (Centre Régional d'Aide aux Communes) en de gewestelijke administratie (DG05) een vademecum opgesteld met theoretische fiches en goede praktijken in verband met samenwerkingsvormen tussen gemeenten en OCMW's.

#### — E-gouvernement (eTutelle, eComptes)

Er worden heel wat initiatieven genomen om het gebruik van de informatie- en communicatietechnologie door de lokale besturen te stimuleren met de bedoeling de administratieve lasten te verminderen en de diensten en communicatie met de burgers en bedrijven te verbeteren (elektronische loketten, websites van gemeentebesturen met praktische informatie of geïntegreerde dienstverlening ...).

In het kader van e-gouvernement vermelden wij het project "eTutelle", dat de lokale besturen in staat zal stellen hun beslissingen via de website aan te kondigen, toegang tot informatie over de procedures van administratief toezicht te hebben, over modellen van verantwoordingsstukken te beschikken en gebruik te maken van de elektronische traceerbaarheid in verband met de voortgang van hun dossier en de timing van de beslissing van de toezichthoudende overheid.

Het project "eTutelle" bevindt zich momenteel in een testfase. Op 1 juni 2012 hadden reeds meer dan 60 gemeenten gekozen om officieel tot eTutelle toe te treden, terwijl 30 gemeenten in de toetredingsfase zitten.

Het Waals Gewest heeft eveneens het **Plan eComptes** ingevoerd. Het betreft een geïntegreerd plan dat bedoeld is om de gemeenten, OCMW's en provincies te voorzien van een pakket van toepassingen die door het Waals Gewest ter beschikking worden gesteld ("cellule-eComptes").

Deze toepassing biedt de mogelijkheid om automatisch de analytische synthese van de rekeningen uit te voeren, een budgettaire extrapolatie op 5 jaar te maken, specifieke financiële gegevens op te zoeken, rekeningen, budgetten en budgetwijzigingen digitaal weer te geven om het eTutelle en de statistieken van het Waals Gewest van gegevens te voorzien.

## Regelgevend kader

- Decreet van 26 april 2012 tot wijziging van sommige bepalingen van de CDLD (BS van 14 mei 2012). Dit decreet vertaalt de principes van de Algemene Beleidsverklaring 2009-2014 betreffende de versterking van de lokale democratie (waaronder de bekrachtiging van het interpellatierecht van de burgers, een betere begeleiding bij de organisatie van volksraadplegingen en het toezicht op de intercommunales door de burgers ...).
- Plan voor de administratieve vereenvoudiging en e-gouvernement 2010-2014, dat op 25 februari 2010 in tweede lezing werd aangenomen.
- In de begrotingsrichtlijnen van 18 oktober 2012 voor het opstellen van de begrotingen 2013 wordt aangekondigd dat de hervorming van het toezicht en de wettelijke graden nakend is.

## Tijdschema

Nieuwe bepalingen treden vanaf 2013 in werking, d.w.z. bij de effectieve installatie van nieuwe gemeentelijke meerderheden. Verscheidene initiatieven, zoals het opstellen van een transversaal strategisch plan of de verwezenlijking van samenwerkingsvormen tussen gemeenten en OCMW's werden niet verplicht gemaakt, maar zullen, na een oproep om projecten in te dienen, een testfase doormaken.

### Aanvullende informatie

Dossier beschikbaar op de website van de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten (UVCW): [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be) (rubriek Démocratie locale). Alsook het vademecum van het Transversaal Strategisch Programma (TSP) en dat van de samenwerkingsvormen gemeente-OCMW.

Portaalsite van de lokale besturen van het Waals Gewest: [pouvoirslocaux.wallonie.be](http://pouvoirslocaux.wallonie.be) (vooral de links naar eTutelle en eComptes ...).

# De hervormingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

## Doelstellingen van de hervormingen

### ➔ Versterking van de lokale democratie

De ordonnantie van 5 maart 2009 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet heeft een Lokaal Bestuurplan ingevoerd dat gedeeltelijk op de herwaardering van de lokale democratie betrekking heeft.

De lokale democratie wordt op vier manieren nieuw leven ingeblazen:

#### — Door de herwaardering van de rol van de commissies

De commissies van de gemeenteraad krijgen een belangrijkere rol. De commissies mogen, ook uit eigen initiatief, adviezen geven en aanbevelingen formuleren aan het adres van de gemeenteraad in aangelegenheden waarover zij zich buigen. Om hun functie volledig te kunnen uitoefenen, krijgen ze ook meer onafhankelijkheid. De commissie neemt zelf de beslissingen betreffende haar vergaderingen en kiest zelf een voorzitter, die geen lid van het college van burgemeester en schepenen mag zijn.

#### — Via de participatieve budgetten

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om bedragen toe te kennen in het kader van een "participatief budget". Op die manier kan hij beslissen om projecten die van wijkcomités of andere burgerinitiatieven afkomstig zijn, over te nemen. Er kan bijvoorbeeld een budget worden toegekend voor de restauratie van erfgoed, het aanleggen van een groene ruimte in een wijk of de organisatie van een volksfeest of een culturele gebeurtenis.

Het **wijkcomité** wordt door de wetgever omschreven als een groep burgers die in eenzelfde wijk wonen en gezamenlijk optreden om hun belangen in de wijk te verdedigen. Een **burgerinitiatief** moet niet noodzakelijk uitsluitend uit inwoners van de gemeente bestaan. Een burgerinitiatief bestaat uit elke andere groep van burgers die meestal in de gemeente wonen en achter een gezamenlijk project staan.

#### — Door de aanwezigheid van de OCMW-voorzitter op de vergaderingen van het college

Zoals voor de andere gewesten, voorziet de ordonnantie voortaan in de mogelijkheid voor de OCMW-voorzitter om de vergaderingen van het college bij te wonen. Doel is de cohesie tussen de gemeente en het OCMW te verbeteren. De OCMW-voorzitter krijgt een beraadslagende stem in het college en in de gemeenteraad indien hij er geen deel van uitmaakt.



– **Door de versterking van de maatregelen inzake openbaarheid**

Behalve de aankondiging via aanplakborden, is elektronische communicatie voor de gemeente de verplichte manier om haar reglementen bekend te maken. De ordonnantie gebiedt de gemeenten om voortaan al hun reglementen en ordonnanties op hun website te publiceren. Deze regel treedt onmiddellijk in werking en is van toepassing op alle reglementen en ordonnanties. Voor de gemeentelijke ontwikkelings- en bodembestemmingsplannen en voor het jaarlijks budget moeten de gemeenten nog wachten op de publicatie van een uitvoeringsbesluit.

→ **Rationalisering van het lokaal institutioneel landschap**

Ingevolge het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 kreeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest **constitutieve autonomie**. Voortaan kan het zelf zijn instellingen organiseren en zelf de bevoegdheden met de 19 gemeenten verdelen. Los van de institutionele besprekingen werd een intra-Brussels akkoord over de verwezenlijking van een interne hervorming afgesloten. Het is de bedoeling om de uitoefening van de bevoegdheden tussen het gewest en de 19 gemeenten te rationaliseren.

Dit akkoord gaat voornamelijk over de veiligheid op het grondgebied van het gewest en over een nieuwe verdeling van de bevoegdheden tussen het Gewest en de gemeenten.

– **De veiligheid op het grondgebied van het gewest**

Door het Gewest zal een **gewestelijk veiligheidsplan** worden uitgewerkt en de minister-president zal bevoegd zijn voor de waarneming en de coördinatie van de veiligheid op het grondgebied van het gewest. Het ambt van gouverneur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt afgeschaft.

Het gewest wordt belast met de **coördinatie van de preventie** op zijn hele grondgebied en wil bepaalde administratieve diensten van de politiezones gemeenschappelijk gebruiken (bijv. juridische diensten, overheidsopdrachten, informatica) en een aankoopcentrale voor de aanschaf van materiaal aanmoedigen. Uitsluitend de Brusselse regering zal **het administratief toezicht op de begrotingen van de politiezones** uitoefenen.

– **De verdeling van de bevoegdheden tussen het gewest en de gemeenten**

Gezien het belang van de projecten en de aard van de werken, zal het gewest op het vlak van **stedenbouw** rechtstreeks de vergunningen afleveren voor alle projecten die een rapport of een impactstudie behoeven. Het gewest kan (volgens een nog te bepalen procedure) in de plaats treden van een gemeente die een dossier over stedenbouw niet binnen een redelijke termijn zou behandelen.

Het aantal **maatschappijen voor sociale huisvesting** (openbare vastgoedmaatschappijen) zal ongeveer met de helft worden verminderd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de gemeenten. Bovendien zullen schaalvoor- delen worden gerealiseerd door de middelen en diensten gemeenschappelijk te gebruiken.

Na overleg met de gemeenten zal het gewest een **gewestelijk mobiliteitsplan** uitwerken dat in een kaderordonnantie wordt omgezet. De gemeenten maken, conform het gewestelijk mobiliteitsplan, hun mobiliteitsplannen op in samenspraak met het gewest. De gesubsidieerde werken zullen worden toegewezen rekening houdend met het gewestelijk mobiliteitsplan en de gemeentelijke mobiliteitsplannen.

Inzake **netheid** zal het vegen van de gewestwegen en de vrije banen van de MIVB naar het gemeentelijk niveau worden overgeheveld. Het Agentschap Net Brussel wordt de belangrijkste operator voor grof vuil en is belast met het beheer van de containerparken.

→ **Verbetering van de lokale beleidsvoering**

Het Lokaal Bestuurplan dat bij de ordonnantie van 5 maart 2009 werd aangenomen, is bedoeld om de kwaliteit van de door de administratie aan het publiek geleverde diensten te verbeteren. Dit plan steunt met name op de implementering van nieuwe beheersinstrumenten en een hervorming van het statuut van de leidende ambtenaren.

– **Het driejarenplan, een nieuw instrument van politieke programmering**

Het algemeen politiek programma wordt vervangen door een **driejarenplan**, dat twee documenten omvat: een oriëntatienota en een beheersplan. Tijdens de bestuursperiode moet dit plan tweemaal door het college aan de gemeenteraad worden voorgelegd, namelijk bij de indiening van het eerste en vierde budget. De **oriëntatienota** bevat de politieke krachtlijnen voor de komende drie jaar. Het **beheersplan** is de budgettaire vertaling van de oriëntatienota in de vorm van ramingen en prognoses. Het jaarlijks beheersplan blijft verplicht, maar het moet om de drie jaar worden samengevoegd tot een globaler instrument. Het maakt deel uit van het budget, hetgeen betekent dat de toezichhoudende overheid het budget niet kan goedkeuren zolang er geen beheersplan is.

– **De oprichting van een directiecomité**

Formeel wordt een directiecomité opgericht. Het ziet toe op de communicatie en de organisatie, alsook op de werking van de gemeentediensten en vormt een belangrijke schakel met de politieke organen. Het is samengesteld uit de hoogste gemeenteamttenaren en bestaat uit de gemeente-

secretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, de gemeente-ontvanger en de human resources manager en elke persoon die verantwoordelijk is voor het beheer van een administratieve dienst.

#### — Hervorming van de wettelijke graden

De taken van de gemeentesecretaris en -ontvanger worden geherdefinieerd en ruimer omschreven in de nieuwe gemeentewet.

De **gemeentesecretaris** wordt persoonlijk bevoegd voor lichte tuchtsancties.

Wat de **ontvanger** betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen, aan de ene kant, de klassieke taken die hij alleen uitoefent onder zijn verantwoordelijkheid en die voortaan duidelijker worden omschreven en, anderzijds, de nieuwe taken die hem door het college kunnen worden toevertrouwd zonder dat zijn persoonlijke aansprakelijkheid op het spel staat, zoals de interne controle of het financieel beheer.

In de nieuwe gemeentewet wordt een nieuwe wettelijke graad ingevoerd, **de human resources manager**. Zijn statuut is evenwel niet hetzelfde als dat van de secretaris of de ontvanger omdat hij niet rechtstreeks onder het gezag van het college valt. De human resources manager is, onder het rechtstreeks hiërarchisch gezag van de gemeentesecretaris, belast met de uitvoering van het gemeentelijk beleid op het vlak van de organisatie van procedures voor rekrutering en personeelspromotie, alsook de examens, de evaluatie van het personeel en de ontwikkeling van een beleid voor personeelsopleiding.

Voortaan kunnen de wettelijke graden van secretaris en ontvanger gekoppeld worden aan een **mandaat** van acht jaar. Elke mandataris wordt tijdens zijn mandaat tweemaal geëvalueerd door de gemeenteraad, na drie jaar en aan het eind van dit mandaat. De gemeente kan echter slechts tot een functie met mandaat overgaan wanneer het ambt van gemeentesecretaris of -ontvanger vrij komt. De huidige gemeentesecretarissen en -ontvangers blijven dus zonder mandaat.

Zelfs wanneer de gemeenten geen beroep doen op het systeem van de mandaten, moeten de secretaris en de ontvanger voortaan worden **geëvalueerd** overeenkomstig de regels die in het Sociale Charter zijn vastgelegd.

#### — Verbetering van de dienstverlening aan de bevolking

De nieuwe gemeentewet bepaalt uitdrukkelijk dat de gemeenten er voortaan voor moeten zorgen dat hun administratie zich aan de burgers aanpast. Dit betekent dat de openingsuren en de toegankelijkheid moeten worden gewijzigd of uitgebreid. De gemeenten moeten hun diensten dus minstens één dag per week buiten de kantooruren open-

stellen. Bovendien wordt de dienstverlening via het internet aangemoedigd.

#### — Een dynamisch en motiverend personeelsbeheer

In de nieuwe gemeentewet worden twee belangrijke maatregelen ingevoerd, de opleiding en het personeelsorganogram. Dit organogram moet duidelijk aangeven op welke manier de verschillende posten over de diensten verdeeld zijn en hoe de hiërarchie is opgebouwd.

Ten slotte moet een nieuw systeem van interne controle worden ingesteld. De gemeenten zijn verplicht om de interne controle van hun activiteiten te garanderen via maatregelen en procedures die zijn uitgewerkt om een behoorlijke zekerheid te bieden. Dit systeem van intern toezicht wordt vastgelegd door de secretaris, in overleg met het directiecomité, en wordt op voorstel van het college aan de gemeenteraad ter goedkeuring voorgelegd.

## Regelgevend kader

- Lokaal Bestuurplan aangenomen door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in maart 2008.
- Nieuwe gemeentewet gewijzigd bij de ordonnantie van 5 maart 2009 (BS 13 maart 2009).

### Aanvullende informatie

Dossier beschikbaar op de website van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: [www.avcb-vsgeb.be](http://www.avcb-vsgeb.be), thema "lokale democratie" en "financiën". Zie vooral de nota "De nieuwe gemeentewet grondig gewijzigd door de ordonnantie van 5 maart 2009", Hildegard Schmidt, augustus 2009.

Portaalsite van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: [www.brussels.irisnet.be](http://www.brussels.irisnet.be) (rubriek De gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest / Het Lokaal Bestuursplan).