

alsook aan andere beleidsbeslissingen die eigenlijk moeten resulteren in een vermindering van uitgaven. Soms vergeet men daarmee rekening te houden.

Aanpak

De doorlichting is zeer grondig gebeurd. Dit komt o.m. tot uiting in de ruime tijd die de topministers eraan besteed hebben. Gedurende vijf maanden werd de dagelijkse portefeuilletaak van de Minister van Financiën door een collega overgenomen.

«We rejected across-the-board cuts, just as we rejected sinkings lids on staff numbers. They are arbitrary and ineffective substitutes for the sound and principled fiscal management required by responsible government» (22).

Een zeer hoge graad van detaillering leek de regering noodzakelijk; begrotingspost per post werd nagezien.

Uit dit onderzoek kwamen een twaalfstal principes naar voren die op 27 maart 1986 openbaar gemaakt werden (23).

De verantwoordelijken van de departementen zullen over de wijzigingen volledig geïnformeerd worden. Ook zullen er gesprekken zijn met de vakbondsorganisaties.

Evaluatie

Dergelijke grondige wijzigingen die tot een «profit-making state» leiden, zullen onvermijdelijk op kritiek stuiten (24). Zonder ten gronde een uitspraak te willen doen over deze hervormingsmaatregelen moet men er zich van bewust zijn dat door «winst» als eerste doelstelling van overheidsinstellingen te stellen het gevaar bestaat dat daardoor de geëigende rol van de overheid als behoeder van het algemeen belang ondermijnd wordt.

De overdreven nadruk op het prijselement is een logisch uitvloeisel van de visie dat de waarde van alle

overheidsdienstverlening gemeten kan worden aan de prijs die de consument bereid is ervoor te betalen.

In realiteit heeft elke overheidsdienstverlening in zekere zin ruimere sociale voordelen.

De kernvraag is dan ook: in hoeverre is de overheid bereid bepaalde dienstverlening, die zij voor de gemeenschap belangrijk acht, te subsidiëren.

Belangrijk zou zijn na te gaan in hoeverre men (oktober 1987) erin geslaagd is de voorgestelde hervormingen te realiseren; of de verwachte besparingen voor de overheidsbegroting (ongeveer \$ 500 miljoen in 1987/88, met uitzondering van Forest Service en Lands & Survey departement) ook uitgekomen zijn; wat de ervaringen zijn van de nieuwe Raden van Bestuur en hoe het personeel en het publiek er tegenaan kijken.

Hoe de kiezer en belastingbetaler uiteindelijk op dit alles reageren, kan zijdelings afgeleid worden uit de resultaten van de recente verkiezingen van 15 augustus 1987. Sinds 1938 is dit de eerste Labour-regering die een tweede termijn kan doen en de begonnen politiek kan voortzetten.

De reactie van het publiek is aldus positief te noemen.

Een meer grondige evaluatie na enkele jaren in de diverse instellingen zal kunnen aantonen of de ingeslagen weg de goede is om overheidsinstellingen te «moderniseren?».

22. Statement on Government Expenditure Reform 1986, o.c., p. 9.

23. Statement on Government Expenditure Reform 1986, o.c., p. 32, annexe: section 6: principles guiding the 1986 expenditure review.

Keesing, Pitman, New Zealand, 1986, 184 p., p. 76: «There is a real danger that the public service which emerges from the policy of the profit-making state will be one with less service, less democratic control and worse working conditions for its staff».

DE GEWESTELIJKE ONTVANGER

DOOR
Francis DELPÉRIÉE

Gewoon hoogleraar aan de Université Catholique de Louvain, Assessor bij de Raad van State

De Nationale Federatie van Gewestelijke Ontvangers vroeg mij op 10 oktober 1987 een uiteenzetting te geven over de toekomstperspectieven van het beroep. Ik heb dit onderwerp vrijmoedig en, in zoverre dit mogelijk was, helder aangevat vanuit het standpunt van de specialist in publiek en administratief recht, die gewoon is te denken in termen van institutionele hervormingen. Ik heb mij dus verdiept in de volgende eenvoudige, maar essentiële — voor som-

migen zelfs existentiële — vraag; welke taak zullen de gewestelijke ontvangers in de nieuwe Belgische Staat moeten vervullen?

Maar voorerst moet men misschien toch enkele vervelende vragen stellen. Wat is eigenlijk een gewestelijk ontvanger? Wie bekommert zich om het statuut van de gewestelijke ontvanger?

Wat is een gewestelijk ontvanger? Bar weinig landgenoten kennen hem. Weinig juristen, die nochtans

onderlegd zijn in problemen van openbare administratie, kennen zijn statuut. Al te veel politici kennen er zelfs het bestaan niet van. Straatinterviews, waar men tegenwoordig zo hoog mee oploopt, zouden dit al vlug uitwijzen. Enkele verbeeldingrijke mensen zouden in hem misschien een soort super-ontvanger van de directe belastingen zien, een ambtenaar van het Vlaamse Gewest of, waarom ook niet, de begunstigde van de steun aan de ondernemingen. Kortom, de gewestelijke ontvanger is de onbekende soldaat van ons administratief systeem. Hij zal ervoor moeten opletten niet begraven te worden vóór ook maar te hebben geleefd.

Het beeld van de gewestelijke ontvanger is niet duidelijk omljnd. De Federatie zou er zich, naar mijn bescheiden mening, moeten op toeleggen het beroep een duidelijke indentiteit te geven, te valoriseren en overal bekend te maken. Niet is immers moeilijker dan een zaak te verdedigen waar de publieke opinie - die van 10 miljoen Belgen, maar ook van de kleinere groep specialisten in openbare aangelegenheden — kop noch staart aan krijgt. Niets is moeilijker dan een groep mensen te verdedigen waar het publiek niet mee vertrouwd is.

Ik weet maar al te goed dat het geen gemakkelijke opdracht is. De benamingen zelf scheppen reeds verwarring. Wat doen eigenlijk die ontvangers die zich met heel andere dingen bezighouden dan met het innen van ontvangsten? In welke «gewesten» zijn zij eigenlijk brevoegd?

Nochtans meen ik dat het geen onoverkomelijk probleem is. Sommige andere beroepsorganisaties — zoals bijvoorbeeld die van de notarissen, die zeker een openbare functie bekleden — hebben alles in het werk gesteld om het in hun ogen getaande imago van het beroep op te poetsen. Ik meen dus dat het mogelijk moet zijn om — zonder aan marketing of vedettecultus te doen — nauwkeurige en praktische informatie te verstrekken over de diensten die de gemeenschap en dus de burgers van de gewestelijke ontvanger mogen verwachten.

Wie anders dan hijzelf behartigt dan wel de belangen van de gewestelijke ontvanger in deze omstandigheden? Wie zijn zijn mogelijke bondgenoten of partners? Moet men ze zoeken in gemeentelijke rangen, waar men meer gewoon is de verdiensten van de autonomie van iedere gemeente te prijzen dan zich in te zetten voor een eventuele samenwerking? Zijn zij te vinden in provinciale rangen of hebben die het te druk met het verdedigen van hun eigen bestaan en zouden die de solidariteit kunnen opbrengen om een andere twijfelachtige strijd aan te gaan? Moet men ze gaan zoeken in gewestelijke kringen of is het op dit niveau onmogelijk de rol van de gemeentelijke organisatie grondig te analyseren omwille van de verstrooiing van de bevoegdheden? Moet men zich dan misschien wenden tot Binnenlandse Zaken of tot de nationale overheden, waarvan men weet dat zij een

aantal grondige hervormingsprojecten achter de hand houden, waarin echter het statuut en de administratie van de kleine gemeenten binnen het ruimere nationale kader misschien niet van primordiaal belang zijn?

De gewestelijke ontvanger bevindt zich in een moeilijk parket. Als hij aan één bepaalde bondgenoot de voorkeur geeft, zullen de anderen waar hij ook mee moet samenwerken hem bijna automatisch wantrouwig bejegenen. De enige ernstige bondgenoot die naar mijn mening in aanmerking komt is dus de publieke opinie.

Enerzijds zou zij kunnen begrijpen dat in het herstructureerde België met zijn grote fusiegemeenten, provincies, gemeenschappen, gewesten en zijn nationale regering, de gewestelijke ontvanger geen overblijfsel is van een voorbijgestreefd institutioneel geheel, maar dat hij op gemeentelijk niveau, en meer bepaald wat het financieel evenwicht van de plaatselijke gemeenschappen betreft, kan bijdragen tot een gezond beheer van de staatskas. De publieke opinie zal zonder meer aanvaarden dat hij zijn taak van algemeen belang voortzet. Anderzijds zou het ook kunnen dat zij de administratieve en financiële inzet ervan niet begrijpt en dat zij oordeelt dat deze functie mag verdwijnen, dat het werken met een eventueel deeltijds tewerkgestelde gemeenteontvanger misschien wel een aantal nieuwe jobs en wat meer werkuren zou opleveren. Zij zal zonder meer de afschaffing van de functie aanvaarden.

Dit brengt mij ertoe het statuut van de gewestelijke ontvanger in een dubbel perspectief te beschouwen: de reële situatie nu en de projecten voor de toekomst.

I. De reële situatie

De gewestelijke ontvanger is een eerder vreemd personage! Zijn functie is in hoofdzaak gemeentelijk. In artikel 77 van de gemeentewet werd zij op dezelfde wijze gedefinieerd als de functie van gemeenteontvanger. Het innen van de ontvangsten en het vereffenen van de uitgaven behoort bijgevolg tot zijn taak. Het is zelfs zo dat de gemeentewet twijfels doet rijzen omtrent de exacte titel, maar toch duidelijk van een gewestelijk gemeenteontvanger spreekt om hem te kenmerken, wat nog meer verwarring wekt.

Verrassend is wel dat deze met een gemeentelijke opdracht belaste persoon geen deel uitmaakt van het gemeentepersoneel en meer bepaald dat hij niet door de gemeenteraad wordt benoemd die evenmin zijn geldelijk statuut vaststelt. Men zou natuurlijk kunnen beweren dat hij kan gerangschikt worden bij de ambtenaren van de lagere overheden, die niet worden benoemd door de gemeenteraad: de politiecommissaris wordt benoemd door de Koning, de veldwachter wordt aangesteld door de provinciegouverneur. In beide gevallen echter behoudt de gemeenteraad alleszins het recht twee kandidaten voor te dragen en kan ook de burgemeester nog een derde per-

soon voorstellen. Derhave kan de plaatselijke overheid de keuze van de gezagsdragers, die met de benoeming belast werden, rechtstreeks beïnvloeden. De gewestelijke ontvangers vergaat het enigszins anders.

Zou men de gewestelijke ontvanger dan niet kunnen onderbrengen bij het provinciepersoneel? Hij moet toch ergens bijhoren! Dit blijkt ook niet te kloppen. In artikel 65 van de provinciewet wordt duidelijk bepaald dat de provincieraad «alle ambtenaren benoemd behalve die waarvan de benoeming werd overgedragen aan de bestendige deputatie». Op dit principe werd echter een belangrijke uitzondering gemaakt wat de griffier betreft die, daar hij wordt benoemd door de Koning, een ambtenaar is in dienst van de regering en haar commissaris in de provincie. Deze abnormale situatie werd echter verholpen met de wet van 6 juli 1987 die bepaalt dat de griffier wordt benoemd, geschorst en afgezet door de provincieraad maar onder de voorwaarden bepaald door de Koning. Nochtans komt noch de provincieraad, noch de bestendige deputatie tussen in de benoeming van de gewestelijke ontvangers.

Een andere uitzondering betrof de directeurs en afdelingschefs van de provinciale besturen die door de gouverneur werden benoemd op basis van een drievoudige lijst die door de bestendige deputatie werd opgesteld.

Maar ook dit probleem werd opgelost door de wet van 6 juli 1987 die aan de provincieraad of aan de bestendige deputatie hun respectieve bevoegdheden op dit vlak teruggeeft.

De gewestelijke ontvanger is dus ook geen provincieambtenaar...

Maar laten wij de provincie niet te snel buiten beschouwing laten. Op dit niveau is er immers een functie van rekenplichtige ingesteld — benoemd door de provincieraad — maar tevens zijn er bijzondere ontvangers voorzien — ook benoemd door de provincieraad — voor de inning van ontvangsten die niet door ambtenaren van de directe belastingen of van de domeinen worden ingevorderd. Wat is er nu zo bijzonder aan de rekenplichtige van de provincie? Hoewel hij dus door de provincieraad wordt benoemd, oefent hij zijn functie niet uit onder controle van de raad. Hij valt onder de bevoegdheid van het rekenhof; artikel 119 bis van de provinciewet bepaalt dat hij «jaarlijks op de datum bij het algemeen reglement op de provinciecomptabiliteit bepaald, aan het rekenhof rekenschap en verantwoording moet afleggen van zijn beheer». De verklaring ligt voor de hand. Het rekenhof heeft op administratief vlak, nationaal en provinciaal, gelijkaardige opdrachten: bemerkingen, goedkeuringen, beoordeling van de rekenplichtigen. De gewestelijke ontvangers blijken hier dus niet thuis te horen, want zoals we al zeiden ligt hun functie hoofdzakelijk op gemeentelijk vlak. Vandaar dat zij ontsnappen aan de gebruikelijke controles

van het rekenhof.

We blijven toch nog even in de provincie. Iedereen weet toch dat in onze gouvernementsgebouwen twee soorten bedienden naast elkaar voorkomen.

Enerzijds is er het provinciepersoneel dat wordt benoemd door het provinciaal gezagsorgaan en waaruit de provinciale administratie, in de letterlijke betekenis van het woord, is samengesteld, m.a.w. de «bureau's» uit de wet van 1836 of de provinciale diensten uit de wet van 1987. Anderzijds is er het staatspersoneel, dat bestaat uit staatsambtenaren die worden benoemd door de Koning, zoals de staatsambtenaren van niveau I, of door de vertegenwoordiger van de Staat in de provincie, m.a.w. de gouverneur. In de hervormde provinciewet wordt gepreciseerd dat zowel het provinciepersoneel als het staatspersoneel in de provincie ingedeeld zijn bij de provinciale administratie en onder de bevoegdheid van de provinciegriffier. Die heeft tot taak deze heterogene diensten te leiden, waarbij hij voor het provinciepersoneel de richtlijnen van de bestendige deputatie moet naleven en voor het staatspersoneel die van de gouverneur.

Men zou kunnen denken dat de gewestelijke ontvanger hierin thuishoort. De verleiding is groot de gewestelijke ontvanger als een staatsambtenaar te beschouwen die deel uitmaakt van deze provinciale administratie. Hij wordt immers benoemd door de gouverneur, m.a.w. door de vertegenwoordiger van de Staat, die ook zijn wedde bepaalt. Professor Cambier beschrijft hem als «een staatsambtenaar die deel uitmaakt van de externe diensten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken».

Dit neemt niet weg dat er fundamentele verschillen bestaan. Wat het statuut betreft is het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet van rechtswege van toepassing op deze staatsambtenaren. De benoemingsvoorwaarden en -modaliteiten van de gewestelijke ontvanger zijn onderworpen aan specifieke regels; de andere aspecten van de functie kunnen deels geregeld worden door de minister, deels door de gouverneur - m.a.w. een nationaal statuut is noch een uniform statuut, noch een statuut van staatsambtenaar.

Wij wijzen er nogmaals op dat de gewestelijke ontvanger geen taak van algemeen of provinciaal belang vervult. De verantwoordelijkheden die zijn functie van openbaar rekenplichtige impliceren hebben een specifiek gemeentelijk karakter. Dit is dus één van de hoofdkenmerken van dit tussen drie onderscheiden centra verscheurde personage: de provincie werft hem aan, de Staat bepaalt de hoofdbrok van zijn statuut en zijn verantwoordelijkheden liggen op het vlak van de gemeente.

De gewestelijke ontvanger is ook niet een soort in boekhoudkundige en financiële problemen gespecialiseerde arrondissementscommissaris. Hij oefent zijn functie niet uit onder het gezag en de leiding

van de gouverneur. Het behoort ook niet tot zijn taak de gouverneur bij te staan in zijn controle- en voogdijopdracht.

Dan rijst er nochtans een vraag. Hebben de institutionele hervormingen van de zomer van 1980 geen weerslag gehad op het statuut van de gewestelijke ontvanger? Kan men hem nog steeds beschouwen als een ambtenaar van Binnenlandse zaken? Werd de gewestelijke ontvanger, in de letterlijke zin van het woord, omwille van een ongewone wending in de institutionele geschiedenis, geen ambtenaar van het gewest? Verdient hij dan niet — hoewel met vijftig jaar vertraging — de titel die hem onbedachtzaam werd toegekend door het bijzondere-machten-besluit - toen al! — van 10 november 1934? Men kan de vraag ook anders stellen: wie is vandaag de baas van de gewestelijke ontvanger, de minister van Binnenlandse Zaken of de gewestministers die over voogdijbevoegdheden beschikken.

Het antwoord op deze vraag is terug te vinden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voor de samenstelling van de administraties van de gewesten vertrekt men van de nationale administraties en sommige van hun diensten werden gedecentraliseerd. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen dat de transfers van diensten en personeel voor ieder ministerie werden uitgevoerd in functie van de bevoegdheidsbeperkingen die werden bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het verleggen van bevoegdheden rechtvaardigt het verplaatsen van personeel.

Iedereen weet toch dat de organisatie en de werking van de gemeenten geen gewestelijke aangelegenheid zijn zoals bedoeld in de bijzondere wet? Ingevolge een compromis, waar de Belgen deskundig in zijn, blijft de gemeentewet een nationale aangelegenheid, maar wordt de uitoefening van de voogdij geregionaliseerd met uitzondering dan nog van de gemeenten met een speciaal statuut. Het systeem heeft wel enkele nadelen. De gewestelijke voogdij-overheid heeft immers de taak ervoor te waken dat de gemeenten de reglementen, die in dit geval werden opgesteld door andere nationale overheden, zouden naleven. Dit kan het best worden geïllustreerd met een praktisch voorbeeld. De Koninklijke Besluiten van 13 en 30 december 1982 leggen aan de gemeenten de verplichting op om op korte termijn hun budget nooit een deficitair saldo vertonen. Zo luidt de regel die op nationaal niveau werd bepaald. Maar hoe kan dit effectief in de praktijk worden gerealiseerd? Wat moet er specifiek gebeuren indien de gemeente op een bepaald ogenblik geen evenwichtig budget voorlegt? Hier zal nu de met een voogdijopdracht belaste overheid, m.a.w. de gewestoverheid, tussenkomen. Zij zal de nodige maatregelen moeten treffen die voor een vermindering van de uitgaven en een verhoging van de ontvangsten zullen moeten zorgen.

Heeft dit een weerslag op het statuut en de situatie van de gewestelijke ontvanger? Ik denk het niet, want zelfs al is hij staatsambtenaar en zelfs al werd hij benoemd door de gouverneur, toch heeft hij geen uitstaans met de voogdijopdrachten. Hij handelt meer dan hij controleert. Ondanks zijn bevoegdheid om de wettelijkheid na te gaan van de uitgaven kan hij geen opportuniteitscontroles uitvoeren — door sommigen politieke controles geheten —, die het voorrecht zijn van de voogdijoverheden. Is er geen voogdij dan is er geen gewestelijke bevoegdheid en dus ook geen gewestelijk bestuur op dit vlak.

Sta mij toe te zeggen dat dit mij een tijdelijke situatie toeschijnt. Zodra de Belgische Staat een oplossing zal gevonden hebben voor de huidige netelige problemen in verband met het statuut van de gemeenten met een speciaal taalstatuut, zal er geen enkel politiek bezwaar meer zijn voor de regionalisering van de gemeentelijke organisatie in haar geheel. Na een herziening, bij een twee derde meerderheid, van artikel 108 van de Grondwet en na de hervorming, bij speciale meerderheid, van de wet van 8 augustus 1980, zal het mogelijk zijn aan de gewestelijke overheden meer bevoegdheidssectoren toe te kennen. Het lijdt geen twijfel dat de gewestelijke ontvangers van dat ogenblik af zullen worden ingedeeld bij het bestuur van de instelling waarvan zij reeds de naam dragen en dan niet meer uit onachtzaamheid. Deze perspectieven mag men naar mijn mening niet over het hoofd zien.

Nu zou trouwens ook een speciale vraag kunnen rijzen met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De organieke wet van 1976 schrijft natuurlijk voor dat ieder OCMW een ontvanger in dienst heeft. In principe wordt deze benoemd door de raad voor maatschappelijk welzijn, waardoor hij dus een volwaardig personeelslid is van het OCMW, zoals de gemeenteontvanger deel uitmaakt van het gemeentepersoneel.

Artikel 43 van de organieke wet voorziet nochtans een uitzondering op deze regel: «in de OCMW's waar de functie van ontvanger geen voltijdse bezigheid is, wordt deze functie toevertrouwd aan een gewestelijk ontvanger». De wet bepaalt bovendien dat «de Koning de voorwaarden en modaliteiten dient te bepalen voor de aanwerving en de uitoefening van de functie van gewestelijk ontvanger». Wie is die gewestelijke ontvanger? Is het die waarvan sprake is in artikel 114 van de gemeentewet? Juridisch gezien niet. Het gaat hier om een gewestelijk ontvanger van de OCMW's en niet om een gewestelijk gemeenteontvanger. In het Koninklijk Besluit van 23 maart 1977 wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen beide niveau's en beide functies; het preciseert zelfs dat voor de benoeming van de gewestelijke ontvanger van de OCMW's dezelfde voorwaarden en modaliteiten van toepassing zijn als voor zijn homoniem, de gewestelijke gemeenteontvanger.

In feite is het onderscheid niet zo duidelijk. De reden hiervan ligt voor de hand en wordt rondit in de reglementerende teksten opgegeven: een en dezelfde persoon kan de functie van gewestelijk ontvanger tegelijkertijd in één of meer gemeenten en OCMW's uitoefenen. Hier kan een moeilijkheid opduiken. Moet ik erop wijzen dat maatschappelijk welzijn een persoonsgebonden materie en derhalve een communautaire aangelegenheid is? De verwarring kan er alleen maar groter door worden.

Is het niet zo dat de gewestelijke ontvanger, die verdeeld is tussen de gemeente en het OCMW, in het eerste geval een staatsambtenaar en in het tweede geval een ambtenaar van de Gemeenschap is? Valt de gewestelijke ontvanger die alleen werkt voor OCMW's eigenlijk niet volledig onder de bevoegdheid van de Gemeenschap en handelt de provinciegouverneur die hem benoemt hier eigenlijk niet als commissaris van de Executieve van de Gemeenschap? Over deze vraag kan worden nagedacht. Maar alles wijst erop dat men deze nieuwe perspectieven zeker niet over het hoofd mag zien...

Kortom, op dit ogenblik is de gewestelijke ontvanger verdeeld over zijn functie (gemeentelijk), zijn aanwerving (provinciaal), zijn statuut (hoofdzakelijk nationaal) en misschien zijn toekomst (gewestelijk en communautair). Is dit een houdbare situatie? Dit geeft nog veel stof tot nadenken.

II. De projecten

Functie, aanwerving, statuut, institutionele perspectieven... dit zijn de vier elementen van de kwadratuur van de cirkel! Zou het kunnen dat deze tamelijk verwarde situatie na de herstructurering die aan de gang is in België blijft bestaan? De politieke macht, of eventueel de politieke machten van een geregionaliseerd België, zullen toch ooit een keuze moeten maken? Welke richtingen zouden ze kunnen uitgaan? Hier zou ik verder wat bedenkingen bij willen maken.

Eerste mogelijkheid. Op dit ogenblik is de functie niet in overeenstemming met het statuut. De functie is gemeentelijk en het statuut is nationaal. Een eenvoudige oplossing die door sommigen zelfs simplistisch zal worden genoemd, bestaat erin het hiaat op te vullen door een statuut te voorzien daar waar de functie wordt uitgeoefend. Dit wil m.a.w. zeggen dat men het statuut, de aanwerving en de benoeming van de gewestelijke ontvanger zou «communaliseren». Het voorstel van Tant en consoorten kadert natuurlijk, zoals men wel weet, in dit toekomstbeeld. Artikel 114, 1ste al., 2° van de gemeentewet verplicht aan de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, een beroep te doen op een gewestelijke ontvanger. Van deze verplichting kan echter worden afgeweken omdat er een achterpoortje in de toepassing van de wet werd voorzien. De Koning kan aan een gemeente van minder dan 10.000 inwoners de toelating

geven een gemeenteontvanger aan te werven, op voorwaarde dat de gemeenteraad hiertoe een gemotiveerd voorstel indient.

Het voorstel Tant heeft tot doel dit toekomstbeeld om te gooien. Het houdt in dat indien een gemeenteontvanger of een gewestelijk ontvanger, die instaat voor een gemeente van minder dan 10.000 inwoners, de uitoefening van zijn functie zou stopzetten, de gemeenteraad van rechtswege de toelating zou hebben een gemeenteontvanger aan te werven, die hij — uiteraard — voor een deeltijdse functie zou benoemen. Mocht een dergelijke beslissing niet worden genomen binnen de drie maanden, dan zou men nog altijd de aanwerving van een gewestelijk ontvanger volgens het oude systeem kunnen overwegen.

Bij het voorstel Tant rijzen mijns inziens minstens twee vragen. De eerste is eenvoudig. Kan de heer X morgen door gemeente A voor 25% worden benoemd tot gemeenteontvanger van gemeente A, vervolgens door gemeente B voor 50% tot ontvanger van gemeente B en ten slotte ook voor de resterende 25% door gemeente C tot ontvanger van gemeente C? Indien dit perspectief of deze mogelijkheid niet wordt uitgesloten dan ligt het voor de hand dat een gedeelte van de bepalingen van het voorstel zijn nu grotendeels verliest: de beschikbaarheid van de ontvanger waarborgen, het deeltijds werk bevorderen, de mogelijkheid in de gemeente zelf te werken... Indien de heer X dank zij een aaneenschakeling van benoemingen zich deeltijds kan bezighouden met meerdere gemeentebudgetten tegelijkertijd, dan zie ik niet goed in wat er zou veranderen in vergelijking met de actuele situatie.

Als dit werkelijk zo is dan heeft die wijziging niets meer om het lijf dan een eenvoudige verandering in de benoemingsbevoegdheid. Maar ik heb al meerdere malen gezeteld in jury's die de aanwervingsexamens voor gewestelijke ontvangers moesten organiseren en kan rechtuit zeggen dat deze proeven altijd in ideale omstandigheden verliepen. «Moge de beste winnen» was geen ijdele spreuk. Zoals het hoort bij een examen dat die naam waardig is waren de voorwaarden van loyaliteit, onpartijdigheid en objectieve beoordeling van wetenschappelijke kennis, menselijke kwaliteiten en beroepsbekwaamheid steeds vervuld.

Politisering, de kanker van ons administratief systeem, werd zoveel mogelijk vermeden. Ik ben er helemaal niet zeker van dat het overhevelen van de aanwervingen en de benoemingen naar de gemeenten altijd en overal zou leiden tot dezelfde resultaten in dezelfde ideale omstandigheden.

De tweede vraag die rijst bij het beschouwen van het voorstel Tant is technischer van aard. Het voorstel gaat uit van de volgende hypothese.

Een gewestelijk ontvanger gaat met pensioen. Hij moet dus vervangen worden. Ditmaal zal het dus de gemeente zijn die voor de aanwerving van een ge-

meenteontvanger moet instaan. Komt zij er niet toe iemand binnen de drie maanden aan te werven, dan zal er een gewestelijk ontvanger worden aangesteld. Het doel van de auteurs van het voorstel is wel duidelijk maar toch vraag ik mij af of het voorstel goed is geformuleerd en dus toepasbaar is.

Laten wij een eenvoudig voorbeeld nemen. De gemeenten A, B en C maken vandaag gebruik van de diensten van een gewestelijk ontvanger. Veronderstel nu dat deze laatste om een of andere reden zijn functie stopzet. Gemeente A zal zeggen: «Als wij nu eens een deeltijdse gemeenteontvanger aanwerven?» Wat zij dan ook binnen de drie maanden doet. Iedereen ziet ook in dat de beslissing van deze gemeente die van de gemeenten B en C — of zij dat nu willen of niet — zal beïnvloeden.

Zij zullen op hun beurt aan een gewestelijk ontvanger moeten verzaken: het is zoals bij een domino-opstelling waar de stukken elkaar één na één omverduwen. U kan natuurlijk opwerpen dat samenwerking en informele gesprekken altijd nog tot de mogelijkheden behoren, maar is het niet vreemd dat een hervorming die zweert bij gemeentelijke autonomie ertoe leidt dat sommige gemeenten zich zullen moeten aansluiten bij beslissingen van andere gemeenten die de koe bij de horens vatten en als eerste een aanwerving deden.

Anders gezegd, met het oog op de opbouw van de tekst van het wetsvoorstel, werden de bepalingen wat de beslissing in de gemeente en de in de verschillende gemeenten te vervullen functies betreft, te vaag omschreven.

Er bestaat ook nog een tweede mogelijkheid. Aangezien het statuut de functie niet dekt, zou men er dan niet kunnen naar streven de functie met het statuut in overeenstemming te brengen. Waarom kan men de functie van gewestelijk ontvanger niet «nationaliseren», indien ik de term mag gebruiken, of na verloop van tijd zelfs regionaliseren? Waarom kan hij niet eerst meewerken met de hele gemeenschap en pas naderhand met de gemeentelijke collectiviteit?

Andere landen passen dit systeem toe. In Frankrijk, bijvoorbeeld, is de rekenplichtige van de gemeenten, naar een uitdrukking van Jacques Bourdon en Jean-Marie Pontier in hun «Droit des collectivités locales», een boekhouder die rechtstreeks afhangt van de Schatkist, die wordt benoemd door de minister van begroting en die voor de controle van zijn dagelijkse bezigheden valt onder de rechtsbevoegdheid van de regionale rekenkamer.

Zal België ooit die weg opgaan? Moet men de hervorming van 1934 veleer beschouwen als een eerste stap en dient men 50 jaar later een andere hervorming door te voeren om van alle ontvangers staatsambtenaren te maken? Ik meen van niet, omwille van twee redenen, gebaseerd op onze politieke en administratieve tradities.

Eerst en vooral heeft het begrip lokale autonomie

niet dezelfde betekenis in alle landen van de Europese Gemeenschap. In België hanteert men dit begrip nog steeds in de strikte zin van het woord, spijts de economische, culturele of sociale druk die soms essentiële elementen ervan aantast — hierbij denk ik aan het meer en meer theoretische principe van de autonomie op het vlak van fiscale ontvangsten.

Daarenboven, meer bepaald op het vlak van het personeelsbeleid op lokaal niveau, bieden de Belgische gemeenten weerstand — met de moed der wanhoop — aan de pogingen tot uniformisering en conformiteit, en aan de inmenging van de Staat. Deze al dan niet gegronde weerstand kan men niet over het hoofd zien.

Een ander verschil heeft te maken met het feit dat België één van de weinige Europese landen is die overgang tot het fusioneren van zijn gemeenten. Daardoor ligt de nood aan centralisatie misschien minder voor de hand!

Bijgevolg lijkt de «nationalisering» weinig waarschijnlijk.

Zou men als derde mogelijkheid niet kunnen overwegen het statuut van de ontvangers aan te passen, daarmee wil ik zeggen dat van alle ontvangers, dus de gemeentelijke, gewestelijke, die van de OCMW's en de gewestelijke van de OCMW's? Wordt het geen tijd een grotere osmose na te streven tussen deze verschillende personeelsleden die toch gelijkaardige functies vervullen?

Waar wringt het schoentje? De ontvanger is wettelijk verplicht de ontvangsten en de uitgaven van de gemeenten op hun regelmatigheid te controleren. De functie van de ontvanger bestaat er bijgevolg in de handelingen van de plaatselijke overheden na te gaan. Deze voorafgaandelijke controle, die het de ontvanger zelfs mogelijk maakt het uitvoeren van onregelmatige betalingsopdrachten of het invorderen van niet vastgestelde rechten te weigeren, heeft pas zin indien de ontvanger een ambtenaar is die onafhankelijk is van de politieke overheden die hij moet controleren.

Het woord onafhankelijkheid is gevallen. Dit woord is van essentieel belang in deze context en roept een aantal bedenkingen op.

Dit probleem heeft in de eerste plaats betrekking op de gemeentelijke ontvanger. Nog niet zo lang geleden schreef Lucien Spaute in het driemaandelijkse tijdschrift van het Gemeentekrediet (nr. 156, 1986, p. 35), «het is noodzakelijk dat de ontvanger zijn zelfstandigheid behoudt t.o.v. de gemeentebesturen; dit ligt niet altijd voor de hand, vooral voor de lokale ontvanger, die volledig van het gemeentebestuur afhankelijk is voor zijn persoonlijke carrière en voor de dagelijkse werking van zijn dienst».

Men kan zich afvragen of de gemeentelijke en gewestelijke ontvangers op dit vlak niet dezelfde belangen hebben. Zij hebben er immers beide belang bij hun onafhankelijkheid te vrijwaren.

Een beter voorstel zou wellicht zijn de procedures

van aanstelling van de gemeenteontvangers te hervormen, in plaats van de vroegere aanwervingsprocedures uit te breiden tot deeltijds werkende gemeenteontvangers.

Ten tweede wordt zelfstandigheid u zo maar niet in de schoot gegooid. Hiermee bedoel ik dat de gewestelijke ontvangers maar echt prat zullen kunnen gaan op een reële zelfstandigheid bij de uitoefening van hun job, indien de diensten die zij leveren in verhouding zijn met de waardigheid van de functie. Zelfstandigheid is geen geschenk als een gave van de Heilige Geest en wordt ook niet van rechtswege verworven. De gouverneur komt er ook niet aan te pas en de omvang van de te beheren gelden evenmin. Daar deze elementen niet tot het verwerven van zelfstandigheid kunnen bijdragen, kan ze naar mijn mening slechts voortspruiten uit de manier waarop de gewestelijke ontvanger zijn functie uitoefent.

Dit klinkt allemaal mooi, zal men waarschijnlijk zeggen, maar wat betekent dit concreet? Ik zou graag een concreet voorstel doen. Zelfstandigheid schrikt mij af. De ontvanger werkt alleen. Het werk van de ontvanger houdt veel risico's in. De ontvanger speelt met vuur omdat hij zich op politiek gevoelig terrein begeeft — kan u zich een politiek project voorstellen waar geen financiële middelen, geen verbintenissen en geen uitgaven bij nodig zijn. Het is een moeilijke functie. Zou het niet mogelijk zijn zoals bij andere beroepen dat de ontvanger — onafhankelijk als hij is — regelmatig met zijn collegas — eveneens onafhankelijken — een soort van controlvergaderingen zou bijwonen waar ervaringen zouden kunnen worden uitgewisseld, waar de moeilijkheden van de dagelijkse praktijk zouden kunnen besproken worden en waar door de ontvangers een zekere controle zou kunnen worden uitgeoefend op de activiteit van hun collega's.

Dergelijke vergaderingen zouden officieel kunnen georganiseerd worden op initiatief van de provinciegouverneur of van de gewestelijke ontvanger met de meeste anciënniteit. Niet alleen gewestelijke maar ook gemeenteontvangers zouden er rond de tafel kunnen gaan zitten. Er zou zowel over boekhoudmethodes als over belangrijke deontologische aangelegenheden kunnen gepraat worden... of ben ik misschien aan het dromen? Ik ben er echter wel van overtuigd dat controle-activiteiten — zonder evenwel wingend van aard te zijn — een nuttige hulp zouden zijn bij de gewetensvolle en onafhankelijke uitoefening van de taken.

Ten derde verwerft men zelfstandigheid niet op z'n eentje. Om te overleven heeft men de anderen nodig. Men moet bondgenoten hebben, anders staat de onafhankelijke voor hij het weet geïsoleerd, hij wordt een paria en binnen de kortste keren zal hij zijn zelfstandigheid, die hem zo dierbaar is, verspeelen.

De gewestelijke ontvanger zou naar mijn mening de gemeenteontvanger als een bondgenoot moeten

beschouwen. Zij zijn geen concurrenten. Zij hebben een gelijkakardige functie. Op bepaalde punten zouden hun respectieve statuten in overeenstemming kunnen worden gebracht. Zij zouden samen kunnen strijden voor meer wettelijkheid en meer rationaliteit bij het nemen van opties en bij het bepalen van de uitgaven.

De gewestelijke ontvanger zou de bondgenoot moeten worden van de politieke vertegenwoordigers en hun duidelijk maken dat het niet zo belangrijk is bepaalde personen te benoemen in verantwoordelijke functies, maar dat het van veel groter belang is dagelijks hulp, bijstand en raad te krijgen en eventueel indien nodig zelfs controle met betrekking tot het beheer van de openbare financiën. De gewestelijke ontvanger zal wat dit betreft bereid moeten zijn zijn verantwoordelijkheden op te nemen. Hij heeft een gemeentelijke functie. Hoewel dit soms wel wordt beweerd vormt hij niet de voorhoede van de voogdijoverheden. Hij moet trachten te voorkomen dat de voogdijoverheden aanmerkingen zouden kunnen maken en zich niet strikt beperken tot het maken van wettelijkheidsanalyses. Dit is de voorwaarde om tot een goede samenwerking te komen met de plaatselijke overheden.

De gewestelijke ontvanger zou er ook baat bij hebben de publieke opinie voor zich te winnen, door te verklaren hoe een grotere zelfstandigheid, gepaard gaande met een volledige inzet voor de gemeentelijke belangen en eventueel met de nodige controle, kan bijdragen tot een correct beheer van openbare financiën. Men kan dit gerust beweren zonder aan demagogie te doen of verwaand te klinken.

*
* *

Als besluit zou ik willen stellen dat de gewestelijke ontvanger 50 jaar oud is en dus zijn volle maturiteit heeft bereikt. Hij is zeker nog niet aan zijn pensioen toe...

De gewestelijke ontvanger zal nochtans maar een opvolger krijgen indien de politieke overheden — thans de nationale en morgen de gewestelijke — aanvaardden zijn onafhankelijke statuut grotendeels te behouden.

Zij die met nostalgie terugdenken aan de zuivere maar veeleisende gemeentelijke autonomie, zullen waarschijnlijk betreuren dat niet alle gemeentelijke functies noodzakelijkerwijs door het gemeentepersoneel worden uitgeoefend. Maar leidt deze in alle Europese landen merkbare evolutie van het einde van de 20ste eeuw, wat de gemeentelijke autonomie betreft, niet veeleer tot institutionele samenwerkingsvormen dan tot confrontatie?

Ik zeg wat ik denk. De gewestelijke ontvanger verdient te blijven bestaan. Hij is een van de schakels in het institutioneel geheel waarin Staat, gewest, provincie en gemeente moeten samenwerken.

De Staat heeft deze schakels hard nodig. Onze Staat heeft gewestelijke ontvangers nodig.