

**GOUVERNEMENTS DE COMMUNAUTE ET DE REGION
GEMEENSCHAPS- EN GEWESTREGERINGEN
GEMEINSCHAFTS- UND REGIONALREGIERUNGEN**

VLAAMSE GEMEENSCHAP — COMMUNAUTE FLAMANDE

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

[C - 99/35693]

18 MEI 1999. — Omzendbrief BA-99/04 houdende toelichtingen bij de wijzigingen die bij de twee decreten van 13 april 1999 en bij het decreet van 18 mei 1999 werden aangebracht aan het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten

Mevrouw de gouverneur,
Mijnheer de gouverneur,

Algemene inleiding

Op korte tijd werd het toezichtsdecreet van 28 april 1993 door drie decreten op een aantal punten drastisch gewijzigd.

Het betreft met name :

— het decreet van 13 april 1999 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, waarvan de wijzigingen betrekking hebben op het toezicht op de begrotingen en begrotingswijzigingen, het toezicht op verwervingen, vervreemdingen en overheidsopdrachten, en het instellen van een limietdatum voor de uitoefening van het toezicht;

— het decreet van 13 april 1999 houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, wat het administratief toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen betreft;

— het decreet van 18 mei 1999 houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, waarvan de wijzigingen betrekking hebben op het toezicht op de evaluatieregeling van het personeel.

Het geheel van deze wijzigingen past in de uitvoering van het pact dat de Vlaamse regering op 8 maart 1999 sloot met de Vlaamse gemeenten en OCMW's en in de concretisering van het sectoraal akkoord, gesloten met de representatieve vertegenwoordigers van het personeel.

Deze wijzigingen zijn bijzonder belangrijk. Overeenkomstig de beginselen, verwoord in het pact, wenst de Vlaamse regering met deze aanpassingen uitdrukking te geven aan haar vaste wil om een maximaal evenwicht te bekomen tussen de lokale autonomie en het bestuurlijk toezicht. Het autonomiebeginsel en het administratief toezicht zijn beide verankerd in de Grondwet. De Vlaamse regering wenst de lokale besturen maximaal te responsabiliseren in hun beleid. Het administratief toezicht, geregeld door het decreet van 28 april 1993, werd zodoende nog verder versoepeld. Uiteraard werden evenwel de nodige garanties behouden opdat kan opgetreden worden waar zulks nodig blijkt.

Toezicht maakt inderdaad deel uit van de democratische externe controle op de naleving van de wet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zodoende van de rechtsstaat. Raadsleden en burgers mogen minimaal verwachten dat eventuele bezwaren die zij formuleren correct worden onderzocht binnen een redelijke termijn. De verdere versoepeling van het toezicht versterkt de noodzaak voor de lokale overheden om op een klantvriendelijke wijze mee te werken aan de behandeling van eventuele klachten. Ik breng daarom de omzendbrief van 25 juli 1997 (BA 97-12) in herinnering.

In uitvoering van het pact met de gemeenten en de OCMW's heeft de Vlaamse regering in het raam van het toezicht een aantal belangrijke beslissingen genomen om tegemoet te komen aan de uitdrukkelijke vraag van de gemeenten naar een grotere eenheid in de uitoefening van het administratief toezicht. De Vlaamse regering onderschrijft inderdaad het standpunt van de lokale besturen dat gelijke toestanden een gelijke behandeling moeten krijgen, ongeacht de gemeente die erbij betrokken is.

In die geest werd door de doorgevoerde wijzigingen aan het decreet het toezicht volledig samengebracht op het Vlaamse niveau en worden de gouverneurs uitdrukkelijk erkend en gewaardeerd als herkenbare commissarissen van de Vlaamse regering. De gouverneurs worden door de Vlaamse regering geprofileerd als herkenbare Vlaamse aanspreekpunten bij de uitoefening van het administratief toezicht. Zij hebben uiteraard een belangrijk appreciatieright als eerstelijnsfunctie, maar zullen handelen op basis van een gemeenschappelijke algemene beleidslijn die door de Vlaamse regering wordt bepaald.

Om zowel voor de lokale besturen als voor de burger duidelijk te maken dat de gouverneurs optreden onder de politieke verantwoordelijkheid en het gezag van de Vlaamse regering (en niet namens de provinciale overheid) heeft de Vlaamse regering overigens beslist dat de gouverneurs in de toekomst de huisstijl van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zullen gebruiken wanneer zij optreden als commissarissen van de Vlaamse regering.

Deze omzendbrief heeft tot doel nadere uitleg te verschaffen over zowel de algemene situering en doelstelling van de drie decreten tot wijziging van het toezichtsdecreet als over de wijzigingen zelf die via deze drie decreten werden doorgevoerd.

I. Algemene situering en doelstelling van de drie decreten tot wijziging van het toezichtsdecreet van 28 april 1993

A. Het decreet van 13 april 1999 ter uitvoering van het pact

Het decreet van 28 april 1993 hield ten opzichte van de tot dan toe geldende organisatie van het administratief toezicht reeds een ingrijpende vereenvoudiging en versoepeling in.

In concreto werd het aantal materies dat onderworpen bleef aan het bijzonder (goedkeurings)toezicht beperkt tot enkele aangelegenheden met doorslaggevende juridische en financiële gevolgen voor het gemeentelijk bestuur.

Wat het algemeen toezicht betreft werd een regeling ingesteld, waarbij nog slechts een beperkt aantal besluiten van de gemeenteraden verplicht naar de toezichthoudende overheid moest worden doorgestuurd met het oog op de uitoefening van dit toezicht. Het overgrote gedeelte van de bestuurshandelingen kwam nog slechts voor op een overzichtslijst met een beknopte omschrijving van de door de raad geregelde aangelegenheden. Een omvangrijke papierstroom werd zodoende ingedijkt.

Tot slot werd het optreden van de toezichthoudende overheid in alle gevallen gekoppeld aan beperkte en niet-verlengbare termijnen, en werden de procedures uniform gemaakt voor alle gemeenten waarover het Vlaamse gewest bevoegd is inzake de organisatie van het administratief toezicht.

Met het decreet van 13 april 1999 wordt thans inzake de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht een nieuwe stap gezet in het raam van een verder gaande responsabilisering van de lokale besturen, uiteraard zonder dat daarbij de in artikel 162 van de Grondwet bepaalde opdracht om op te treden wanneer de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad in het gedrang wordt gebracht.

In concreto realiseert het decreet van 13 april 1999 een drieledig opzet :

a) **via een wijziging van hoofdstuk III - Financiën** wordt de procedure van de goedkeuring van de gemeentebegroting vervangen door een algemeen toezicht voor zover het betrokken lokaal bestuur geen leningen heeft gesloten waaraan het Vlaamse gewest zijn waarborg heeft verleend;

b) **via een wijziging van hoofdstuk V - Algemeen administratief toezicht** wordt de verplichting tot toezending aan de toezichthoudende overheid van de besluiten van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot overheidsopdrachten met een waarde die hoger is dan 10 000 000 frank en van de besluiten van de gemeenteraad betreffende de verwervingen en vervreemdingen van onroerende goederen waarvan de waarde hoger is dan 10 000 000 frank, opgeheven;

c) **eveneens via een wijziging van hoofdstuk V** wordt een uiterste limiet inzake de rechtsgeldige uitoefening van het algemeen toezicht ingesteld.

B. Het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot het toezicht op de districtsoverheden

De herziening van artikel 41 van de Grondwet vormde de eerste stap naar de wettelijke erkenning van binnengemeentelijke territoriale organen (districtsbesturen), met als doel in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners de gepaste initiatieven te kunnen nemen om het beleid en de dienstverlening dichterbij de burger te brengen.

Deze districtsbesturen zijn nieuwe territoriaal gedecentraliseerde organen, die in de gemeenten die het initiatief nemen om deze op te richten, een plaats innemen naast de traditionele gemeentelijke organen (gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen, burgemeester). Hun eigenlijke zeggingsmacht is evenwel beperkt tot het grondgebied van de districten waarvoor de rechtstreeks verkozen districtsraden, hun bureaus en hun voorzitters verantwoordelijkheid opnemen.

Krachtens artikel 41 van de Grondwet bepaalt de gewone wetgever de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing van de districtsbesturen. Dit gebeurde inmiddels bij de wet van 19 maart 1999 tot wijziging van (onder meer) de nieuwe gemeentewet en de gemeentekieswet.

De wet gaat er daarbij van uit dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester zelf bepalen welke concrete bevoegdheden van gemeentelijk belang ze respectievelijk aan de districtsraden, de bureaus en de voorzitters zullen overdragen. Voor de bevoegdheden die niet uitsluitend onder het gemeentelijk belang ressorteren of die van hogerhand zijn geregeld, is een uitdrukkelijke machtiging van de bevoegde wet- of decreetgever vereist. Tevens bakent deze wet, die voor het overige ook rechtstreeks een aantal bevoegdheden toekent aan de districtsorganen, een aantal bevoegdheden af die niet in aanmerking kunnen komen voor bevoegdheidsoverdracht (aangelegenheden betreffende de personeelsformatie van de betrokken gemeenten, de tuchtregeling, de gemeentebegrotingen, de gemeenterekeningen en de belastingen, de bevoegdheden van de burgemeester inzake politieaangelegenheden).

Krachtens artikel 41 van de Grondwet regelen de gewesten bij bijzonder decreet de overige voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen kunnen opgericht worden (bijzonder decreet van 13 april 1999 betreffende de voorwaarden en de wijze van oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen). Daarvoor moest evenwel vooraf bij bijzondere wet worden overgegaan tot de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (bijzondere wet van 19 maart 1999 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Het bijzonder decreet van 13 april 1999 regelt de oprichtingsprocedure en met name de voorwaarden waaraan het initiatief van de gemeenteraden zal moeten voldoen, alsook de wijze waarop de gebiedsomschrijvingen van de binnengemeentelijke territoriale organen worden vastgesteld.

De voorwaarden voor de oprichting komen erop neer dat vooraf duidelijkheid dient te bestaan over de gebiedsomschrijvingen van de districtsbesturen en over de bevoegdheden die daaraan door de gemeentelijke organen zullen overgedragen worden.

De steden met meer dan 100 000 inwoners in Vlaanderen (Antwerpen, Brugge, Gent) worden aldus effectief in staat gesteld aan deze vernieuwing concrete vorm te geven. Het initiatief daartoe moet echter uitgaan van de betrokken gemeenteraden : de oprichting van districtsbesturen kan niet door de decreetgever worden opgelegd.

Om te verhinderen dat de districtsaangelegenheden het voorwerp zouden uitmaken van politiek opbod is tevens bepaald dat hieromtrent geen beslissingen kunnen genomen worden tijdens de periode van zes maanden, die voorafgaat aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Door de bijzondere wet van 19 maart 1999 werd eveneens artikel 7 gewijzigd in de zin dat de bevoegdheid tot de organisatie en de uitoefening van het bestuurlijk toezicht werd overgedragen aan de gewesten.

Het decreet van 13 april 1999 regelt dat toezicht door in het toezichtsdecreet van 28 april 1993 een hoofdstuk IIIbis in te voegen, met als titel: "Binnengemeentelijke territoriale organen".

C. Het decreet van 18 mei 1999 met betrekking tot het toezicht op de evaluatieregeling van het personeel

Het sectorale akkoord van 1997-1998 biedt de lokale besturen mogelijkheden om een meer genuanceerd evaluatiestelsel uit te bouwen. Met een dergelijk stelsel kunnen die besturen hun personeel niet alleen belonen, maar ook sanctioneren. Het stelsel kan met name voorzien in de mogelijkheid om een personeelslid na minstens twee opeenvolgende negatieve evaluaties te ontslaan.

Met het oog op een betere rechtsbedeling voor het personeel en gegarandeerde rechtszekerheid, is echter een bijzonder toezicht noodzakelijk en moeten de personeelsleden tegen die beslissingen beroep kunnen aantekenen bij de Vlaamse regering.

Het sectorale akkoord 1997-1998 bepaalt dan ook dat er een beroepsprocedure zal worden ingevoerd voor personeelsleden die wegens beroepsbekwaamheid worden ontslagen.

In uitvoering van dat engagement, stelt het decreet van 18 mei 1999, via het toevoegen van de artikelen 6bis tot en met 6octies aan hoofdstuk II - Personeel, een procedure in die zoveel mogelijk geënt is op de procedure zoals die geldt bij de zware tuchtstraffen. Het resultaat van beide procedures is immers gelijk: het bestuur beëindigt het dienstverband, zonder instemming van het personeelslid. Dit is meteen ook het enige punt van gelijkenis.

Het decreet biedt tevens de titularissen van de zogenaamde wettelijke graden (secretaris, adjunct-secretaris en ontvanger) de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen elke negatieve evaluatie, dus niet alleen tegen ontslagbeslissingen.

II. Overzicht en bespreking van de nieuwe toezichtsbepalingen

A. Het toezicht op het ontslag van personeelsleden als gevolg van negatieve evaluaties en op negatieve evaluaties van titularissen van wettelijke graden (hoofdstuk II - Personeel)

1. Algemene principes

Ten gevolge van het sectoraal akkoord, gesloten met de representatieve vertegenwoordigers van het personeel en waarmee ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten zijn instemming heeft betuigd, beschikken de lokale besturen over de mogelijkheid om hun personeelsleden te ontslaan na minstens twee opeenvolgende ongunstige evaluaties.

Voor alle duidelijkheid wordt onderstreept dat de finaliteit van deze materie grondig verschilt van die van het tuchtrecht. Het tuchtrecht beoogt sanctionerend op te treden in gevallen van tekortkoming aan de beroepspllichten. Evaluatie daarentegen beoogt het functioneren van het individuele personeelslid binnen de organisatie te optimaliseren.

Door het decreet van 18 mei 1999 krijgt een personeelslid dat door een bestuur ontslagen wordt wegens beroepsongeschiktheid, de kans beroep aan te tekenen bij de Vlaamse regering. Dat beroep wordt beschouwd als een bijzonder administratief toezicht en werkt schorsend, dit in tegenstelling tot de procedure bij tuchtzaken, waar het beroep niet schorsend werkt.

Om procedurele en sociaalrechtelijke problemen te vermijden, worden de besturen ten zeerste aangeraden een opzegperiode in hun statuut op te nemen, die minstens even lang moet zijn als de toezichtstermijn.

Bij overschrijding van de toezichtstermijn is het ontslagbesluit stilzwijgend goedgekeurd.

Het goedkeuringstoezicht wordt uitgeoefend op het besluit tot ontslag, maar het is duidelijk dat ook de evaluaties die de aanleiding waren tot het ontslag onderzocht moeten worden. Zo moet nagegaan worden of een bestuur zijn eigen statuut heeft nageleefd, of het bestuur zijn besluit en de voorafgaande evaluaties die geleid hebben tot het besluit voldoende gemotiveerd heeft en of het besluit en de evaluaties de toetsing aan het redelijkheidsbeginsel kunnen doorstaan.

Goedkeuringstoezicht betekent wel dat de toezichthoudende overheid de evaluatie zelf niet kan aanpassen. De toezichthoudende overheid kan zich niet zelf uitspreken over het functioneren van een personeelslid.

Dezelfde beroepsmogelijkheid geldt voor de titularissen van de zogenaamde wettelijke graden, met dien verstande dat zij tegen elke negatieve evaluatie beroep kunnen aantekenen bij de Vlaamse regering en niet alleen tegen ontslagbeslissingen. In tegenstelling tot de overige personeelsleden, hebben zij immers niet de mogelijkheid om lokaal een herziening van hun negatieve evaluatie te vragen.

Om ook voor die personeelsleden een objectieve evaluatie te garanderen, moet de rechtsbescherming via het administratief toezicht gewaarborgd worden. Ook hier wordt gekozen voor een goedkeuringstoezicht na beroep.

Een titularis van een wettelijke graad kan beroep instellen na iedere evaluatie door een politiek orgaan. De toezichthoudende overheid keurt het evaluatiebesluit al dan niet goed. Wanneer zij niet reageert, is het besluit stilzwijgend goedgekeurd.

2. De procedureregeling

De beroepsregeling omvat drie onderdelen: de meldingsplicht, het beroep bij de toezichthoudende overheid en de rechten van de verdediging.

2.1. de meldingsplicht

Een gemeentelijke overheid die een statutair personeelslid in het kader van de evaluatieprocedure ontslaat, moet dat besluit samen met het volledige evaluatiedossier toezenden aan de Vlaamse regering. Deze meldingsplicht geldt niet voor de besluiten waarbij een titularis van een wettelijke graad negatief wordt geëvalueerd. De toezending gebeurt op dezelfde dag waarop het besluit met een aangetekende brief aan het betrokken personeelslid wordt gezonden of waarop het hem tegen ontvangstbewijs wordt overhandigd.

De overheid moet het besluit met het dossier naar de Vlaamse regering zenden op straffe van nietigheid van het besluit. Sociaalrechtelijk heeft een dergelijke bepaling geen betekenis, vermits de ingangsdatum van een ontslag niet kan afhangen van de toezending van een dossier aan een derde.

2.2. het beroep bij de toezichhoudende overheid

Het beroep tegen een ontslagbesluit of tegen een besluit waarbij een titularis van een wettelijke graad negatief wordt geëvalueerd, moet worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen nadat de betrokkene van het besluit heeft kennis genomen.

Het beroep tegen een ontslagbesluit schorst de beslissing.

De toezichhoudende overheid keurt het negatieve evaluatiebesluit of het ontslagbesluit goed of keurt het niet goed. Indien binnen een termijn van zestig dagen vanaf de dag dat zij het beroep heeft ontvangen geen beslissing is verstuurd, is het besluit van de gemeentelijke overheid stilzwijgend goedgekeurd.

2.3. de rechten van verdediging

Zowel in geval van een beroep tegen een ontslagbesluit als in geval van een beroep tegen een negatief evaluatiebesluit zal de toezichhoudende overheid het recht om gehoord te worden voor beide partijen garanderen, evenals het recht op verdediging in het algemeen.

Om een objectieve procedure te waarborgen, regelt het decreet de praktische schikkingen voor de partijen, het inzage-recht van de partijen, het verloop van de hoorzitting en het recht op openbaarheid van de hoorzitting voor de personeelsleden.

3. Inwerkingtreding

De wijzigingen aan hoofdstuk II - Personeel treden in werking op de tiende dag na die van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

B. Het toezicht op de gemeentebegrotingen (hoofdstuk III - Financiën)

1. Algemene principes

De toezichtsprocedure op de begrotingen van de gemeenten, zoals voordien geregeld door de artikelen 7 tot 14 van het decreet van 28 april 1993, hield in dat de begrotingen onderworpen waren aan de goedkeuring door de bestendige deputatie van de provincieraad, uit te oefenen binnen een niet verlengbare termijn van honderd dagen.

Het decreet van 13 april 1999 heft dit bijzonder (goedkeurings)toezicht op om het te vervangen door een algemeen toezicht, uit te oefenen binnen de ter zake gangbare termijn van vijftig dagen. Dit houdt een aanmerkelijke verlichting in van het georganiseerde toezicht. Afgezien van de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de aan het algemeen toezicht onderworpen besluiten, beschikt de gemeente, behoudens in geval van schorsing, binnen een termijn van vijftig dagen over volstrekte rechtszekerheid wat de uitoefening van het administratief toezicht op de begroting betreft.

Het goedkeuringstoezicht blijft echter behouden voor de gemeenten die ter sanering van hun financiën leningen hebben afgesloten, waaraan het Vlaamse gewest zijn waarborg heeft verleend. In die gevallen oefent de Vlaamse regering logischerwijze rechtstreeks het goedkeuringstoezicht uit. Ook hier is een termijn van vijftig dagen bepaald waarbinnen de Vlaamse regering haar beslissing moet nemen en naar de gemeenteoverheid moet verzenden.

De nieuwe regeling inzake het toezicht op de begrotingen geldt eveneens voor de wijzigingen die de gemeenten aan hun begroting aanbrengen.

2. De versterking van de rol van de gouverneur

De vervanging van het bijzonder (goedkeurings)toezicht door het algemeen administratief toezicht betekent tevens een versterking van de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de gouverneur in zijn hoedanigheid van commissaris van de Vlaamse regering. Daarmee wordt tevens ingegaan op een belangrijke krachtlijn uit het pact met de lokale besturen om een verregaande eenheid tot stand te brengen in de uitoefening van het administratief toezicht in het Vlaamse gewest door de verantwoordelijkheden inzake dit toezicht uit te oefenen op het Vlaamse niveau, onverminderd de optie om er de gedeconcentreerde diensten, in casu de provinciegouverneurs, optredend als commissarissen van de Vlaamse regering en onder haar politieke verantwoordelijkheid, bij te betrekken.

In concreto wordt daardoor eveneens ingegaan op de door de lokale besturen via hun Vereniging gestelde vraag er procedureel toe bij te dragen dat bij de uitoefening van het administratief toezicht gelijke toestanden een gelijke behandeling krijgen ongeacht het lokaal bestuur dat er bij betrokken is.

In uitvoering van het pact zal de Vlaamse regering er inderdaad eveneens voor zorgen dat er tussen de Vlaamse regering en de gouverneurs eenheid en afstemming komt in het beleid. Uiteraard heeft elke gouverneur een belangrijk appreciatie-recht bij de beoordeling van een concrete situatie, doch een optreden namens de Vlaamse regering vergt dat er een gemeenschappelijke algemene beleidslijn gevolgd wordt in het gehele grondgebied op basis van een keuze die door de Vlaamse regering of door de bevoegde minister wordt gemaakt.

Dit alles betekent dus dat uitdrukkelijk gekozen wordt voor de invulling van het ambt van de gouverneur als commissaris van de Vlaamse regering. Overeenkomstig het pact met de lokale besturen kent de Vlaamse regering deze vertrouwensrol aan de gouverneurs toe waardoor deze hoge ambtenaren ten aanzien van zowel de lokale besturen als de burger mee instaan voor de implementatie van een samenhangend Vlaams beleid.

3. De gewone procedureregeling inzake de gemeentebegrotingen

3.1. Doorzendingsplicht van de begroting

Voor alle gemeenten blijft de verplichting gelden hun begroting, samen met de bijlagen die vereist zijn voor de definitieve vaststelling, naar de toezichhoudende overheid te sturen binnen een termijn van twintig dagen, ingaande de dag volgend op de datum waarop de gemeenteraad de begroting heeft aangenomen.

Tot die bijlagen behoort, zoals reeds bepaald in het toezichtsdecreet van 28 april 1993, het meerjarig financieel beleidsplan op basis waarvan het in artikel 252 van de Nieuwe Gemeentewet verplichte begrotingsevenwicht kan worden gehandhaafd.

Uiteraard blijft het handhaven van dit evenwicht de hoofdvereiste. Autonomie van besturen houdt in de eerste plaats een correct en verantwoordelijk omgaan in met de lokale financiën. De meerjarige financiële beleidsplanning is een toetssteen voor een ernstig beleid, dat niet alleen rekening houdt met de verrichtingen van het begrotingsjaar zelf, maar tevens met de gevolgen van het huidige beleid voor de toekomst.

In een stelsel van verhoogde responsabilisering en autonomie van het lokale bestuur, die gestalte krijgt via een drastische versoepeling van het toezicht op de begrotingen via de opheffing van de goedkeuringsprocedure, wordt een ernstige meerjarenplanning des te dwingender.

3.2. Eventuele schorsing door de gouverneur

Ingeval de gemeenteraad een begroting voorlegt met een deficitair saldo of met een evenwicht dat slechts fictief is of wanneer uit de meerjarenplanning blijkt dat het toekomstige begrotingsevenwicht niet behouden kan blijven, bevat het decreet daarom de verplichting voor de gouverneur om de uitvoering van de begroting te schorsen, derwijze dat via deze procedure de naleving van de wet kan worden afgedwongen.

Het verplicht schorsingstoezicht wordt door het decreet nochtans beperkt tot een controle van het verplicht evenwicht en tot een toetsing van de in de begroting ingeschreven kredieten aan de wet en de overeenstemming van de begrote middelen met hetgeen de gemeente in alle redelijkheid kan verwachten te ontvangen in het jaar waarop de begroting betrekking heeft. De wijziging van artikel 8 van het toezichtsdecreet sluit elke toetsing uit van de begrotingskredieten aan de opportuniteit.

Meer dan welke bestuurshandeling van de gemeente is de begroting inderdaad de uitdrukking van de politieke wil van het lokale bestuur inzake het gewenste beleid. Daarom bevat de wijziging aan het voormelde artikel 8 een limitatieve opsomming van de omstandigheden waarin de gouverneur zijn verplicht schorsingstoezicht op de begroting uitoefent.

Zoals de Raad van State terecht opmerkt mag deze limitatieve opsomming echter niet voor gevolg hebben dat de toezichthoudende overheid niet meer bevoegd zou zijn om op te treden ten aanzien van andere gevallen van onwettigheid, of in gevallen van strijdigheid met het algemeen belang. Daarom wordt in het gewijzigde artikel 8 uitdrukkelijk bepaald dat de in dat artikel limitatief opgesomde omstandigheden een optreden van de toezichthoudende overheid ten aanzien van andere gevallen van onwettigheid of in gevallen van strijdigheid met het algemeen belang niet uitsluiten.

Voor zover de in artikel 8 opgesomde redenen die aanleiding geven tot de schorsing het evenwicht van de begroting niet in gevaar brengen, kan de gouverneur de schorsing beperken tot een of meerdere artikelen of onderdelen van de begroting.

Deze regeling laat de gemeente toe om in de gevallen waarin slechts beperkte anomalieën worden vastgesteld die aanleiding geven tot schorsing, maar die geen betrekking hebben op de globale samenhang van het begrotingsbeleid, zorg te dragen voor de normale uitvoering van de overige artikelen van de begroting. Intussen loopt met betrekking tot de artikelen of de onderdelen van de begroting waarover betwisting rijst de tegensprekelijke procedure die eigen is aan het algemeen toezicht zoals bepaald in het toezichtsdecreet.

Het decreet bepaalt dat het schorsingsbesluit door de gouverneur naar de gemeenteoverheid verstuurd moet zijn, uiterlijk vijftig dagen na ontvangst van de begroting bij het provinciaal gouvernement. Indien binnen die termijn geen beslissing is verstuurd, is de begroting definitief zoals zij door de gemeenteraad werd vastgesteld.

Ingeval de gouverneur over gaat tot de schorsing geldt uiteraard de regeling zoals bepaald in artikel 14 van het Algemeen Reglement op de Gemeentelijke Comptabiliteit. In concreto beschikt de gemeente voor het voeren van haar beleid dan over de voorlopige twaalfden, zoals bepaald in dit reglement.

In geval van schorsing van één of van een beperkt aantal artikelen of onderdelen van de begroting, geldt de regeling inzake de voorlopige twaalfden vanzelfsprekend enkel voor de artikelen of de onderdelen van de begroting waarvoor de schorsingsmaatregel genomen werd. De rest van de begroting is onverkort uitvoerbaar.

3.3. Tegensprekelijke procedure in geval van schorsing

Ingeval van schorsing geldt een tegensprekelijke procedure conform de regeling die inzake het algemeen toezicht in het decreet reeds is bepaald, zij het met enkele noodzakelijke nuanceringen. De gemeenteraad spreekt zich gemotiveerd uit over de schorsing en stelt de begroting opnieuw vast. Hij stuurt zijn gemotiveerd besluit naar de Vlaamse regering die dan de definitieve beslissing neemt.

De mogelijkheid tot intrekking, overeenkomstig de regeling die geldt voor de overige gemeenteraadsbesluiten die via de uitoefening van het algemeen toezicht aan een schorsingsmaatregel werden onderworpen, is inzake de begroting inderdaad niet zinvol. Zij zou tot gevolg hebben dat de gemeenteraad over geen begroting meer beschikt zodat hij hoe dan ook zou moeten overgaan tot het opnieuw vaststellen van een begroting. In dezelfde zin heeft de handhaving van de geschorste begroting of van de geschorste artikelen de betekenis van een opnieuw vaststellen van de begroting of van de geschorste artikelen op dezelfde bedragen.

In dezelfde gedachtegang heeft het evenmin zin een termijn te bepalen waarbinnen de gemeenteraad, op straffe van nietigheid, uitspraak moet doen over de door de gouverneur genomen schorsingsmaatregel. Zolang zulke uitspraak niet is gebeurd, blijft het stelsel van de voorlopige twaalfden gelden. Een ambtshalve nietigheid van de geschorste begroting of van de geschorste artikelen zou aan deze situatie niets wijzigen.

Uit gelijklopende overwegingen wordt in het gewijzigde artikel 10 van het toezichtsdecreet bepaald dat de Vlaamse regering, na ontvangst van het besluit waarbij de gemeenteraad opnieuw een standpunt inneemt na een schorsing door de gouverneur, niet louter de bevoegdheid heeft de begroting of de artikelen waarover de betwisting gaat al dan niet te vernietigen, maar tevens de begroting definitief kan vaststellen op basis van een gemotiveerd besluit. Deze regeling heeft als onmiskenbaar voordeel dat de begroting na afloop van deze procedure definitief is vastgesteld en volledig uitvoerbaar is, onverminderd de mogelijkheid waarover de gemeenteraad steeds beschikt om de begroting op een later ogenblik te wijzigen.

Zodoende wordt vermeden dat de begroting volledig vernietigd dient te worden wanneer slechts één of een beperkt aantal artikelen in strijd met de wet of met een foutief bedrag werden ingeschreven.

Evenmin moet dan overgegaan worden tot de vernietiging van één of meerdere artikelen die door de gemeenteraad werden ingeschreven in strijd met de wet of met een foutief bedrag. Zulke vernietiging zou nodeloos tijdsverlies betekenen daar zij de gemeenteraad zou verplichten opnieuw over te gaan tot een inschrijving, ditmaal op het wettelijk correcte bedrag.

3.4. Bevoegdheden van de Vlaamse regering na standpuntbepaling door de gemeenteraad

De Vlaamse regering heeft in dezelfde gedachtegang de bevoegdheid om, na schorsing, de vereiste maatregelen te nemen om het evenwicht van de begroting te herstellen en om ambtshalve maatregelen te nemen om wettelijk verplichte uitgaven in te schrijven of ontvangsten te schrappen.

Ook hier geldt uiteraard de regel dat de Vlaamse regering de mogelijkheid moet behouden om op te treden ten aanzien van andere gevallen van onwettigheid, of in gevallen van strijdigheid met het algemeen belang.

Zoals ook bepaald is met betrekking tot de uitoefening van de overige aan het algemeen toezicht onderworpen besluiten, spreekt de Vlaamse regering zich uit binnen een termijn van vijftig dagen, te rekenen vanaf de ontvangst van de door de gemeenteraad na schorsing opnieuw vastgestelde begroting.

4. Regeling voor gemeenten die leningen hebben gesloten met gewestwaarborg

De begrotingen en begrotingswijzigingen van de gemeenten die ter sanering van hun financiën leningen hebben gesloten waaraan de gewestwaarborg werd verleend, blijven bij toepassing van het gewijzigde artikel 14 van het toezichtsdecreet aan de goedkeuring van de Vlaamse regering onderworpen. De principiële procedure, zoals die reeds was bepaald in het toezichtsdecreet van 28 april 1993 blijft daardoor behouden. Het is voor de Vlaamse regering van een vanzelfsprekend belang dat zij zelf rechtstreeks toezicht kan uitoefenen in de gevallen waarin het eventuele ontsporen van de gemeentelijke financiën, onmiddellijke repercussies heeft voor de financiën van de Vlaamse overheid.

In het toezichtsdecreet was bepaald dat dit goedkeuringstoezicht door de Vlaamse regering werd uitgeoefend binnen een termijn van honderd dagen en dat de bestendige deputatie vooraf, binnen vijftig dagen, advies uitbracht over de begroting. Dit advies strekte ertoe het provinciaal college, dat het toezicht uitoefende op de begrotingen van de overige gemeenten van het Vlaamse gewest, ook inhoudelijk te blijven betrekken bij het toezicht op de begrotingen in de gevallen waarin de Vlaamse regering zelf het goedkeuringstoezicht uitoefent.

Het handhaven van deze procedure is niet langer aangewezen ten gevolge van het vervangen van het goedkeuringstoezicht op de begrotingen door het algemeen toezicht. Dat toezicht wordt inderdaad uitgeoefend door de gouverneur, zodat de bestendige deputatie niet langer over toezichtsbevoegdheden beschikt inzake de gemeentebegrotingen. Wel wordt de adviserende rol van de gouverneur behouden, zij het binnen een aangepaste termijn van dertig dagen. Dit laat toe dat de Vlaamse regering haar goedkeuringstoezicht op de begrotingen kan uitoefenen binnen een termijn van vijftig dagen, zodat ook de gemeenten die aan deze vorm van toezicht onderworpen zijn over een uitvoerbare begroting beschikken binnen vijftig dagen, te rekenen vanaf de ontvangst van de begroting. Zulks betekent ten opzichte van de thans geldende regeling een halvering van de termijn.

5. Inwerkingtreding

De nieuwe toezichtsregels inzake de gemeentebegrotingen treden in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de bekendmaking van het decreet van 13 april 1999 in het *Belgisch Staatsblad*. Besluiten die voordien werden getroffen blijven onderworpen aan de regeling die tot dan van kracht was.

C. Het toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen (hoofdstuk IIIbis - Binnengemeentelijke territoriale organen)

1. Algemene principes

Het bestuurlijk toezicht kent traditioneel de figuren van het algemeen toezicht, het bijzonder toezicht en het dwangtoezicht.

Binnen het kader van het bijzonder toezicht wordt de beslissing van de gemeenteraden tot oprichting van districtsbesturen afhankelijk gemaakt van de goedkeuring door de Vlaamse regering, en geldt voor het toezicht op de rekening van de districtsraden dezelfde regeling als voor de rekening van de gemeente (goedkeuringstoezicht door de gouverneur, met mogelijkheid tot beroep bij de Vlaamse regering).

Wat het algemeen bestuurlijk toezicht betreft, werd de regeling in de mate van het mogelijke gelijklopend gemaakt met de regeling die geldt voor de traditionele gemeentelijke organen (gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen). Voor het toezicht op de besluiten van de districtsraden betreffende de begroting van de districten en de erin aangebrachte wijzigingen geldt dezelfde regeling als voor de begroting van de gemeenteraad, zoals ingevoerd bij het decreet van 13 april 1999 ter uitvoering van het pact.

Het uitwerken van bepalingen betreffende het dwangtoezicht was overbodig, omdat desbetreffende regelingen werden uitgewerkt in artikel 341 van de nieuwe gemeentewet zoals het werd vastgesteld door de wet van 19 maart 1999.

2. De procedureregeling

2.1. het gemeenteraadsbesluit betreffende de oprichting van districtsbesturen

Het gemeenteraadsbesluit betreffende de oprichting van districtsbesturen moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse regering, die zich uitspreekt binnen een termijn van vijftig dagen na het inkomen van het besluit. Indien binnen die termijn geen beslissing naar de gemeenteoverheid is verstuurd, is het besluit impliciet goedgekeurd.

2.2. de besluiten van de districtsraden betreffende de begroting van de districten en de erin aangebrachte wijzigingen

Het toezicht op vernoemde besluiten wordt geregeld op de wijze die is bepaald in de artikelen 7, eerste lid, 8, 9 en 10 van het toezichtsdecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 13 april 1999 ter uitvoering van het pact.

Deze nieuwe toezichtsregeling op de begrotingen werd hiervoor reeds uitvoerig besproken (cfr. II, B).

2.3. de besluiten van de districtsraden betreffende de rekening van het district

Het toezicht op vernoemde besluiten wordt geregeld op de wijze die is bepaald in de artikelen 15 tot en met 18 van het toezichtsdecreet (goedkeuringstoezicht door de gouverneur; mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de Vlaamse regering, die in dat geval de rekening definitief vaststelt).

2.4. het algemeen administratief toezicht

Van de besluiten van de districtsraad en van het bureau van de districtsraad betreffende de uitgaven die door dwingende en onvoorziene omstandigheden worden vereist moet een voor eensluidend verklaard afschrift naar de provinciegouverneur gestuurd worden. De toezichthoudende overheid kan de uitvoering van deze besluiten schorsen of rechtstreeks vernietigen binnen een termijn van vijftig dagen na het inkomen van het besluit bij het provinciaal gouvernement.

Op de overige besluiten van de districtsbesturen zijn de bepalingen van de artikelen 28, 30, 31 en 32 van het toezichtsdecreet van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in die bepalingen "de gemeenteraad" moet gelezen worden als de districtsraad, "het college van burgemeester en schepenen" als het bureau van de districtsraad, en "een gemeenteoverheid" als een districtsoverheid (dus al naargelang het geval als de districtsraad, het bureau van de districtsraad of de voorzitter van de districtsraad).

Van de besluiten van de districtsraden moet dus een overzichtslijst met een beknopte omschrijving ervan naar de provinciegouverneur gestuurd worden.

De besluiten van het bureau van de districtsraad en van de voorzitter van de districtsraad zijn aan geen enkele vorm van meldingsplicht onderworpen, maar kunnen wel door de toezichthoudende overheid worden opgevraagd en - na opvraging - in voorkomend geval geschorst of vernietigd worden.

Voor het overige geldt ook voor de districtsbesturen de zesde paragraaf van artikel 30 van het toezichtsdecreet, zoals ingevoegd bij het decreet van 13 april 1999 ter uitvoering van het pact: de goedkeuring van de rekening houdt in elk geval in dat de beslissingen van de districtsoverheid die genomen werden in de loop van het jaar waarop de rekening betrekking heeft en die niet werden opgevraagd en noch geschorst of vernietigd werden, niet langer vatbaar zijn voor een optreden van de toezichthoudende overheid in het raam van het algemeen administratief toezicht (cfr. infra, D, 2).

3. Inwerkingtreding

De toezichtsbepalingen op de binnengemeentelijke territoriale organen treden in werking op de tiende dag na die van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

D. Aanpassingen aan het algemeen administratief toezicht (hoofdstuk V - Algemeen administratief toezicht)

1. Overheidsopdrachten, verwervingen en vervreemdingen

Een belangrijke vereenvoudiging die met betrekking tot het algemeen administratief toezicht door het toezichtsdecreet van 28 april 1993 werd ingesteld, betreft de regeling waarbij het verplicht doorsturen van besluiten van de gemeenteoverheid beperkt werd tot enkele materies met belangrijke juridische en financiële gevolgen. Krachtens het toezichtsdecreet oefent de toezichthoudende overheid nog slechts systematisch het algemeen toezicht uit op dit beperkt aantal beslissingen die op deze wijze moeten worden toegezonden.

Voor veruit de meeste besluiten geldt die verplichting tot toezending aan de toezichthoudende overheid niet. In principe zijn aan deze besluiten geen verdere procedures meer verbonden, wat de uitoefening van het administratief toezicht betreft. De gemeenteraadsbesluiten worden wel op een lijst vermeld met een beknopte omschrijving van de geregelde aangelegenheid, waarna de toezichthoudende overheid een besluit kan opvragen, bij voorbeeld ten gevolge van een ingediend bezwaar of een ernstig geformuleerde klacht.

Zulke opvraging stuit de termijn waarbinnen het administratief toezicht rechtsgeldig kan worden uitgeoefend.

Krachtens artikel 29 van het toezichtsdecreet gold de verplichte doorzending van besluiten, behalve inzake het administratief en geldelijk statuut van het personeel, voor de belastingen en de dwingende en onvoorziene uitgaven die verricht worden zonder dat de vereiste begrotingskredieten zijn uitgetrokken, eveneens voor besluiten met betrekking tot overheidsopdrachten, verwervingen en vervreemdingen, telkens met een waarde hoger dan 10 000 000 frank.

In concreto gold voor deze laatste reeks beslissingen de doorzendingsplicht :

a) voor besluiten van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen getroffen ingevolge bevoegdheidsdelegatie, waarbij de gunningswijze en de voorwaarden van de opdracht tot aanname van werken, leveringen en diensten wordt bepaald, wanneer de totale waarde van de opdracht hoger is dan 10 000 000 frank, alsmede voor de gunningsbesluiten genomen in uitvoering van deze besluiten;

b) voor de besluiten van de gemeenteraad betreffende de verwervingen en vervreemdingen van onroerende goederen, waarvan de waarde hoger is dan 10 000 000 frank.

In het kader van een verdere versoepeling van het administratief toezicht wordt door het decreet van 13 april 1999 de verplichte doorzending van de besluiten inzake overheidsopdrachten, verwervingen en vervreemdingen opgeheven.

Deze besluiten zullen daardoor, voor zover het raadsbesluiten betreft, nog slechts voorkomen op de overzichtslijst met een beknopte omschrijving van de geregelde aangelegenheid.

Natuurlijk betekent deze verdere procedurele versoepeling niet dat de besluiten van de gemeenteoverheden aan het administratief toezicht zouden ontsnappen. Zij houdt anderzijds wel een duidelijk versterking in van de autonomie.

De opheffing van de doorzendingsplicht, waardoor de gemeenteraadsbesluiten nog enkel voorkomen op de beknopte overzichtslijst van de genomen beslissingen, beklemtoont tot slot de daadwerkelijke verantwoordelijkheid van de gemeenterekeningen, die krachtens artikel 136 van de Nieuwe gemeentewet bevoegdheden uitoefent inzake de interne financiële controle op de wettelijkheid van de gemeentelijke verrichtingen. Daarnaast blijft vanzelfsprekend het toezicht op de gemeenterekeningen behouden.

2. Het instellen van een uiterste limietdatum voor de uitoefening van het administratief toezicht.

Krachtens het toezichtsdecreet van 28 april 1993 wordt de toezichthoudende overheid enkel in kennis gesteld van een beperkt aantal besluiten van de gemeentelijke overheid. De uitoefening van het toezicht is in die gevallen strikt gekoppeld aan een decretaal bepaalde termijn.

In de andere gevallen begint de termijn waarbinnen het toezicht rechtsgeldig kan uitgeoefend worden te lopen door het opvragen van het besluit, voornamelijk ingevolge het indienen van een ernstig geformuleerde klacht of van een ingediend bezwaar of omwille van het klaarblijkelijke belang van een genomen beslissing. Zulk bezwaar moet uiteraard binnen een redelijke termijn worden ingediend. Bij gebrek aan kennisgeving van de getroffen besluiten is de termijn van opvraging evenwel van nature onbepaald. Belanghebbenden hebben inderdaad niet steeds binnen een vastgestelde termijn kennis van door de overheid genomen beslissingen.

Teneinde voor de gemeenten in alle gevallen rechtszekerheid in te bouwen, voegt het decreet van 13 april 1999 in artikel 30 van het toezichtsdecreet een zesde paragraaf toe die bepaalt dat de goedkeuring van de rekening in elk geval inhoudt dat de beslissingen van de gemeenteoverheid die genomen werden in de loop van het jaar waarop de rekening betrekking heeft en die niet werden opgevraagd en noch geschorst of vernietigd werden, niet langer vatbaar zijn voor schorsing of vernietiging in het raam van het algemeen administratief toezicht.

Uiteraard blijft voor de belanghebbende de mogelijkheid bestaan tot het instellen van een beroep bij de Raad van State, binnen de ter zake bepaalde termijnen.

3. Inwerkingtreding

De aanpassingen aan het algemeen administratief toezicht treden in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de bekendmaking van het decreet van 13 april 1999 in het *Belgisch Staatsblad*. Besluiten die voordien werden getroffen blijven onderworpen aan de regeling die tot dan van kracht was.

Ik verzoek U, mevrouw de gouverneur, mijnheer de gouverneur, de gemeentebesturen in kennis te stellen van deze omzendbrief via publicatie ervan in het Bestuursmemoriaal. Volledigheidshalve zend ik aan alle besturen rechtstreeks een afschrift van deze omzendbrief.

Deze omzendbrief kan ook geconsulteerd worden via PubliLink of Internet op het volgende url adres :

— <http://binnenland.vlaanderen.be/omzend.htm>

L. Peeters,

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.