

**27 SEPTEMBER 2002. — Omzendbrief BA-2002/13. — Administratief toezicht op de provincies
Wijzigingen aan het decreet van 22 februari 1995 door het decreet van 15 juli 2002**

Aan Mevrouw de gouverneur

Aan de heren gouverneurs

Ter kennisgeving aan :

— de leden van de bestendige deputaties

— de provincieraadsleden

Inleiding

Het administratief toezicht op de provincies is geregeld door het decreet van 22 februari 1995. Op 15 juli 2002 bekrachtigde de Vlaamse regering een decreet dat de organisatie van dat toezicht op enkele belangrijke punten wijzigt.

Met deze aanpassingen beoogde de decreetgever de volgende doelstellingen :

Het administratief toezicht op de Vlaamse provincies nog verder versoepelen en vereenvoudigen door een verregaande veralgemening van de procedure van het algemeen toezicht. De wijziging betekent voor de provincies een belangrijke deregulering van de administratieve procedures en vergroot tegelijkertijd hun verantwoordelijkheid. Zij past in de uitvoering van het regeerakkoord.

De uitoefening van het toezicht op de provincies (zowel de schorsing als de vernietiging) wordt volledig onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering gebracht.

Het instellen van een nieuwe procedure om eventuele indieners van klachten correct te informeren over de behandeling van hun bezwaar. Deze aanvulling van het decreet draagt bij tot een open relatie tussen burger en bestuur.

Een ander decreet, eveneens van 15 juli 2002, wijzigt het decreet van 28 april 1993 inzake het toezicht op de gemeenten. De procedures, van toepassing op gemeenten en provincies, werden zo veel mogelijk gelijklopend georganiseerd. De aanpassingen leiden zodoende niet alleen tot een verdere versterking van de provinciale en de gemeentelijke autonomie, maar zijn ook eenvoudiger en doorzichtiger voor burger en bestuur.

1. Verdere vereenvoudiging van het toezicht

Sinds het decreet van 22 februari 1995 is het administratief toezicht op de provincies sterk vereenvoudigd. Het aantal besluiten waarvoor een formele goedkeuring vereist is, werd teruggedroefd en de termijnen waarbinnen de toezichthoudende overheid kan optreden, werden ingeperkt. De provincies hebben snel rechtszekerheid over de genomen beslissingen.

Met het decreet van 15 juli 2002 wordt die lijn doorgetrokken. Het goedkeuringstoezicht blijft enkel behouden voor :

— de oprichting van autonome provinciebedrijven, de vaststelling van hun statuten en de erin aangebrachte wijzigingen;

— de jaarrekeningen van de provinciebedrijven.

Het algemeen toezicht wordt bijgevolg de courante procedure, die van toepassing is op het overgrote deel van de besluiten. Het is de lichtste vorm van administratief toezicht. De besluiten waarop het van toepassing is, zijn onmiddellijk uitvoerbaar, maar blijven vatbaar voor schorsing of vernietiging binnen de in het decreet bepaalde termijn. Het is een facultatief toezicht dat in de praktijk in hoofdzaak wordt uitgeoefend op basis van een eventuele ernstige klacht, ingediend door raadsleden of burgers.

Voor de besluiten betreffende fundamentele aangelegenheden, zoals de begrotingen en de personeelsformaties, bepaalt het decreet daarnaast uitdrukkelijk de concrete omstandigheden waarin de toezichthoudende overheid daadwerkelijk zal optreden. Die krijtlijnen maken bijgevolg deel uit van het recht en zijn voor de provincies vooraf gekend.

De vereenvoudigingen, opgenomen in het decreet van 15 juli 2002 slaan op volgende materies :

1. de opheffing van het goedkeuringstoezicht op de personeelsformaties;
2. de opheffing van het goedkeuringstoezicht op de begrotingen en hun wijzigingen;
3. de opheffing van het goedkeuringstoezicht op de schuldherschikkingen.

De decreetgever heeft de uitoefening van het algemeen toezicht (schorsing en vernietiging) toevertrouwd aan de Vlaamse regering. Voor de provincieoverheid en de burger wordt daardoor de bevoegdheid inzake het toezicht op het intermediaire bestuursniveau ook duidelijker en doorzichtiger. Het is evident dat de Vlaamse regering bij de uitoefening van het toezicht een gelijke houding zal aannemen ten aanzien van alle provincies. Vanzelfsprekend kan de gouverneur als commissaris van de Vlaamse regering altijd, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de Vlaamse regering, zijn visie of standpunten meedelen aan de Vlaamse regering en elementen uit het provinciale besluitvormingsproces aangeven die tot een eventuele toezichtmaatregel aanleiding kunnen geven.

1.1. De nieuwe toezichtregeling op de personeelsformaties

1.1.1. Algemeen toezicht

De vaststelling van de personeelsformatie en het inzetten van contractueel personeel zijn belangrijke besluiten voor het provinciaal bestuur : ze hebben een aanzienlijke weerslag op de provinciefinanciën. Zoals reeds gesteld, vervangt het decreet van 15 juli 2002 het goedkeuringstoezicht op de formatie van het provinciepersoneel door een procedure van algemeen toezicht (artikelen 4 en 5 van het decreet van 22 februari 1995). Dit beklemtoont de eigen bestuursverantwoordelijkheid van de provincies.

De Vlaamse regering is bevoegd voor de beoordeling van de provincieraadsbesluiten inzake het provinciepersoneel. Ze gaat over tot schorsing of vernietiging in de gevallen, aangegeven in het decreet of als de formatie betrekkingen bevat die strijdig zijn met de wet. Na een eventuele schorsing heroverweegt de provincieraad het besluit, waarna de Vlaamse regering zo nodig kan overgaan tot vernietiging. Die duidelijke omschrijving in het decreet draagt ook bij tot een gelijke behandeling van alle provincies, die overigens vooraf de krijtlijnen kennen die de decreetgever heeft vastgelegd.

Ik vestig er de aandacht op dat het decreet een gelijke procedure heeft ingesteld voor zowel de formatie van het statutair personeel als voor het inzetten van contractuelen. Dit maakt een samenhangende beoordeling mogelijk, ongeacht de rechtstoestand van het personeel.

Vanzelfsprekend is uitsluitend de provincieraad, en niet de bestendige deputatie, bevoegd om de formatie van het statutair personeel of de aantallen contractuelen vast te stellen. Dat raadsbesluit is noodzakelijk om gelijk welke aanstelling mogelijk te maken.

1.1.2. Doorzendingsplicht van de besluiten

Het decreet bevat de verplichting voor de provincies om hun raadsbesluiten tot vaststelling of wijziging van de formatie van het statutair personeel naar de Vlaamse regering te sturen, samen met het volledige dossier. De toezending gebeurt binnen een termijn van twintig dagen nadat de besluiten zijn genomen.

Dezelfde verplichting geldt voor de besluiten betreffende de vaststelling of wijziging van de inzet van contractueel provinciepersoneel. Ook deze zending bevat het bijhorende dossier.

Deze bepaling heeft tot gevolg dat een loutere vermelding van het besluit op de overzichtslijst van de getroffen raadsbesluiten geen enkele termijn doet lopen inzake een mogelijk optreden van de toezichthoudende overheid.

1.1.3. Schorsings- en vernietigingsgronden

Het is de verantwoordelijkheid van de provincies zelf om te beslissen over de statutaire personeelsformatie en de aantallen contractueel personeel. Bij de beoordeling van de besluiten die de provincieraden daarover treffen, zal de Vlaamse regering zich niet inlaten met de prioriteiten die de provinciale overheid wenst te stellen.

Dit betekent dat, behoudens wettelijke bepalingen, uitsluitend de provincies zelf bevoegd zijn om te oordelen op welk kwalificatieniveau zij de functies willen invullen met het oog op een doelmatige dienstverlening. De Vlaamse overheid velt geen inhoudelijk oordeel over de opportuniteit van een bepaalde personeelsbehoefte of over het organogram van de provinciale organisatie. Zij laat zich niet in met de samenstelling van de formatie. Maar vanzelfsprekend moeten de functiebeschrijvingen en de wervingsvereisten wel overeenstemmen met het kwalificatieniveau dat de provincieraad heeft vastgesteld in de personeelsformatie of het besluit inzake het contractueel personeel. In dat verband verwijs ik naar de sectorale akkoorden die inzake het personeel in de bevoegde onderhandelingscomités zijn gesloten.

De provincieraden moeten zorgvuldig tot een beslissing komen. Het decreet bepaalt vier gevallen waarin de Vlaamse regering de uitvoering van de besluiten zal schorsen of vernietigen :

- wanneer de provincie een dossier indient zonder een goed onderbouwde verantwoording van de personeelsbehoeften;
- wanneer het dossier geen organogram bevat;
- wanneer de financiële haalbaarheid van de personeelsinzet niet is aangetoond;
- wanneer het voorgelegde besluit personeelsfuncties bevat die een schending inhouden van de sectorale akkoorden.

Als de redenen die aanleiding geven tot schorsing of vernietiging zich strikt beperken tot één of meer welbepaalde functies, dan kan de Vlaamse regering de schorsing beperken tot één of meer artikelen of onderdelen van het voorgelegde besluit, op voorwaarde dat de rest van het besluit nog op een samenhangende wijze kan worden uitgevoerd.

De bevoegdheid tot schorsing doet geen afbreuk aan de mogelijkheid waarover de regering beschikt om besluiten rechtstreeks te vernietigen.

De termijn binnen dewelke de Vlaamse regering optreedt is vijftig dagen, te rekenen vanaf het de dag volgend op het inkomen van de besluiten bij de regering.

Toelichting bij de schorsingsgronden

a) Het personeelsbehoeftenplan en organogram

Wanneer de provincie een dossier indient inzake een personeelsformatie, een wijziging daarvan of een besluit betreffende de inzet van contractueel personeel, moet de provincieraad zijn besluit baseren op een goed onderbouwde vaststelling van de personeelsbehoeften. Het organogram geeft inzicht in de structuur van de provinciale organisatie. In functie van de omvang van het bestuur bevat het organogram departementen, afdelingen, diensten.

Gelet op de belangrijke impact van het personeel op de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de provinciale organisatie is een goede motivering voor de provincieraden zelf een regel van behoorlijk bestuur.

Krachtens het decreet omvat de personeelsbehoeftenstudie :

- de motivering van de wijziging van het personeelsbestand, gefundeerd op de beleidsvisie van het bestuur;
- de functiebeschrijvingen die de functies onderbrengen in een bepaald niveau en die een weergave bevatten van de taakinhoud en het profiel;
- prestatiegegevens ter onderbouwing van de personeelsbehoefte.

b) De motivering van de financiële haalbaarheid

De provincieraden moeten aan deze motivering meer dan gewone aandacht besteden. De personeelskosten zijn de belangrijkste uitgavenfactor voor de provincies. De raden moeten beslissen met volle kennis van de financiële gevolgen, niet alleen voor de begroting van het lopende jaar, maar evenzeer voor de verdere toekomst. De provinciebestuurders moeten bijgevolg weloverwogen de behoeften beoordelen en vervolgens zorgvuldig de personeelsaantallen en de functievereisten vaststellen die nodig zijn om een verantwoorde dienstverlening mogelijk te maken tegen een aanvaardbare kost en binnen de financiële mogelijkheden waarover de provincie beschikt.

Wanneer de financiële haalbaarheid van een formatie(wijziging) of van een besluit inzake het inzetten van contractueel personeel niet is aangetoond, gaat de Vlaamse regering over tot schorsing. De motivering van die haalbaarheid gebeurt aan de hand van een nauwkeurige berekening van de financiële weerslag van de beslissing en via het aangeven van de wijze waarop het bestuur die kan uitvoeren met behoud van het evenwicht van begroting en meerjarenplan. De raad kan daarbij desgevallend besluiten tot een fasering in de tijd. In dat geval moet de raadsbeslissing het concrete tijdsplan aangeven waarin het bestuur kan overgaan tot de effectieve werving van de functies. Het raadsbesluit vermeldt de functies die gedurende de opeenvolgende jaren ingevuld worden en verdeelt dan de financiële weerslag over die begrotingsjaren.

De provinciebesturen moeten telkens de maximale financiële gevolgen berekenen. Vertrekkend van de begroting en de meerjarenplanning, tonen zij de haalbaarheid aan door middel van een financiële nota. Vanzelfsprekend is die nota in de eerste plaats voor de provincieraad zelf noodzakelijk om met kennis van zaken tot besluitvorming te kunnen komen. Zij kan dus niet achteraf worden toegevoegd aan het dossier dat naar de toezichthoudende overheid wordt gezonden.

Bij het opmaken van de begrotingen moet de gemeenteraad de weerslag van de formatiewijzigingen opnemen in de ramingen. Het spreekt vanzelf dat de toezichthoudende overheid zal nagaan of de eventuele bijkomende kosten die het gevolg zijn van de invulling van de personeelsformatie ook werkelijk werden opgenomen in de begrotingen en de meerjarige planning. Als bij de indiening van de begroting (of begrotingswijziging) nadien blijkt dat de begrote personeelsuitgaven onvoldoende zijn, gaat de Vlaamse regering over tot de schorsing van de begroting (of begrotingswijziging).

De berekening van de financiële gevolgen zal onder meer gebeuren aan de hand van de volgende 4 gegevens (alle berekeningen moeten gebeuren rekening houdend met de stand van de index op het ogenblik van de beslissing) :

Elementen van de kostprijsberekening :	Bedrag
1. de kostprijs van de totale huidige personeelsbezetting (op basis van de laatst vastgestelde rekening, verhoogd met de kostprijs van de nadien in dienst getreden personeelsleden en verminderd met de kostprijs van de personeelsleden die sedertdien niet meer in dienst zijn)	
2. de kostprijs van de openstaande betrekkingen (betrekkingen die niet meer nodig worden geacht dienen te worden geschrapt)	
3. de kostprijs van de nieuwe functies (het gemiddelde van de nultrap van de eerste schaal en van de eindtrap van de laatste schaal van de functionele loopbaan met inbegrip van de bijkomende werkingskosten)	
Totaal (1 + 2 + 3) :	
Meerkost (2 + 3) :	

Het is nodig om bij elke wijziging van de personeelsformatie en bij elke wijziging van de contractuele personeelsinzet deze totale kostprijs te herberekenen en te actualiseren.

Bij de berekening van de kostprijs worden ook de bijkomende werkingskosten (I.T., meubilair, huisvesting, enz...) verrekend, die het gevolg zijn van een toegenomen personeelsbestand.

Voor gesubsidieerde betrekkingen worden in de financiële nota de ontvangsten in mindering gebracht. Er moet wel duidelijk worden vermeld wat de duur van de toegestane subsidies zal zijn, en welk percentage van de totale kostprijs de subsidies vertegenwoordigen.

Ik beveel de provinciebesturen aan om van dit kostprijsdocument een dynamisch beleidsinstrument te maken dat permanent wordt geactualiseerd, zodat het ook bruikbaar is voor het opstellen van de begroting. De informatie is van grote waarde voor de lokale besluitvorming.

c) Het respect voor de gesloten sectorale akkoorden

Krachtens het decreet mag de personeelsformatie of het raadsbesluit inzake het contractueel personeel geen functies bevatten die een schending inhouden van de sectorale akkoorden voor het provinciepersoneel. De sectorale akkoorden komen tot stand in het bevoegde onderhandelingscomité C1 na overleg, waaraan zowel de vertegenwoordigers van het personeel als van de werkgevers via hun verenigingen deelnemen.

Op dit ogenblik bevatten deze sectorale akkoorden onder meer bepalingen in verband met de indeling in niveaus, basisgraden en bevorderingsgraden per niveau. Daarnaast zijn specifieke regels bepaald in verband met sommige functies (leidinggevende functies, expertfuncties, staffuncties), of bepalingen die het samenvoegen van functionele loopbanen in functies met uitgebreide doorloopschalen niet toelaten.

Verder bepalen de geldende sectorale akkoorden dat contractuele tewerkstelling slechts mogelijk is in drie gevallen :

- als het gaat om taken van bepaalde duur : het kan dan niet gaan om leidende functies;
- als het gaat om welbepaalde opdrachten of projecten waarvoor binnen de statutaire personeelsformatie geen personeel aanwezig is;
- als het gaat om de tijdelijke vervanging van andere personeelsleden.

1.1.4. Procedure bij eventuele schorsing

De procedure van het algemeen toezicht houdt in dat, wanneer de Vlaamse regering een besluit schorst, de provincieraad daarover opnieuw beraadslaagt. Het decreet biedt de raad drie mogelijkheden :

- hij kan het geschorste besluit intrekken en de Vlaamse regering daarvan kennis geven;
- hij kan het besluit gemotiveerd rechtvaardigen;
- hij kan het geschorste besluit aanpassen.

Voor een gemotiveerde rechtvaardiging of een aanpassing van het geschorste besluit beschikt de provincieraad, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, over een termijn van honderd dagen vanaf de verzending van het schorsingsbesluit. Binnen die termijn moet de rechtvaardiging of de aanpassing naar de Vlaamse regering verstuurd zijn.

Nieuw is de expliciet in het decreet bepaalde mogelijkheid voor de provincieraden om, na schorsing, het besluit aan te passen. Zo'n besluit, genomen na een schorsing, valt niet opnieuw onder de schorsingsbevoegdheid van de Vlaamse regering.

De Vlaamse regering neemt de definitieve beslissing. Zij beschikt over een termijn van vijftig dagen, ingaand de dag na het inkomen van het besluit tot rechtvaardiging of aanpassing van het geschorste besluit, om eventueel over te gaan tot vernietiging. Na het verstrijken van die termijn is de schorsing ambtshalve opgeheven.

1.2. De nieuwe toezichtregeling op de begroting

1.2.1. Algemeen toezicht

De toezichtregeling op provinciebegrotingen en -begrotingswijzigingen was geregeld in hoofdstuk III (artikelen 16 en 17) van het decreet van 22 februari 1995. Deze regeling onderwierp de begrotingen, waarbij een meerjarig financieel beleidsplan gevoegd moet worden, en de begrotingswijzigingen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering, die daartoe beschikte over een termijn van vijftig dagen.

Het decreet van 15 juli 2002 vervangt dit goedkeuringstoezicht door het algemeen toezicht, eveneens uit te oefenen op het niveau van de Vlaamse regering, binnen dezelfde termijn van vijftig dagen. Deze nieuwe toezichtvorm betekent een grotere responsabilisering van de provincies op financieel vlak en houdt ook in dat de provincieraadsbesluiten inzake de begroting onmiddellijk uitvoerbaar zijn. Behoudens in geval van schorsing, beschikt de provincie binnen een termijn van vijftig dagen over volstrekte rechtszekerheid. Om de verantwoordelijkheid van de provincies te versterken worden in het decreet van 15 juli 2002 uitdrukkelijk de gevallen opgesomd waarvoor het optreden van de toezichthoudende overheid noodzakelijk blijft.

1.2.2. Doorzendingsplicht van de begroting

Voor alle provincies blijft de verplichting gelden hun begroting, samen met de bijlagen die vereist zijn voor de definitieve vaststelling, naar de Vlaamse regering te sturen binnen een termijn van twintig dagen, ingaande de dag volgend op de datum waarop de provincieraad de begroting heeft aangenomen. Tot die bijlagen hoort, zoals reeds bepaald in het decreet van 22 februari 1995, het meerjarig financieel beleidsplan op basis waarvan het begrotingsevenwicht kan worden gehandhaafd. Daarnaast kan de Vlaamse regering andere informatiedragers bepalen voor bijvoorbeeld een elektronische doorzending van de begrotingen.

Het handhaven van het begrotingsevenwicht is een belangrijke vereiste. De meerjarige financiële beleidsplanning is daarbij 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 huidig beleid voor de toekomst. In dit verband wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de exacte berekening van de personeelsuitgaven, waarbij zeer nauwgezet rekening zal worden gehouden met de geactualiseerde versie van de financiële nota met de berekening van de maximale kostprijs die voortaan bij elke wijziging van de personeelsformatie moet worden voorgelegd.

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

1.2.3. Optreden van de toezichthoudende overheid

Binnen een termijn van vijftig dagen kan de Vlaamse regering de provinciebesluiten inzake de begroting en de begrotingswijzigingen schorsen of rechtstreeks vernietigen wegens schending van de wet of het algemeen belang.

Daarnaast worden in het decreet vier gevallen opgesomd waarin de Vlaamse regering overgaat tot schorsing. Deze omstandigheden zijn gelijk aan deze die gelden voor de gemeenten. In concreto zal de Vlaamse regering optreden in vier welbepaalde gevallen :

- wanneer de provincieraad een begroting voorlegt met een deficitair saldo of met een fictief evenwicht of een meerjarenplanning waaruit kan blijken dat het toekomstig evenwicht niet behouden kan blijven;
- wanneer verplichte uitgaven of ontvangsten niet worden ingeschreven;
- wanneer ontvangsten worden ingeschreven die gedurende het jaar waarop de begroting betrekking heeft niet aan de provincie toekomen;
- wanneer uitgaven of ontvangsten die strijdig zijn met de wet in de begroting worden voorzien.

Meer dan enige andere bestuurshandeling van de provincie is de begroting de uitdrukking van de politieke wil van het bestuur inzake het gewenste beleid. Een toetsing van de begrotingskredieten aan de opportuniteit wordt daarom uitgesloten op basis van deze regeling.

De schorsing kan worden beperkt tot een of meerdere artikels of onderdelen van de begroting, voor zover de redenen die aanleiding geven tot de schorsing het evenwicht van de begroting niet in gevaar brengen.

Deze regeling laat de provincies toe 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, de normale uitvoering van de overige artikelen van de begroting te garanderen.

Het schorsingsbesluit moet naar de provincieoverheid verstuurd worden uiterlijk vijftig dagen na ontvangst van de begroting bij de Vlaamse regering. Indien binnen die termijn geen beslissing is verstuurd, is de begroting definitief zoals ze door de provincieraad werd vastgesteld.

Als de Vlaamse regering overgaat tot de schorsing geldt de regeling zoals bepaald in artikel 14 van het KB van 2 juni 1999 houdende de algemene reglementering van de provinciale boekhouding, waardoor de provincie voor het voeren van haar beleid over voorlopige twaalfden beschikt, zoals bepaald in die reglementering.

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

1.2.4. Procedure na schorsing

Na een schorsing spreekt de provincieraad zich gemotiveerd uit over de schorsing en stelt de begroting of begrotingswijziging opnieuw vast. Daarbij kan de provincieraad de schorsingsgronden weerleggen of de begroting aanpassen overeenkomstig de motieven van de schorsing. Hij stuurt zijn besluit naar de Vlaamse regering die zich definitief uitspreekt.

Na ontvangst van dat besluit heeft de Vlaamse regering niet enkel de bevoegdheid de begroting of de artikelen waarover de beslissing gaat al dan niet te vernietigen. Zij beschikt ook over de mogelijkheid de begroting definitief vast te stellen op basis van een gemotiveerd besluit. Deze regeling heeft als onmiskenbaar voordeel dat de begroting na afloop van de procedure definitief is vastgesteld en volledig uitvoerbaar is, onverminderd de mogelijkheid waarover de provincieraad 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 werden ingeschreven of op een foutief bedrag.

1.2.5. Bevoegdheden van de Vlaamse regering na standpunt door provincieraad

De Vlaamse regering heeft 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. Zij beschikt hiervoor over een termijn van vijftig dagen.

1.3. Algemeen toezicht op de schuldherschikkingen

Schuldherschikkingen zijn verrichtingen waardoor de lasten van in het verleden opgenomen leningen derwijze worden herschikt dat de lasten van het in het verleden gevoerde beleid naar de toekomst worden verschoven.

Het decreet van 15 juli 2002 vervangt het goedkeuringstoezicht op deze provincieraadsbesluiten door het algemeen toezicht via een opheffing van Hoofdstuk III en een wijziging aan artikel 20 van het decreet van 22 februari 1995. Deze besluiten vallen onder de toezendingsplicht. De provincies sturen, binnen twintig dagen na het treffen ervan, deze besluiten als een "voor eensluidend verklaard afschrift" naar de Vlaamse regering.

Uitsluitend de provincieraden zijn bevoegd om de ter zake vereiste beslissingen te nemen. Zij kunnen enkel verantwoord worden onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de provincieraad tegelijkertijd alle nodige maatregelen neemt om de toekomstige ontwikkeling van de financiën veilig te stellen. Schuldherschikkingen kaderen bijgevolg in een geheel van maatregelen. Zij hangen samen met het begrotingsbeleid.

2. Toezichtregeling op de provinciebedrijven en autonome provinciebedrijven

2.1. Algemene principes

Het toezichtdecreet van 22 februari 1995 voorzag nog niet in een regeling voor het toezicht op de provinciebedrijven en de autonome provinciebedrijven. De decreetgever ging bij de ontworpen regeling uit van het standpunt dat - naar analogie met de toezichtregeling voor gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven - het goedkeuringstoezicht beperkt kan worden tot de belangrijkste besluiten : de oprichting van autonome provinciebedrijven, de vaststelling en de wijziging van de statuten van autonome provinciebedrijven en de vaststelling van de jaarrekeningen van de provinciebedrijven. In dezelfde analogie met de gemeenten onderwerpt het decreet van 15 juli 2002 de beslissingen van de raden van bestuur van de autonome provinciebedrijven, zoals de beslissingen van de raden van bestuur van de autonome gemeentebedrijven, uitsluitend aan het algemeen toezicht. De oprichting van provinciebedrijven zonder eigen rechtspersoonlijkheid valt uitsluitend onder het algemeen toezicht.

Wat de autonome provinciebedrijven betreft wordt het goedkeuringstoezicht beperkt tot de besluiten tot oprichting, vaststelling en wijziging van de statuten. Die goedkeuring wordt verleend door de Vlaamse regering.

Belangrijk hierbij is dat de provincieraad, die overgaat tot de oprichting van een autonoom provinciebedrijf, zowel de oprichting zelf als de statuten in één besluit moet vaststellen. Daarmee beoogde de decreetgever om de provincieraad in te schakelen bij de fundamentele besluitvorming inzake de autonome provinciebedrijven en te vermijden dat het bevoegde orgaan van het autonome provinciebedrijf (raad van bestuur) statuten zou aannemen die afwijken van wat de provincieraad als ontwerp had voorgesteld en waarop hij zijn oprichtingsbeslissing mee had gegrond. Die samenhangende besluitvorming door de provincieraad heeft bovendien als voordeel dat ook het goedkeuringstoezicht gelijktijdig wordt uitgeoefend op de oprichting én de statuten binnen éénzelfde procedure.

Aansluitend bij die beleidskeuze vallen de beslissingen tot statutenwijziging, die door de raden van bestuur van het autonome provinciebedrijf worden genomen, eveneens onder het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering, maar er is een voorafgaand advies vereist van de provincieraad. De adviesbevoegdheid van de provincieraad heeft vanzelfsprekend tot doel het oordeel van de raad te verkrijgen over de wijziging van statuten die immers oorspronkelijk door diezelfde provincieraad werden vastgesteld.

Op alle andere beslissingen van de raad van bestuur van het autonome provinciebedrijf is enkel het algemeen toezicht van toepassing. Deze beslissingen moeten enkel opgenomen worden op een lijst met een beknopte omschrijving, en de Vlaamse regering beschikt over een termijn van dertig dagen voor schorsing of vernietiging, termijn die gestuit kan worden door het opvragen van het dossier.

2.2. Toelichting bij de toezichtprocedure

De volledige toezichtregeling op de provinciebedrijven en autonome provinciebedrijven wordt, door het decreet van 15 juli 2002, als één geheel ingeschreven in hoofdstuk IIIbis van het decreet van 22 februari 1995.

1° Oprichting van provinciebedrijven

Zoals reeds gesteld zijn de provincieraadsbesluiten tot oprichting van provinciebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid uitsluitend onderworpen aan het algemeen toezicht. De provincieraad is ertoe verplicht binnen een termijn van twintig dagen na het treffen ervan een voor eensluidend verklaard afschrift van zijn besluiten tot oprichting van een provinciebedrijf naar de Vlaamse regering te sturen.

De toezichthoudende overheid waakt erover dat de oprichtingsbesluiten niet strijdig zijn met de wet of het algemeen belang. Meer in het bijzonder zal zij nagaan welke motivering de provincieraad aangeeft om tot de oprichting van een provinciebedrijf over te gaan. In die motivering moet de provincieraad duidelijk de opportuniteit van de oprichting aantonen. Omstandige informatie over de financiële vooruitzichten aan de hand van een duidelijk planningsdocument, en over de personeelsaangelegenheden zijn daarbij onmisbaar, evenals een ontwerp van beheersreglement.

De termijn waarbinnen de Vlaamse regering kan overgaan tot schorsing of vernietiging is vastgesteld op vijftig dagen, ingaand de dag na het inkomen van het provincieraadsbesluit bij de Vlaamse regering.

2° Oprichting van autonome provinciebedrijven

De provincieraad die overgaat tot de oprichting van een autonoom provinciebedrijf stelt in die beslissing zowel de oprichting als de statuten vast. Hij zendt zijn besluit binnen twintig dagen na het treffen ervan ter goedkeuring naar de Vlaamse regering.

Uiteraard zal de toezichthoudende overheid haar beoordeling van het dossier ook hier toetsen aan de motivering van de provincieraad en aan de inhoud van de documenten die bij de oprichtingsbeslissing zijn gevoegd.

De Vlaamse regering beschikt over een termijn van honderd dagen om de beslissing van de provincieraad al dan niet goed te keuren. Dit gebeurt eveneens in één besluit, zowel inzake de oprichting van een autonoom provinciebedrijf als inzake de vaststelling van de statuten. Als de Vlaamse regering de termijn waarover ze beschikt laat verstrijken zonder zich uit te spreken, is de goedkeuring verworven.

3° Statutenwijziging door de raad van bestuur

Statutenwijzigingen vallen onder de bevoegdheid van de raad van bestuur van het autonoom provinciebedrijf. Die besluiten zijn onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering, na advies van de provincieraad. De raad van bestuur is daarom verplicht om zijn beslissingen tot wijziging van de statuten en de bijlagen die er integraal deel van uitmaken, binnen twintig dagen na het treffen ervan, op dezelfde dag zowel toe te sturen aan de bestendige deputatie als naar de Vlaamse regering. De verplichting om de besluiten tot statutenwijziging op dezelfde dag toe te sturen naar de bestendige deputatie en naar de Vlaamse regering wordt opgelegd met het oog op een goede afstemming van de toezichttermijnen.

De provincieraad beschikt over vijftig dagen, gerekend vanaf de dag na het inkomen van het besluit van de raad van bestuur bij de bestendige deputatie, om zijn advies over de statutenwijziging naar de Vlaamse regering te sturen. Zoniet wordt hij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

De Vlaamse regering zelf beschikt over een termijn van honderd dagen, eveneens gerekend vanaf de dag na het bij haar inkomen van het besluit van de raad van bestuur, om haar beslissing te treffen. De termijn die de Vlaamse regering heeft om de wijziging van de statuten goed te keuren wordt dus niet gestuit door de termijn die de provincieraad heeft om zijn advies over de statutenwijziging uit te brengen.

3. Nieuwe procedure inzake klachtenmanagement

3.1. Klachtenbehandeling als hefboom voor verbetering van de dienstverlening

De verbetering van de eigen bestuurskwaliteit vraagt een permanente aandacht van de overheid. Ook de provincies moeten doelbewust verder werken aan de kwaliteit van hun dienstverlening. Naast het verstrekken van goede informatie en toelichting, maakt ook het klantvriendelijk behandelen van eventuele klachten deel uit van die dienstverlening. Klachten moeten voor elk bestuur een aanleiding zijn om de eigen werking opnieuw te evalueren en, zo nodig, maatregelen te nemen voor een verdere verbetering.

Een kwaliteitsvol klachtenmanagement maakt deel uit van elke goede bestuursorganisatie. Raadsleden en burgers mogen verwachten dat bezwaren die zij formuleren correct onderzocht worden binnen een redelijke termijn en dat zij correct op de hoogte gehouden worden van het verloop van het onderzoek.

Naast het bestuur zelf ontvangt ook de toezichthoudende overheid regelmatig klachten, vragen of bezwaren in verband met de werking of de besluitvorming van de provincies. Dat is des te meer het geval in het concept van een algemeen toezicht dat in de praktijk vaak in werking wordt gesteld ten gevolge van klachten en bezwaren bij de toezichthoudende overheid.

Het decreet van 22 februari 1995 bevatte geen procedure inzake klachtenbehandeling, noch een verplichting voor de toezichthoudende overheid om indieners van klachten met betrekking tot de provincies op de hoogte te houden. Wel kwam de omzendbrief BA-1999/10 van 10 november 1999 betreffende de behandeling van vragen, klachten en bezwaren daar reeds ten dele aan tegemoet. Het decreet van 15 juli 2002 verankert deze procedure in het recht en brengt er ook verbeteringen aan.

3.2. Procedure

Het decreet voorziet in de volgende minimale procedure voor de toezichthoudende overheid :

a) Ontvangstmelding van de klacht binnen tien dagen na ontvangst;

b) Opvraging door de toezichthoudende overheid van het bestreden besluit, dossier of inlichtingen bij de provincieoverheid binnen tien dagen na de ontvangst van de klacht. Het decreet bepaalt bijgevolg dat de toezichthoudende overheid bij ontvangst van een klacht steeds het besluit of het dossier opvraagt. Deze opvraging schorst de toezichttermijn.

Als de toezichthoudende overheid het besluit of bijkomende inlichtingen opvraagt, dan brengt zij de klager daarvan binnen de tien dagen op de hoogte. Dit laatste kan evenwel aan de klager ook meegedeeld worden in de ontvangstmelding van de klacht.

c) Mededeling van de motieven waarbij de toezichthoudende overheid beslist om niet op te treden tegen het bestreden besluit van de provincieoverheid, binnen een termijn van tien dagen na het innemen van haar standpunt of na het verstrijken van de in het decreet vastgestelde toezichttermijn. De mededeling van deze motieven gebeurt bij brief.

d) Betekening van het besluit van de toezichthoudende overheid, waarmee het bestreden besluit van de provincieoverheid wordt geschorst of vernietigd, binnen een termijn van tien dagen na het treffen van dit besluit.

e) Regelmatig de stand van het dossier meedelen als de behandeling van de klacht meerdere weken of maanden in beslag neemt en dit minstens om de drie maanden.

3.3. Wijzigingen aan de toezichttermijnen ten gevolge van klachten

Ik vestig de bijzondere aandacht op een wijziging die het decreet aanbracht inzake de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt om op te treden tegen besluiten van de provincieoverheid, die opgenomen moeten worden op de overzichtslijst met daarin de beknopte omschrijving van de behandelde aangelegenheid. Tot nu toe verstreek de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikte, dertig dagen na de verzending van deze lijst naar de Vlaamse regering. De termijn werd gestuit door het opvragen van het besluit of van de bijkomende inlichtingen bij de provincie.

Ingevolge het decreet van 15 juli 2002 geldt thans de volgende regeling :

a) De toezichthoudende overheid moet in beginsel binnen een termijn van dertig dagen de aangetekende brief verzenden om een besluit op te vragen dat op de lijst voorkomt of om bijkomende inlichtingen op te vragen. Het decreet bepaalt dat de ontvangst van het dossier of van die inlichtingen de termijn stuit. Dit betekent dat de toezichthoudende overheid vanaf die ontvangst beschikt over een nieuwe termijn van dertig dagen om eventueel een toezichtmaatregel te nemen.

b) Als een aangetekend ingediende klacht wordt verzonden binnen dertig dagen, te rekenen vanaf het verzenden van de lijst met de provincieraadsbesluiten, dan geldt de verzending van die klacht als stuiting van de termijn. De decreetgever argumenteerde ter zake dat «de burger niet altijd weet wanneer het bestuur de lijst heeft verstuurd. De toezichthoudende overheid is ook niet altijd in de mogelijkheid om op het einde van de termijn onmiddellijk het dossier op te vragen, waardoor de termijn soms ongewild verstreken is.»

De verzending van een verzoek waarbij de toezichthoudende overheid een besluit of bijkomende informatie opvraagt schorst dus de termijn. Als iemand een klacht aangetekend naar de toezichthoudende overheid verzendt binnen de termijn van dertig dagen vanaf het verzenden van de lijst, beschikt die overheid ten gevolge van de stuiting over een nieuwe periode van dertig dagen om het dossier op te vragen. Vanaf de ontvangst van het dossier heeft de toezichthoudende overheid tot slot opnieuw dertig dagen om eventueel een toezichtmaatregel te nemen.

Ik verzoek u, mevrouw de gouverneur, mijnheer de gouverneur, de leden van de bestendige deputatie en van de provincieraden kennis te geven van deze omzendbrief via publicatie in het Bestuursmemoriaal.

Volledigheidshalve zend ik aan alle provinciebesturen rechtstreeks een afschrift van deze omzendbrief.

Deze omzendbrief kan ook geconsulteerd worden via het internet op het adres : <http://www.binnenland.vlaanderen.be/omzend.htm>.

P. VAN GREMBERGEN,

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken