

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

VLAAMSE GEMEENSCHAP — COMMUNAUTE FLAMANDE

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

[C - 2002/36291]

27 SEPTEMBER 2002. — Omzendbrief BA-2002/12. — Administratief toezicht op de gemeenten en de politiezones. — Wijzigingen aan het decreet van 28 april 1993 door het decreet van 15 juli 2002

Aan Mevrouw de gouverneur

Aan de heren gouverneurs

Ter kennisgeving aan :

— de Colleges van burgemeester en schepenen

— de voorzitters van de meergemeentezones

Inleiding

Het administratief toezicht op de gemeenten is geregeld door het decreet van 28 april 1993. 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 vier grote doelstellingen :

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

2. 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;

3. het uitbreiden van het toepassingsgebied van het decreet van 28 april 1993 tot de Vlaamse randgemeenten en de gemeente Voeren. In uitvoering van de bijzondere wet van 13 juli 2001 werden de gewesten inderdaad, op een aantal uitzonderingen na, ter zake bevoegd;

4. het inpassen in het decreet van 28 april 1993 van samenhangende procedures tot organisatie van het toezicht op de lokale politie. Het decreet was tot nu toe niet aangepast aan de politiestructuren, vastgelegd door de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Een ander decreet, eveneens van 15 juli 2002, wijzigt het decreet van 22 februari 1995 inzake het toezicht op de provincies. 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 gemeentelijke en de provinciale autonomie, maar zijn ook eenvoudiger en doorzichtiger voor burger en bestuur.

1. Verdere vereenvoudiging van het toezicht

Sinds het decreet van 28 april 1993 is het administratief toezicht op de gemeenten sterk vereenvoudigd. Het aantal besluiten waarvoor een formele goedkeuring vereist is, werd teruggeschoefd en de termijnen waarbinnen de toezichthoudende overheid kan optreden, werden ingeperkt. De gemeenten 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 rekeningen van de gemeenten en hun bedrijven (de gouverneur);

— de oprichting van autonome gemeentebedrijven, de vaststelling van hun statuten en de erin aangebrachte wijzigingen (de Vlaamse regering);

— de begrotingen en begrotingswijzigingen van de gemeenten die leningen hebben aangegaan waaraan het Vlaamse gewest zijn waarborg heeft verleend (de Vlaamse regering).

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 eventuele ernstige klachten, 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 gemeenten 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 schuldherschikkingen;

3. de opheffing van het goedkeuringstoezicht op de oprichting van de gewone gemeentebedrijven;

4. de vereenvoudiging van het toezicht op de autonome gemeentebedrijven.

1.1. De nieuwe toezichtregeling op de personeelsformaties

1.1.1. Algemeen toezicht

Zoals reeds gesteld, vervangt het decreet van 15 juli 2002 het goedkeuringstoezicht op de formatie van het gemeentepersoneel door een procedure van algemeen toezicht (artikelen 5 en 6 van het decreet van 28 april 1993).

Deze wijziging van de toezichtprocedure heeft meteen ook tot gevolg dat in eerste instantie niet langer de Vlaamse regering, maar de gouverneur bevoegd is voor de beoordeling van de gemeenteraadsbesluiten inzake het gemeentepersoneel. De gouverneur treedt daarbij op als commissaris van de Vlaamse regering en gaat over tot schorsing 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 gemeenteraad het besluit, waarna de Vlaamse regering zo nodig kan overgaan tot vernietiging.

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 gemeenteraad, en niet het college van burgemeester en schepenen, bevoegd om de formatie van het statutair personeel of de aantallen contractuelen vast te stellen. Zo'n raadsbesluit is noodzakelijk om gelijk welke aanstelling mogelijk te maken.

Om de gemeenten een zo groot mogelijke rechtszekerheid te geven inzake de uitoefening van dat toezicht, bevat het decreet zelf vier welomschreven omstandigheden waarin de gouverneur tot schorsing zal overgaan. Die duidelijke omschrijving in het decreet draagt ook bij tot een gelijke behandeling van alle gemeenten, die overigens vooraf de krijtlijnen kennen die de decreetgever heeft vastgelegd.

1.1.2. Doorzendingsplicht van de besluiten

Het decreet bevat de verplichting voor de gemeenten om hun raadsbesluiten tot vaststelling of wijziging van de formatie van het statutair personeel zowel naar de Vlaamse regering als naar de gouverneur 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 van de inzet van contractueel gemeentepersoneel. 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 gemeenten zelf om te beslissen over de statutaire personeelsformatie en de aantallen contractueel personeel. Bij de beoordeling van de besluiten die de gemeenteraden daarover treffen, zal de Vlaamse overheid zich niet inlaten met de prioriteiten die de lokale overheid wenst te stellen.

Dat betekent dat, behoudens wettelijke bepalingen, uitsluitend de gemeenten 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 gemeentelijke 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 gemeenteraad 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 gemeenteraden moeten zorgvuldig tot een beslissing komen. Het decreet bepaalt vier gevallen waarin de gouverneur de uitvoering van de besluiten zal schorsen :

- wanneer de gemeente 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.

Indien de redenen die aanleiding geven tot schorsing of vernietiging zich strikt beperken tot één of meer welbepaalde functies, dan kan de gouverneur 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 toezichthoudende overheid optreedt is vijftig dagen, te rekenen vanaf de dag volgend op het inkomen van de besluiten bij de gouverneur.

Toelichting bij de schorsingsgronden

a) Het personeelsbehoefteplan en organogram

Wanneer de gemeente een dossier indient inzake een personeelsformatie, een wijziging daarvan of een besluit betreffende de inzet van contractueel personeel, moet de gemeenteraad zijn besluit baseren op een goed onderbouwde vaststelling van de personeelsbehoeften. Het organogram geeft inzicht in de structuur van de gemeentelijke 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 gemeentelijke organisatie is een goede motivering voor de gemeenteraden zelf een regel van behoorlijk bestuur.

Krachtens het decreet omvat de personeelsbehoeftestudie :

- 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 gemeenteraden moeten aan deze motivering meer dan gewone aandacht besteden. De personeelskosten zijn de belangrijkste uitgavenfactor voor de gemeenten. 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 gemeentebestuurders 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 gemeente beschikt.

Wanneer de financiële haalbaarheid van een formatie(wijziging) of van een besluit inzake het inzetten van contractueel personeel niet is aangetoond, gaat de gouverneur 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 besturen 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 gemeenteraad 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 gouverneur 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, rekening houdend met het gehanteerde tijdsplan (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 besturen aan om van dit kostprijsdocument een dynamisch beleidsinstrument te maken dat permanent wordt geactualiseerd, zodat het ook gebruiksklaar 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 gemeentepersoneel. De sectorale akkoorden komen tot stand in het bevoegde onderhandelingscomité C1 na overleg, waaraan zowel de vertegenwoordigers van het personeel als van de lokale 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 gouverneur een besluit schorst, de gemeenteraad zich opnieuw beraadt. Het decreet biedt de raad drie mogelijkheden :

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

Voor een gemotiveerde rechtvaardiging of een aanpassing van het geschorste besluit beschikt de gemeenteraad, 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. De gouverneur ontvangt een afschrift ervan.

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

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. Algemeen toezicht op de schuldherschikkingen

Schuldherschikkingen in het kader van dit decreet 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 gemeenteraadsbesluiten door het algemeen toezicht via een opheffing van artikel 22 en een wijziging aan artikel 29 van het decreet van 28 april 1993. Deze besluiten vallen onder de inzendingplicht. De gemeenten sturen, binnen twintig dagen na het treffen ervan, deze besluiten als een "voor eensluidend verklaard afschrift" naar de gouverneur.

Uitsluitend de gemeenteraden zijn bevoegd om de ter zake vereiste beslissingen te nemen. Zij kunnen enkel verantwoord worden onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de gemeenteraad 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.

1.3. Versoepelde toezichtregeling op de gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven

1.3.1. Versoepeling van het toezicht en grotere rol van de gemeenteraden

Het toezicht op de gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven was geregeld in de artikelen 23 tot 27bis en 33bis tot 33quinquies van het decreet van 28 april 1993.

Deze toezichtregeling voorzorg in een procedure van goedkeuring door de Vlaamse regering, na voorafgaand advies van de bestendige deputatie. Ze gold zowel voor de beslissingen tot oprichting van gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven, als voor de beslissingen van de raden van bestuur van de autonome gemeentebedrijven tot vaststelling en wijziging van de statuten.

Het decreet van 15 juli 2002 heeft deze toezichtregeling sterk vereenvoudigd en versoepeld.

Vooreerst schaft dit decreet het goedkeuringstoezicht op de besluiten tot oprichting van gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid volledig af. Enkel het algemeen toezicht is nog van toepassing.

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

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

Aansluitend bij die beleidskeuze bevat het decreet een andere vernieuwing, wat de beslissingen tot statutenwijziging betreft, die door de raden van bestuur van het autonome gemeentebedrijf worden genomen. Die vallen eveneens onder het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering, maar er is een voorafgaand advies vereist van de gemeenteraad. De bestendige deputatie wordt niet meer in de toezichtprocedure betrokken. De adviesbevoegdheid van de gemeenteraad heeft vanzelfsprekend tot doel het oordeel van de gemeenteraad te verkrijgen over de wijziging van statuten die immers oorspronkelijk door diezelfde gemeenteraad werden vastgesteld.

Op alle andere beslissingen van de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf is enkel het algemeen toezicht van toepassing. Het decreet van 15 juli 2002 wijzigt ter zake niets. Deze beslissingen moeten enkel opgenomen worden op een lijst met een beknopte omschrijving, en de Vlaamse regering beschikt over een termijn van vijftien dagen voor schorsing of vernietiging, termijn die gestuit kan worden door het opvragen van het dossier.

1.3.2. Toelichting bij de toezichtprocedure

De volledige toezichtregeling op de gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven wordt, door het decreet van 15 juli 2002, nu als één geheel ingeschreven in hoofdstuk IV van het decreet van 28 april 1993. Deze hergroepering van de toezichtregeling draagt vanzelfsprekend bij tot meer duidelijkheid in het toezichtregime op gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven

1° Oprichting van gemeentebedrijven

Zoals reeds gesteld zijn de gemeenteraadsbesluiten tot oprichting van gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid uitsluitend onderworpen aan het algemeen toezicht. De gemeenteraad 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 gemeentebedrijf naar de gouverneur 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 gemeenteraad aangeeft om tot de oprichting van een gemeentebedrijf over te gaan. In die motivering moet de gemeenteraad 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 toezichthoudende overheid beoordeelt dus niet zelf de opportuniteit van de oprichting, maar ze gaat na of de gemeenteraad tot een weloverwogen besluit is gekomen.

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

2° Oprichting van autonome gemeentebedrijven

De gemeenteraad die overgaat tot de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf 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.

De Vlaamse regering beschikt over een termijn van honderd dagen om de beslissing van de gemeenteraad al dan niet goed te keuren. Dit gebeurt eveneens in één besluit, zowel inzake de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf 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.

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

3° Statutenwijziging door de raad van bestuur

Statutenwijzigingen vallen onder de bevoegdheid van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf. Die besluiten zijn onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering, na advies van de gemeenteraad. 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 het college van burgemeester en schepenen als naar de Vlaamse regering. De verplichting om de besluiten tot statutenwijziging op dezelfde dag toe te sturen naar het schepencollege en naar de Vlaamse regering wordt opgelegd met het oog op een goede afstemming van de toezichttermijnen.

De gemeenteraad beschikt over vijftig dagen, gerekend vanaf de dag na het inkomen van het besluit van de raad van bestuur bij het college van burgemeester en schepenen, 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 gemeenteraad heeft om zijn advies over de statutenwijziging uit te brengen.

2. Nieuwe procedure inzake klachtenmanagement

2.1. Klachtenbehandeling als hefboom voor verbetering van de dienstverlening

De verbetering van de eigen bestuurskwaliteit vraagt een permanente aandacht van de overheid. Ook de gemeenten 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 de 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 gemeenten. 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 toezieende overheid.

Het decreet van 28 april 1993 bevatte geen procedure inzake klachtenbehandeling, noch een verplichting voor de toezichthoudende overheid om indieners van klachten met betrekking tot de gemeenten 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.

2.2. 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 gemeenteoverheid 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 gemeenteoverheid, 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 gemeenteoverheid 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.

2.3. 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 gemeenteoverheid, 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 gouverneur. De termijn werd gestuit door het opvragen van het besluit of van de bijkomende inlichtingen bij de gemeente.

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 gemeenteraadsbesluiten, 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 toezieende 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.

3. Lokale politie : gelijke Vlaamse toezichtprocedures voor alle zones

3.1. Samenlopen van het federaal en het gewestelijk toezicht

De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna « de politiewet » genoemd), heeft het politielandschap op lokaal niveau grondig gewijzigd. Deze wet organiseert de politie door middel van de oprichting van eengemeentezones en meergemeentezones en kent beslissingsbevoegdheid toe aan de politieraad, het politiecollege en de voorzitter.

De politiehervorming heeft ook belangrijke gevolgen voor de uitoefening van het administratief toezicht op de besluiten van de politieorganen. Er zijn inderdaad vormen van dubbel toezicht ontstaan door een samenloop van bevoegdheden van zowel de federale als van de Vlaamse overheid. Ik heb dit aan de lokale bestuurders reeds uitvoerig toegelicht bij de oorzaken van de Vlaamse regering BA-2001/13 van 7 september 2001 en BA-2001/16 van 7 december 2001.

Kort samengevat heeft de politiewet een specifiek toezicht ingesteld op de bepalingen van die wet en zijn uitvoeringsbesluiten. Met deze organisatie van een specifiek toezicht wenste de federale wetgever de nodige garanties in te bouwen dat de zones hun besluiten zouden nemen in overeenstemming met de bepalingen van de politiewet en zijn uitvoeringsbesluiten, zoals bijvoorbeeld de koninklijke besluiten die de zogenaamde 'minimumnormen' vastleggen inzake de begroting, de formaties, de uitrusting, de werking. De federale overheid is bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van dat specifiek toezicht.

Wat al hun andere aspecten betreft, vallen de besluiten van de politiezones echter niet onder het specifiek toezicht, maar onder het gewone toezicht, georganiseerd door de gewesten. De Vlaamse overheid is bijgevolg bevoegd voor het toezicht, enerzijds op de bestuurshandelingen die niet uitdrukkelijk onder het specifieke toezicht van de federale overheid vallen, en anderzijds om erop toe te zien dat de handelingen, die wel onder het specifiek toezicht vallen, niet strijdig zijn met andere wetten of andere aspecten van het algemeen belang dan die waarvoor het specifiek toezicht is ingesteld.

Dit betekent concreet dat de Vlaamse toezichthoudende overheid geen enkele toezichtmaatregel ten aanzien van zonebesluiten kan treffen op grond van een schending van de politiewet en zijn uitvoeringsbesluiten. De Vlaamse overheid gaat wel na of de zonebesluiten niet strijdig zijn met andere wetten, zoals bijvoorbeeld de wet op de motiveringsplicht, de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten, de taalwet, of ze in overeenstemming zijn met de algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur en met het algemeen belang, zoals gedefinieerd in het decreet.

3.2. Verplichte vermelding "gewestelijk toezicht"

Natuurlijk kan de samenloop van het federale en het gewestelijke toezicht in de praktijk toch nog verwarring veroorzaken. Daarom heeft de decreetgever aan de politiezones de verplichting opgelegd om op alle briefwisseling gericht aan de gouverneur, als commissaris van de Vlaamse regering, de vermelding "Gewestelijk toezicht" aan te brengen.

Zodoende kan de gouverneur de betrokken dossiers onmiddellijk voor onderzoek doorsturen naar de bevoegde provinciale afdeling Binnenlandse Aangelegenheden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Ook de gouverneur zal op de correspondentie die hij inzake het toezicht voert met de politiezones steeds de vermelding "Gewestelijk toezicht" aanbrengen. Deze briefwisseling en eventuele besluiten worden overigens ook opgemaakt met toepassing van de huisstijl van de Vlaamse overheid.

3.3. Inpassing in het decreet van 28 april 1993

Het toezichtdecreet van 28 april 1993 was niet aangepast aan het nieuwe organisatieconcept van de lokale politie. Dat had onder meer tot gevolg dat er verschillende procedures van administratief toezicht van toepassing waren op enerzijds de besluiten van de ééngemeentezones en anderzijds op die van de meergemeentezones. Dat verschil in toezichtregeling was uiteraard niet bevorderlijk voor de duidelijkheid van de administratieve praktijk.

Met het decreet van 15 juli 2002 heeft het Vlaamse parlement het toezicht van het Vlaamse gewest op de besluiten inzake de lokale politie opnieuw geordend. Die nieuwe toezichtregeling werd in het toezichtdecreet ondergebracht in een apart nieuw hoofdstuk IVbis.

De vastgestelde procedures zijn dezelfde voor alle zones en lopen maximaal gelijk met die op de besluiten van de gemeenteoverheden. Slechts met betrekking tot een beperkt aantal beslissingen, meer bepaald de politieformaties, kon de overeenkomst inzake de toezichtprocedures op besluiten van de gemeenteoverheden en besluiten van de politieoverheden vanuit juridische overwegingen niet volledig aangehouden worden. Toch werd ook daar zo veel mogelijk uniformiteit betracht.

Het decreet heeft deze principes als volgt vertaald :

a) Behalve een aantal uitzonderingen werden de bepalingen van het decreet van 28 april 1993 van "overeenkomstige toepassing" gemaakt op de besluiten van de ééngemeentezones en meergemeentezones. Dat betekent dat de toezichtregelingen, door het decreet van 28 april 1993 ingesteld op bijvoorbeeld de gemeenteraadsbesluiten inzake de gemeentebegroting, de gemeenterekeningen enz... ook en op dezelfde wijze, qua vorm en procedure, van toepassing zijn op de zonebesluiten inzake de politiebegroting, de politierekeningen, enz...

De zones moeten bijgevolg in elk geval een overzichtlijst van de getroffen raadsbesluiten toezenden aan de gouverneur. Naargelang van het geval zijn hun besluiten onderworpen aan het algemeen toezicht of aan het goedkeuringstoezicht, binnen de termijnen telkens daartoe bepaald in het decreet van 28 april 1993.

b) Een aantal beslissingen waarvoor het decreet van 28 april 1993 een procedure bevat, zijn niet van toepassing op de zonebesluiten. Het betreft meer in het bijzonder :

1° De toezichtregelingen in verband met het statuut van het personeel (toezichtregeling op de besluiten betreffende de wervings- en bevorderingsvoorwaarden, de weddenshaken, de bezoldigingsregeling en de vergoedingen en toelagen voor het statutair personeel (artikel 29, 1 van het decreet van 28 april 1993). In uitvoering van artikel 121 van de politiewet regelt de Koning deze voorwaarden.

2° De beroepsprocedure tegen ontslag ten gevolge van negatieve evaluaties (artikel 6bis tot 6octies van het decreet van 28 april 1993). Ook deze beroepsprocedure is geregeld in de politiewet en haar uitvoeringsbesluiten. Zoals reeds aangegeven belet dit niet dat bijvoorbeeld eventuele besluiten tot ontslag moeten steunen op een afdoende motivering. Een dergelijke toetsing valt wel onder het algemeen toezicht van het Vlaamse gewest.

3° De bepalingen inzake het meerjarig financieel beleidsplan (artikel 7, tweede lid partim en artikel 8, 1° partim van het decreet van 28 april 1993).

De federale politiewet bevat geen bepalingen inzake de opmaak van het meerjarig financieel beleidsplan als bijlage bij de begroting.

4° De toezichtregeling op de beslissingen betreffende de belastingen. De politiezones beschikken niet over belastingbevoegdheid.

c) Voor het toezicht op personeelsformaties van de politiezones werd een afzonderlijke toezichtprocedure georganiseerd.

3.4. De toezichtregeling op de politieformaties van de zones

3.4.1. Procedure van algemeen toezicht en plicht tot doorzenden van de raadsbesluiten

De regels inzake het toezicht op de besluiten betreffende de politieformaties zijn in een afzonderlijke afdeling in het Vlaamse toezichtdecreet opgenomen. De politiewet heeft inderdaad belangrijke aspecten inzake de personeelsinzet in de politiezones geregeld, waardoor de principes inzake de samenstelling van de personeelsformaties voor het politiepersoneel niet dezelfde zijn als die voor het gemeentepersoneel. Daarnaast zijn ook de sectorale akkoorden gesloten in het onderhandelingscomité C1 niet van toepassing op het politiepersoneel.

Toch heeft de decreetgever zoveel als mogelijk overeenstemming betracht met de regels die van toepassing zijn inzake de formaties van het gemeentepersoneel.

Zo vallen de besluiten van de gemeenteraad (eengemeentezones) en van de politieraad (meergemeentezones) betreffende de vaststelling en de wijziging van de statutaire formatie van het operationele personeel en betreffende het statutaire en contractuele administratieve en het logistieke personeel onder hetzelfde algemeen toezicht als het geval is voor het gemeentepersoneel.

De zones zijn verplicht om de besluiten die zij ter zake treffen samen met het erbij horende dossier naar de toezichthoudende overheid te zenden binnen een termijn van twintig dagen, ingaande de dag volgend op de datum waarop de gemeenteraad of de politieraad de beslissing heeft genomen.

3.4.2. Schorsingsbevoegdheid van de gouverneur voor alle zones

De organisatie van een algemeen toezicht heeft tot gevolg dat in eerste instantie de gouverneur zowel voor de eengemeentezones als voor de meergemeentezones bevoegd is voor de beoordeling van de politieformaties. De vroegere goedkeuringsbevoegdheid van de Vlaamse regering voor de formaties van de eengemeentezones vervalt.

De gouverneur treedt daarbij op als commissaris van de Vlaamse regering en gaat over tot schorsing in de gevallen, aangegeven in het decreet. Na een eventuele schorsing heroverweegt de bevoegde raad het besluit, waarna de Vlaamse regering zo nodig kan overgaan tot vernietiging.

De toezichthoudende overheid beschikt over een termijn van vijftig dagen om de raadsbesluiten van de zones desgevallend te schorsen of te vernietigen wegens schending van de wet (uitgezonderd hetgeen bepaald is in de politiewet en haar uitvoeringsbesluiten), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of het algemeen belang, zoals gedefinieerd.

Om de politiezones een zo groot mogelijke rechtszekerheid te geven inzake de uitoefening van dat toezicht, bevat het decreet zelf drie welomschreven omstandigheden waarin de gouverneur tot schorsing zal overgaan. Die duidelijke omschrijving in het decreet draagt ook bij tot een gelijke behandeling van alle gemeenten en politiezones, die overigens vooraf de krijtlijnen kennen die de decreetgever heeft vastgelegd. Een schorsing of vernietiging kan worden beperkt tot één of meerdere welbepaalde functies of onderdelen van het besluit op voorwaarde dat de rest van het besluit nog op een samenhangende wijze kan worden uitgevoerd.

3.4.3. Schorsings- en vernietigingsgronden bepaald in het decreet

De besluiten betreffende de politieformaties zijn ook onderworpen aan het specifiek toezicht. De Vlaamse overheid heeft dan ook geen bevoegdheid om de besluiten te schorsen of te vernietigen op grond van een eventuele schending van de politiewet of haar uitvoeringsbesluiten, waaronder de minimumnormen inzake personeel. Dat is de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid.

Anderzijds is de Vlaamse overheid wel bevoegd om op te treden tegen deze besluiten op grond van elementen die niet vallen onder het specifiek toezicht. Wanneer de politiezones bijvoorbeeld beslissingen zouden treffen waarmee ze formaties vaststellen die groter zijn als hetgeen is bepaald door de federale minimumnormen, dan vallen die beslissingen, wat het surplus betreft, onder het algemeen toezicht van het Vlaamse Gewest.

Zoals ook het geval is voor het gemeentepersoneel bevat het decreet de welomschreven omstandigheden waarin de toezichthoudende overheid zal optreden. Het betreft meer bepaald een gebrek aan :

1. een duidelijk aangeven en motiveren van de personeelsbehoeften en de daarmee verbonden functiebeschrijvingen; deze verantwoording sluit aan op de principes van een oordeelkundig personeelsmanagement;
2. het aangeven van het organogram;
3. het aantonen van de financiële haalbaarheid van de personeelsinzet op basis van de maximale uitgaven voor de personeelsinvulling.

Deze wijze van verantwoording van de vaststelling of wijziging van een personeelsformatie die thans in het decreet zijn verankerd, sluiten aan op de richtlijnen vervat in de omzendbrief BA-2001/16 van 7 december 2001. Ik heb de lokale verantwoordelijken aan deze krijtlijnen herinnerd in mijn brief van 6 juni 2002, naar aanleiding van de federale omzendbrief PLP 25 van 8 mei 2002.

Voor de goede orde herneem ik nogmaals de beleidslijn van de Vlaamse regering, zoals omgezet in het decreet :

a) De reorganisatie van de politiediensten is ongetwijfeld een van de belangrijkste hervormingen die de jongste jaren werd doorgevoerd, niet alleen omwille van de maatschappelijke impact van de veiligheidsproblematiek, maar evenzeer omwille van de gevolgen ervan op de gemeentelijke organisatie en financiën. Het personeel is de belangrijkste uitgavenfactor voor de lokale besturen. Zij moeten daarom zorgvuldig de aantallen personeel vaststellen die nodig zijn voor een verantwoorde dienstverlening tegen een aanvaardbare kost.

b) De Vlaamse overheid laat zich niet in met de samenstelling van de formaties. De regering wenst geen afbreuk te doen aan de terechte bekommernis van de lokale overheden om van het veiligheidsbeleid een prioriteit te maken. Maar de gevolgen van de overschrijding van de vastgestelde normen moeten worden onderkend, ook op het vlak van de lokale financiën. De verantwoording van de financiële haalbaarheid is essentieel. Voor zover de personeelsaantallen hoger liggen dan de bij KB vastgestelde minimale normen, moet aangetoond worden dat de extra uitgaven het financiële evenwicht niet in het gedrang brengen. Wanneer een personeelsformatie groter is dan de minimale personeelsnorm moet bijgevolg aangegeven worden waarom deze uitbreiding van de personeelscapaciteit nodig is en op welke wijze de bijkomende personeelskosten kunnen worden betaald.

c) De financiële verantwoording is ook essentieel omdat de bijkomende uitgaven voor de politie ook de normale werking van de andere lokale diensten niet in het gedrang mogen brengen. Zij kunnen ook geen voorwendsel zijn voor bijkomende inspanningen van het Vlaamse Gewest. Onder meer de bijkomende middelen voor het Gemeentefonds zijn niet bestemd voor eventuele extra uitgaven voor de politie.

3.4.4. Krijtlijnen voor de uitoefening van het toezicht op de politieformaties

Het decreet legt de bevoegde raden de verplichting op om de financiële haalbaarheid van de personeelsformatie aan te tonen, op straffe van schorsing door de gouverneur of van vernietiging door de Vlaamse regering.

Dit betekent concreet dat zij moeten aantonen dat eventuele bijkomende uitgaven die het gevolg zijn van de formatiewijziging kunnen gedragen worden door begrotingen van alle gemeenten die deel uit maken van de zone, zonder dat het evenwicht in het gedrang komt.

De eenvoudigste en meest aangewezen manier daartoe is dat de betrokken gemeenteraden vooraf hun instemming verlenen met de gewijzigde dotatie, ofwel door daarover een formeel raadsbesluit te nemen, ofwel door de aangepaste dotatie in de gemeentebegroting (of een wijziging daarvan) op te nemen. Ik beveel dit ten sterkste aan.

In ieder geval dragen de vertegenwoordigers van de gemeenten(n) in de politieraad, en zeker de burgemeesters, een grote verantwoordelijkheid bij het vaststellen of een verhoogde dotatie van de gemeente, die volgt op een uitbreiding van de formatie, ook haalbaar is voor de gemeentebegroting en de meerjarenplanning.

De politiezones tonen de financiële haalbaarheid van de maximale personeelsinzet aan op dezelfde wijze als het geval is voor de gemeenten, met dien verstande uiteraard dat de financiële nota moet worden goedgekeurd door de politieraad. Ik verwijs in dit verband naar de toelichting die daarover in deze omzendbrief opgenomen is.

In de financiële nota moeten de respectieve stijgingen van de verschillende gemeentelijke dotaties worden aangegeven, die worden bepaald aan de hand van de verdeelsleutel die werd afgesproken in de politieraad. Als de betrokken gemeenten niet tot een akkoord komen, geldt de verdeelsleutel zoals bepaald in artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentezone.

De gouverneur handelt als volgt bij de uitoefening van het toezicht op de besluiten betreffende de politieformaties :

a) Als de politieraad, aan de hand van de financiële nota, niet cijfermatig aantoont dat de financiële weerslag van de formatiewijziging betaalbaar is voor de begrotingen van de verschillende gemeenten, dan schorst de gouverneur het besluit.

Vanzelfsprekend moet die haalbaarheid aangetoond worden bij gelijk blijvende fiscaliteit. Alleen de gemeenteraad is ter zake immers bevoegd. Daarnaast moeten de politieraden aantonen dat er in de gemeentebegrotingen en de meerjarenplanningen voldoende ruimte voorhanden blijft om de normale werking van de gemeentediensten niet te verstoren. De parameters die de gemeente in begroting en meerjarenraming toepast inzake de evolutie van de verschillende groepen van ontvangsten en uitgaven, alsook de jaarlijkse begrotingsonderrichtingen van de toezichthoudende overheid zijn daarbij nuttige instrumenten. Zij bevatten bij voorbeeld ramingen betreffende inflatie, evolutiepercentages van personeelsuitgaven en rentelasten op uitstaande schulden.

b) De gouverneur schorst de formatiebesluiten natuurlijk niet als de gemeenteraden via een formele beslissing ingestemd hebben met de aan de hand van de financiële nota correct berekende bijkomende uitgaven, of als zij de dienovereenkomstig aangepaste dotatie reeds in de gemeentebegroting hebben ingeschreven.

c) De gouverneur schorst de formatiebesluiten evenmin als de formatie niet meer betrekkingen bevat dan de bij koninklijk besluit vastgestelde minimale norm.

3.4.5. Procedure bij eventuele schorsing

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

- hij kan het geschorste besluit intrekken en de gouverneur 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 raad, 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. De gouverneur ontvangt een afschrift ervan.

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.

3.5. De gemeentelijke dotatie aan de politieraad

3.5.1. Overeenstemming tussen politiebegroting en gemeentebegroting

De politiewet verplicht de gemeenten van de zones een dotatie toe te kennen aan de politieraad. Die dotaties worden opgenomen in de gemeentebegrotingen.

Rekening houdend met het onmiskenbare belang van de toekenning van deze financiële middelen, niet alleen voor de goede werking van de politiezone, maar evenzeer voor de inpassing daarvan in een evenwichtig algemeen begrotingsbeleid, verplicht het aangepaste artikel 29 van het toezichtdecreet de gemeenten om een voor eensluidend verklaard afschrift van de besluiten waarbij de raad de dotatie aan de politiezone vaststelt, naar de gouverneur te zenden. De loutere vermelding op de overzichtslijst van de genomen beslissingen volstaat niet en doet overigens de toezichtstermijn niet lopen.

Ik vraag de bijzondere aandacht van de lokale beleidsverantwoordelijken om over de vaststelling van de politiedotatie grondig te overleggen tussen de gemeenten en de politiezones die er deel van uit maken. Alles moet in het werk worden gesteld om een blokkering van het normale beleid en van de goede verstandhouding tussen de gemeenten en de politiezones te voorkomen.

Het spreekt vanzelf dat de kredieten in de gemeentebegrotingen moeten volstaan voor de financiering van de dotatie, opgenomen in de politiebegroting. Er is terzake overeenstemming nodig tussen beide begrotingen.

Als die overeenstemming er niet is, dan moet de gouverneur overgaan tot schorsing. Die schorsing gebeurt op het niveau van het desbetreffende artikel in de gemeentebegroting of van de gemeentebegroting in haar geheel als de in de politiebegroting ingeschreven gemeentelijke dotatie niet buitensporig is.

Als de dotatie in de politiebegroting buitensporig is ten gevolge van een hogere uitgavengroei dan redelijkerwijze aangenomen kan worden bij een normaal beleid, dan schorst de gouverneur de politiebegroting geheel of gedeeltelijk.

Als de correcte inschrijving van de politiedotatie het evenwicht van de gemeentebegroting verbreekt, is de gouverneur er krachtens het decreet toe gehouden de uitvoering van de begroting in haar geheel te schorsen.

Ik beveel de lokale beleidsverantwoordelijken daarom ten stelligste aan ervoor te zorgen dat de gemeentelijke dotatie aan de politiezone vastgesteld wordt in een afzonderlijk gemeenteraadsbesluit, vooraleer zowel de zone als de gemeente zelf een beslissing treffen over de politiebegroting, respectievelijk de gemeentebegroting. Dat is zeker het geval als de politiebegroting andere of hogere uitgaven bevat dan deze die verplicht voortvloeien uit de politiewet en haar uitvoeringsbesluiten.

3.5.2. Krijtlijnen voor de uitoefening van het toezicht inzake de politiedotatie

Bij de uitoefening van het toezicht inzake de politiedotatie volgen de gouverneurs de hiernavolgende instructies :

1° Algemeen toezicht op het niveau van de politiebegroting

a) De gouverneur schorst het besluit of de begroting van de politiezone als het bedrag van de dotatie van de gemeente(n) sterker aangroeit ten opzichte van de dotatie van het vorige jaar, dan redelijkerwijze het gevolg is van een normale ontwikkeling van de uitgaven. De gouverneur toetst die normale ontwikkeling van de uitgaven op basis van de parameters, opgenomen in de onderrichtingen voor het opmaken van de begrotingen.

b) De gouverneur gaat natuurlijk niet over tot schorsing als de gemeente(n) ofwel het bedrag door middel van een raadsbesluit heeft (hebben) gevalideerd, ofwel deze dotatie opgenomen heeft (hebben) in de gemeentebegroting.

c) De gouverneur schorst evenmin als het bedrag van de dotatie beperkt is tot hetgeen nodig is om te voldoen aan de uitgaven die strikt verplicht zijn ten gevolge van de politiewet of haar uitvoeringsbesluiten. De politiezone moet in dat geval voldoende verantwoording of informatie verstrekken inzake de uit de politiewet voortvloeiende verplichtingen.

2° Algemeen toezicht op het niveau van de gemeentebegroting

a) De gouverneur schorst het besluit betreffende de politiedotatie of (het desbetreffende krediet in de begroting van de gemeente) als de gemeenteraad een dotatie aan de zone vaststelt of opneemt in de gemeentebegroting die lager is dan de dotatie, opgenomen in de politiebegroting die door de politieraad is goedgekeurd en eveneens uitvoerbaar geworden is na de uitoefening van het gewestelijke administratief toezicht.

b) De gouverneur gaat eveneens over tot schorsing als de gemeenteraad een krediet inschrijft in de gemeentebegroting dat lager is dan het bedrag van de dotatie aan de politiezone, dat zij vooraf door middel van een raadsbesluit heeft gevalideerd.

c) De gouverneur schorst het besluit betreffende de politiedotatie of (het desbetreffende krediet in de begroting van de gemeente) als de gemeenteraad een dotatie aan de zone vaststelt of opneemt in de gemeentebegroting die onvoldoende is om het tekort van de zone op te vangen dat een gevolg is van uitgaven die strikt verplicht zijn door de politiewetgeving;

d) Als de correcte inschrijving van de politiedotatie het evenwicht van de gemeentebegroting verbreekt, schorst de gouverneur de uitvoering van de gemeentebegroting in haar geheel.

4. De Vlaamse randgemeenten en Voeren onder het toepassingsgebied van het Vlaamse toezichtdecreet

4.1. Overdracht van bevoegdheid naar het Vlaamse Gewest

Tot voor de meest recente staatshervorming, doorgevoerd ten gevolge van de Lambermontakkoorden, was de Vlaamse overheid niet bevoegd om het administratief toezicht te organiseren op de Vlaamse randgemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel, Wezembeek-Oppem en op de gemeente Voeren. De gewesten oefenden het toezicht wel uit, maar volgens de procedures, vastgesteld door de federale overheid. Het decreet van 28 april 1993 was niet van toepassing op deze gemeenten.

Ingevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 is de Vlaamse overheid sinds 1 januari 2002 ook bevoegd voor de organisatie van het toezicht op de Vlaamse randgemeenten en de gemeente Voeren, zij het met een aantal belangrijke beperkingen, zeker wat Voeren betreft. Deze komen erop neer dat de Vlaamse decreetgever bij de organisatie van het toezicht niet mag raken aan een aantal (federale) toezichtregelingen, in de nieuwe gemeentewet opgenomen via de zogenaamde «pacificatiewet». Bedoelde artikelen zijn expliciet opgesomd in artikel 7 van de bijzondere wet van 13 juli 2001.

Met het decreet van 15 juli 2002 bekomen de Vlaamse randgemeenten en de gemeente Voeren, wat het administratief toezicht betreft, een zoveel als mogelijk gelijke behandeling als alle overige Vlaamse gemeenten, weliswaar rekening houdend met de uitzonderingsregels, bepaald in de voormelde bijzondere wet. Het decreet van 28 april 1993 werd op de Vlaamse randgemeenten en Voeren van toepassing gesteld, «onverminderd de regelingen bepaald in artikel 7, § 1, eerste en derde lid, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen» (artikel 2).

4.2. Draagwijdte van de uitzonderingsbepalingen

a) De zes Vlaamse randgemeenten

De bepalingen uit de bijzondere wet hebben concreet tot gevolg dat alle besluiten genomen in de zes Vlaamse randgemeenten voortaan volledig vallen onder de toezichtregelingen van het decreet van 28 april 1993.

b) De gemeente Voeren

De besluiten van de gemeente Voeren vallen voortaan onder de toezichtregelingen van het decreet van 28 april 1993, met uitzondering van die besluiten die, in toepassing van artikel 7 van de bijzondere wet van 13 juli 2001, verder onderworpen blijven aan de federale toezichtregelingen die ingeschreven zijn in :

a) een reeks, expliciet in artikel 7 van deze bijzondere wet, opgesomde artikelen van de nieuwe gemeentewet;

b) een reeks artikelen van de nieuwe gemeentewet die de pacificatiewet in deze nieuwe gemeentewet heeft ingevoegd.

De inzake de organisatie van het toezicht bepaalde uitzonderingen betreffen immers allemaal besluiten van de gemeente Voeren;

c) overzicht van de uitzonderingsprocedures, van toepassing op de gemeente VOEREN.

De tabel hieronder bevat een overzicht van de besluiten van de gemeente VOEREN die niet onder toepassing vallen van het decreet van 28 april 1993, maar waarop verder de (federale) toezichtregelingen in de nieuwe gemeentewet van toepassing blijven.

ARTIKEL NGW	ONDERWERP	(FEDERALE) TOEZICHTREGELING
12, § 3	presentiegeld gemeenteraadsleden	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
28, § 3	vaststelling weddenschaal gemeentesecretaris	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
41	gemeenteraad laat na tuchtstraf op te leggen aan gemeentesecretaris bij overtreding van verbod tot handeldrijven	ambtshalve tuchtstraf : gouverneur - na twee schriftelijke waarschuwingen - op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij wegens schending van de taalwetgeving (procedure : artikel 267-269 NGW)
47, § 2	vaststelling wedde adjunct-secretaris	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)

ARTIKEL NGW	ONDERWERP	(FEDERALE) TOEZICHTREGELING
65, § 3	vaststelling weddenschaal plaatselijke ontvanger	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs, tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
68, § 3	gemeenteraad laat na tuchtstraf op te leggen aan plaatselijk ontvanger bij overtreding van verbod tot handeldrijven	ambtshalve tuchtstraf : gouverneur - na twee schriftelijke waarschuwingen - op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
146, § 2	vaststelling personeelsformaties en vaststelling wervings-en bevoororderingsvoorwaarden	goedkeuring : gouverneur (weigering goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
150, § 3	tucht onderwijzend personeel benoemd door gemeenteraad : 1° beslissing tot schorsing voor drie maand of meer en afzetting 2° bezwaar titularis van een bediening tegen opheffing ervan door gemeenteraad of tegen de vermindering van de eraan verbonden wedde	- goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - beroep (gemeenteraad en personeelslid) tegen beslissing gouverneur (binnen 14 dagen na kennisgeving ervan) : Vlaamse regering
155, § 3	vermindering aantal betrekkingen bij de burgerlijke stand en vermindering van de eraan verbonden wedde	- goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - beroep (gemeente, ambtenaar van de Burgerlijke Stand, en beambten) (binnen 15 dagen na kennisgeving) : Vlaamse regering
231, § 3, 2°	aanvaarding van schenkingen en legaten beneden 2.500 EUR	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
235, § 1, 2e lid 235, § 3	- gemeenteraadsbesluiten tot vaststelling van het bestek en de gunningswijze van overheidsopdrachten - collegebesluiten (ingevolge delegatie door gemeenteraad) tot vaststelling van het bestek en de gunningswijze van overheidsopdrachten (dagelijks beheer en binnen de gewone begroting)	goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : na eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) -als geen beslissing binnen 90 dagen na ontvangst van de beslissing door de gouverneur= goedkeuring (onverminderd de toepassing van artikel 268 en 269 NGW)
237	collegebesluiten tot gunning van overheidsopdracht	- verplichte mededeling aan gouverneur - niet-uitvoerbaar tot de dag waarop ze niet meer vatbaar zijn voor schorsing of vernietiging (behalve de bepaalde uitzonderingen)

ARTIKEL NGW	ONDERWERP	(FEDERALE) TOEZICHTREGELING
240, § 2, en 244	rekeningen	<ul style="list-style-type: none"> - goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - gemeenteraad moet bevestigen dat publiciteitsverplichtingen van artikel 242 NGW zijn vervuld - verplichte voorlegging van verslag bedoeld in artikel 92 NGW - verplichte voorlegging van verslag bedoeld in artikel 96 NGW (= synthese van ontwerp-rekening) - beroep (door gemeente binnen 10 dagen) tegen weigering van goedkeuring : Vlaamse regering - beroep : is schorsend (30 dagen) eventueel verlengbaar - als geen beslissing door Vlaamse regering binnen die termijn : beslissing van gouverneur is uitvoerbaar
241, § 2, en 244	Begroting	<ul style="list-style-type: none"> - goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - gemeenteraad moet bevestigen dat de publiciteitsverplichtingen van artikel 242 NGW zijn vervuld - verplichte voorlegging van verslag bedoeld in artikel 96 NGW (= synthese van ontwerp-begroting) - beroep (door gemeente binnen 10 dagen) tegen weigering van goedkeuring : Vlaamse regering - beroep : is schorsend (30 dagen) eventueel verlengbaar - als geen beslissing door Vlaamse regering binnen die termijn : beslissing van gouverneur is uitvoerbaar
249, § 3	<ul style="list-style-type: none"> - gemeenteraadsbesluit waarbij voorzien wordt in uitgaven die door dwingende en onvoorziene omstandigheden worden vereist - collegebesluit waarbij voorzien wordt in uitgaven waarbij het geringste uitstel onbetwistbaar schade zou veroorzaken 	<ul style="list-style-type: none"> - onverwijld mededeling aan gouverneur - goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW)
254	gemeenteraad legt niet-sluitende begroting voor	- overheid belast met toezicht op begroting kan elke noodzakelijke maatregel nemen om de uitgaven te verminderen en de ontvangsten te verhogen
258	<ol style="list-style-type: none"> 1) gemeenteraad blijft in gebreke, bij ontoereikende ontvangsten op begroting (ter betaling van erkende en opeisbare schulden) middelen voor te stellen om erin te voorzien 2) gemeenteraad heeft uitgaven op begroting gebracht en de gouverneur heeft deze (conform artikel 267-269NGW) verworpen of verminderd 3) de gemeenteraad en de bestendige deputatie hebben geen of een ontoereikend krediet uitgetrokken 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ambtshalve optreden : bestendige deputatie (na 2 schriftelijke waarschuwingen) door : bevel tot heffing bepaald aantal opcentiemen (onder goedkeuring door Vlaamse regering) 2) beslissing : Vlaamse regering 3) beslissing : Vlaamse regering (bepaalt desgevallend het aantal te heffen opcentiemen)
264, 265	algemeen toezicht	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) schorsen van besluiten van gemeenteverhuden wegens <ul style="list-style-type: none"> -bevoegdheidsverschrijding -schending van de wet -schaden van het algemeen belang 2) vernietigen : <ol style="list-style-type: none"> a) uitsluitend wegens schending van de taalwetgeving 	<ol style="list-style-type: none"> 1) gouverneur (binnen 40 dagen na inkomen van besluit bij de gouverneur) 2) <ol style="list-style-type: none"> a) gouverneur (binnen 40 dagen na inkomen van het besluit bij de gouverneur of na goedkeuring door de bestendige deputatie of nadat de akte waaruit blijkt dat de gemeenteverhuden kennis heeft genomen van de schorsing bij de gouverneur is ingekomen)

ARTIKEL NGW	ONDERWERP	(FEDERALE) TOEZICHTREGELING
	b) om andere redenen 3) vernietigen van vernietigingsbesluit van gouverneur	b) gouverneur : eerst beslissing tot voorstel van vernietiging (betekening aan gemeenteverheid) en voorlegging voor advies aan het college van gouverneurs : - ofwel eensluidend advies van het college van gouverneurs : gouverneur beslist tot vernietigen - ofwel negatief advies van het college van gouverneurs over voorstel : gouverneur kan tweede (= laatste) voorstel tot vernietiging doen (met andere redenen omkleed) - bij nieuw negatief advies over tweede voorstel : geen vernietiging meer mogelijk 3) Vlaamse regering (binnen een maand)
266	Dwangtoezicht (zenden commissarissen)	- gouverneur op eensluidend advies van het college van gouverneurs - na 2 schriftelijke waarschuwingen - invordering kosten : door rijksontvanger na uitvoerbaar verklaring van bevelschrift door gouverneur - beroep : Vlaamse regering
287, § 3	Gemeenteraadsbesluit	
	1) oplegging tuchtstraf aan leden van het, door de gemeenteverheid, benoemd gemeentepersoneel, secretaris, adjunct-secretaris, plaatselijk ontvanger, bijzonder rekenplichtige (schorsing voor drie maanden, terugzetting in graad, ontslag van ambtswege, afzetting) 2) opheffing van een bediening of vermindering van de eraan verbonden wedde (bezwaar door titularis)	1) - goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - beroep tegen beslissing gouverneur (door gemeenteraad en benadeeld personeelslid binnen 14 dagen na kennisgeving ervan) : Vlaamse regering 2) goedkeuring : gouverneur (weigering van goedkeuring : op eensluidend advies van het college van gouverneurs tenzij bij weigering wegens schending van de taalwetgeving) (procedure : artikel 267-269 NGW) - beroep tegen beslissing gouverneur : (door gemeenteraad en benadeeld personeelslid binnen 14 dagen na kennisgeving ervan) : Vlaamse regering
267-269	Gevallen waarin de gouverneur de goedkeuring slechts mag weigeren op eensluidend advies van het college van gouverneurs (uitgezonderd de weigering wegens schending van de taalwetgeving)	- gouverneur moet binnen 90 dagen voorstel doen om de goedkeuring te weigeren (zoniet beslissing van rechtswege uitvoerbaar) - indien negatief advies over voorstel : gouverneur kan (binnen 30 dagen na ontvangst negatief voorstel) tweede (en laatste) voorstel (met andere redenen omkleed) - indien geen tweede voorstel : handeling is van rechtswege goedgekeurd bij verstrijken termijn - indien weer negatief advies over tweede voorstel : gouverneur moet goedkeuren

5. Slotbemerkingen

Het spreekt vanzelf dat de Vlaamse overheid bij de uitoefening van het administratief toezicht een gelijke houding zal aannemen ten aanzien van alle gemeenten. Door een verdere veralgemening van het algemeen toezicht worden de gouverneurs meer dan ooit het eerste aanspreekpunt van de gemeenten. Als commissarissen van de Vlaamse regering volgen zij bij het onderzoek van de besluiten de onderrichtingen van de Vlaamse regering.

Mijn administratie Binnenlandse Aangelegenheden, zowel de centrale diensten te Brussel als haar provinciale afdelingen die de gouverneurs ondersteunen, staan ter beschikking voor verdere informatie en toelichting bij de toepassing van het decreet.

Ik verzoek u, mevrouw de gouverneur, mijnheer de gouverneur, de gemeentebesturen, de voorzitters van de meergemeentezones en de leden van de gemeenteraden kennis te geven van deze omzendbrief via publicatie in het Bestuursmemoriaal.

Volledigheidshalve zend ik aan alle gemeentebesturen en besturen van meergemeentezones ook 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