

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur
- Definitieve goedkeuring

1. INHOUDELIJK

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur voor de eerste keer principieel goed op 24 februari 2017 (VR_2017_2402_DOC0189) en voor de tweede keer principieel goed op 30 juni 2017 (VR_2017_3006_DOC0645). Op 9 oktober 2017 verstrekte de Raad van State advies over dit voorontwerp (adviesnummer 61.794/3).

Samengevat beoogt het voorontwerp (1) de verdere integratie van het OCMW en de gemeente, (2) de hervorming en vereenvoudiging van het bestuurlijk toezicht, (3) het bijsturen van de regels over de beleids- en beheerscyclus, (4) het bijsturen of verstrengen van een aantal regels rond intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en hun filialen, (5) alle organieke regels over de gemeente, het OCMW en het intergemeentelijk samenwerkingsverband logisch en gestructureerd in één decreet onder te brengen, (6) organieke regels verder te vereenvoudigen, te dereguleren en digivriendelijker te maken en (7) meer ruimte voor lokale autonomie, lokaal maatwerk en lokale daadkracht te genereren om zo de dienstverlening te verbeteren.

Voor een uitgebreider toelichting bij de inhoud van dit voorontwerp wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2017 2402 DOC.0189-1BIS) en de memorie bij het voorontwerp.

Voor de syndicale onderhandelingen en de tekstaanpassingen in de schoot daarvan en voor de adviezen van de SERV en de VVSG wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring (VR_2017_0630_DOC0645_1BIS). In diezelfde nota worden ook de bepalingen besproken die uitvoering geven aan de visienota van de Vlaamse Regering over het stroomlijnen van de (inter)gemeentelijke participaties (cf. VR 2017 0505 DOC.0453-1BIS).

Deze nota gaat vooral in op het advies van de Raad van State.

2. ADVIES RAAD VAN STATE

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft op 9 oktober 2017 advies uitgebracht bij dit voorontwerp van decreet (advies 61.794/3).

In dat advies komt de Raad van State tot de conclusie dat de politieke en ambtelijke integratie, zoals uitgewerkt in dit ontwerp van decreet, bestaanbaar is met het bevoegdheidsvoorbehoud in artikel 5, §1, II, 2°, b), van de bijzonder wet van 8 augustus 1980.

In zijn advies maakt de Raad van State in randnummers 6.3.1. tot 6.3.3. wel bezwaren tegen de regeling voor de beleidsrapporten van de gemeenten en de OCMW's zoals die was opgenomen in het voor advies voorgelegde voorontwerp. De raad is van oordeel dat een wezenlijke bevoegdheid onttrokken wordt aan de OCMW's doordat de gemeenteraad van bij het begin (mede)beslist over de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties die in het meerjarenplan van het OCMW worden weergegeven, evenals over de financiële vertaling van die beleidsopties. Dat leidt de raad voornamelijk af uit het eerste lid van paragraaf 3 van artikel 249 van het voorontwerp.

Het voorontwerp dat voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State laat inderdaad die lezing toe, hoewel dat nooit de bedoeling was. Om de rol van de raad voor maatschappelijk welzijn te verduidelijken, werd de tekst van artikel 249 grondig bijgestuurd.

Er wordt een geïntegreerd beleidsrapport voorgelegd aan beide raden, maar elk stelt zijn deel ervan vast. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan de daarin opgenomen kredieten, waarvan in artikel 256 van het voorontwerp al werd bepaald dat die afzonderlijk zijn voor de gemeente enerzijds en het OCMW anderzijds. Ook de acties waarin die ontvangsten en uitgaven kaderen en die ondernomen worden ter realisatie van de beleidsdoelstellingen van beide besturen, kunnen op die manier worden toegewezen aan de betrokken rechtspersoon. Elk raad stelt daarbij het beleid vast van de eigen rechtspersoon.

Daarnaast werd paragraaf 3 ingrijpend herschreven. Nadat beide raden elk voor hun deel het beleidsrapport hebben vastgesteld, keurt de gemeenteraad het rapport zoals vastgesteld door de raad voor maatschappelijk welzijn goed. Door die goedkeuring wordt het geïntegreerd beleidsrapport in zijn geheel definitief vastgesteld en kan het uitwerking krijgen.

De bijkomende stap van goedkeuring of niet-goedkeuring is nodig omdat de gemeenteraad de financiële gevolgen moet dragen van de keuzes van de raad voor maatschappelijk welzijn. Dat was ook de ratio legis van artikel 148 van het OCMW-decreet, waar de gemeenteraad het meerjarenplan van het OCMW ook kon goedkeuren, niet-goedkeuren of zelfs aanpassen.

In bijna alle gevallen zal die goedkeuring door de gemeenteraad het evidente voortvloeisel zijn uit de consensus tussen beide raden over het te voeren lokaal (sociaal) beleid, over het gedeelde beleidsrapport. Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin de raad voor maatschappelijk welzijn keuzes heeft gemaakt die niet financieel haalbaar zijn voor het gemeentebestuur. Voor die situaties werd in het tweede lid van paragraaf 3 de mogelijkheid ingeschreven voor de gemeenteraad om het beleidsrapport (zoals vastgesteld door de raad voor maatschappelijk welzijn) niet goed te keuren. In dat geval moet de hele procedure van vaststelling van het beleidsrapport opnieuw worden opgestart, want de eventuele vaststelling door de gemeenteraad van het beleidsrapport voor wat hem betreft komt dan te vervallen. Er wordt niet voor gekozen om de gemeenteraad ook de bevoegdheid te geven om het beleidsrapport zoals vastgesteld door de raad voor maatschappelijk welzijn eenzijdig aan te passen, hoewel artikel 148 van het OCMW-decreet die mogelijkheid wel bood. Door de goedkeuring van de gemeenteraad wordt het geïntegreerde rapport geacht in zijn geheel definitief te zijn vastgesteld.

In een nieuwe paragraaf 4 wordt nu de uitzonderlijke mogelijkheid van afzonderlijke stemming over een onderdeel van het rapport geregeld en het mogelijke gevolg ervan. Zo de afzonderlijke stemming tot een wijziging leidt, moet elke raad zich op een volgende vergadering uitspreken over de vaststelling van het aangepaste ontwerp, elk wat hem betreft.

In randnummer 10 van zijn advies maakt de Raad van State ook opmerkingen over de financiering van de OCMW's. Om daaraan tegemoet te komen wordt enerzijds het artikel uit het voorontwerp weggelaten dat ertoe strekte om het rechtstreekse aandeel dat OCMW's (mogelijk) konden krijgen uit het Gemeentefonds af te schaffen. Op het vlak van de verdeling van het Gemeentefonds verandert er dus niets door dit ontwerp van decreet. Anderzijds wordt een gemeentelijke vrijwaringsplicht ingeschreven, met een gelijkaardige draagwijdte als voorheen geregeld was in artikel 145 van het OCMW-decreet: de gemeente moet de naleving van de financiële verplichtingen van het OCMW waarborgen, waardoor de goede werking van het OCMW mee verzekerd wordt.

In randnummer 16 formuleert de Raad van State opmerkingen bij het niet hernemen van de mogelijkheid om namens de gemeente op te treden in rechte, zoals in artikel 194 van het Gemeentedecreet geregeld werd. Hieraan werd niet tegemoet gekomen.

In randnummer 27 stelt de Raad van State vragen bij de aanpassingen die in artikel 58 van het voorontwerp werden aangebracht ten opzichte van artikel 59, §1bis, van het Gemeentedecreet, over het niet-benoemen van een voorgedragen kandidaat-burgemeester. Aangezien de Raad van State de verantwoording die voor de aanpassing gegeven werd niet overtuigend vindt, wordt in het voorliggend ontwerp teruggekeerd naar de formulering van het Gemeentedecreet.

Alle andere suggesties van de Raad van State werden gevolgd en verwerkt in het voorliggende ontwerp, op enkele punten na, waarop verder wordt teruggekomen. Het heeft geen zin om hier al die aanpassingen, die veeleer technisch van aard zijn, op te sommen. We beperken ons hier dus tot die wijzigingen waarbij enige toelichting zinvol kan zijn:

- In randnummer 26 merkt de Raad van State op dat de verwijzingen naar de bevoegdheden, vermeld in artikel 161 en 166 niet duidelijk is. Daarom werd dat artikel aangepast om expressis verbis te bepalen om welke bevoegdheden het gaat.
- De bepalingen die betrekking hadden op de beroepsprocedure bij de Raad van State werden weggelaten (randnummer 13). Aangezien die bepalingen niet meer deden dan vaste rechtspraak van de Raad van State overnemen, heeft die weglating geen inhoudelijke gevolgen. Artikel 332 en 472 werden daarom geschrapt uit het voorontwerp en artikel 42, 331, 349, en 471 werden aangepast (in de huidige nummering: 42, 333, 349, en 469). Artikel 147, tweede lid, en artikel 322 (in de huidige nummering 324) werden evenwel gehandhaafd. Dat zijn hernemingen uit het Gemeentedecreet, waarbij de Raad van State in zijn advies indertijd heeft aangegeven dat ze aanvaardbaar waren uit bevoegdheidstechnisch oogpunt als beroep gedaan werd op artikel 10 van de BWHI (advies 45.195). Ook in artikel 385, §1, tweede lid (nu: 385, §1, tweede lid) bleef die verwijzing behouden voor de duidelijkheid, hoewel ze strikt juridisch eigenlijk overbodig is.
- De regels voor de audit bij de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen worden nu opgenomen in artikel 541 en 479 in plaats van in artikel 221 (randnummer 17.2). Op de suggestie om gelijkaardige aanpassing te doen aan artikel 275 voor de districten (in hetzelfde randnummer) werd echter niet ingegaan. Aangezien de districten in de meeste gemeenten niet relevant zijn, is er voor gekozen om alle bepalingen daaromtrent zoveel mogelijk te groeperen en de rest van de tekst er niet mee te bezwaren.
- Artikel 17 en 154 werden aangepast aan de opmerkingen in randnummer 32, waarbij een deel van de tekst van artikel 154 werd verplaatst naar artikel 17.

- De formulering van artikel 303 (305 in de huidige nummering) werd aangepast aan de suggestie van de Raad van State, met dien verstande dat het meerjarenplan als dusdanig wel uitgesloten blijft als mogelijk voorwerp van een volksraadpleging.
- Aan de opmerking in randnummer 58 werd verholpen door in artikel 287 van het ontwerp de verplichting in te schrijven om ook van de vernietiging van een besluit melding te maken op de webtoepassing van het bestuur.
- Aan de opmerking in randnummer 65 werd tegemoetgekomen door in artikel 367, tweede lid, een verwijzing in te schrijven naar de bepalingen van titel 2, hoofdstuk 4, afdeling 3. Aan de opmerking in randnummer 69 werd tegemoetgekomen door de figuur van een adjunct-financieel directeur ook op te nemen in de context van een samenvoeging van gemeenten (artikel 382 in de huidige nummering). Aangezien in beide gevallen louter gevolg gegeven wordt aan een opmerking van de Raad van State, hoeven deze wijzigingen niet te worden voorgelegd aan Comité C1.
- Ook werd in datzelfde artikel de term “regionaal bestuurscomité” hernomen, in plaats van “regionaal overlegcomité” (randnummer 78.2).
- In de derde paragraaf van datzelfde artikel werd de toepassing van artikel 436 nader geconcretiseerd (randnummer 78.3).
- De verplichting voor de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen om een code van goed bestuur op te maken werd toegevoegd als paragraaf 5 van artikel 436 (434 in de huidige nummering), om tegemoet te komen op de opmerking in randnummer 81.2.
- Artikel 547 tot 552 van het voorontwerp werden in het voorliggende ontwerp vervangen door één artikel (544 in de huidige nummering), conform de werkwijze die de Raad van State in randnummer 90 heeft voorgesteld.

In randnummer 3 verwijst de Raad van State in algemene bewoordingen naar de adviezen die de afdeling wetgeving in het verleden heeft uitgebracht en de opmerkingen die daarin werden geformuleerd. Hij stipt daarbij aan dat de opmerkingen, in zoverre ze toentertijd niet werden gevolgd en nog steeds relevant zijn, in beginsel niet worden hernomen in het huidige advies. Voor zover die punten hier niet aan bod komen, wordt verwezen naar de standpunten die werden ingenomen naar aanleiding van die eerdere adviezen en de argumentatie die daarbij werd ontwikkeld.

Ook voor de opmerking die in randnummer 15 wordt gemaakt over het vaststellen van de bevoegdheden van de binnengemeentelijke organen kan worden verwezen naar eerdere replieken, zowel bij de wijziging van de Nieuwe Gemeentewet die de oprichting van districten mogelijk heeft gemaakt, als bij het Gemeentedecreet.

In randnummer 14 meent de Raad van State een bevoegdheidsoverschrijding vast te stellen in de bepaling over het pensioenstelsel van de personeelsleden van een welzijnsvereniging. Die bepaling in artikel 491, §1, van dit ontwerp (artikel 488 in de huidige nummering) is echter een overname van artikel 229, §1, van het OCMW-decreet, dat op zijn beurt artikel 128, §1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn heeft overgenomen. Hiermee wordt met andere woorden geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de federale overheid die uitsluitend bevoegd is om regelingen te treffen in verband met de sociale zekerheid: er is geen sprake van een nieuwe vaststelling van het toepasselijke pensioenstelsel, enkel een herhaling van een regeling die de federale wetgever zelf al, binnen zijn bevoegdheid, heeft getroffen.

In randnummer 34 formuleert de Raad van State een opmerking bij de mogelijkheid, opgenomen in artikel 195 van het ontwerp, voor de grote steden om gemotiveerd af te wijken van de minimale voorwaarden die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld voor de rechtspositie van het gemeentepersoneel. De Raad van State verwijst daarbij naar zijn advies bij het wijzigingsdecreet van 3 juni 2016. Naar aanleiding van dat advies werd echter wel degelijk een beperking toegevoegd op die afwijkingsmogelijkheid. Die kan enkel gebruikt worden voor de minimale voorwaarden

inzake bezoldigingsregeling en salarisschalen, inzake toelagen en vergoedingen en inzake verloven en afwezigheden, met uitzondering van de ondergrenzen die de Vlaamse Regering daarin vaststelt. De minimale voorwaarden die de regering heeft vastgelegd, kunnen dus fundamentele waarborgen voor het gemeentepersoneel bieden, waarvan zelfs de schaalgrootte van een gemeente niet kan verantwoorden dat ervan wordt afgeweken. Daarmee zijn er wel degelijk inhoudelijke criteria gesteld voor die afwijkingsmogelijkheid. Bovendien zou het opheffen van de decretaal ingevoerde mogelijkheid op dit ogenblik rechtsonzekerheid creëren bij de betrokken besturen en personeelsleden.

In randnummer 51.1 merkt de Raad van State op dat in artikel 302 (in de huidige nummering: 304) aangelegenheden worden geregeld die zeer divers zijn van aard en dat het tot aanbeveling strekt om die bepaling in verschillende artikelen te verdelen. Die aanbeveling werd niet gevolgd in dit ontwerp van decreet, omdat er bewust gekozen is voor een minimale decretale regeling in één artikel. De gemeenteraad voert een beleid inzake betrokkenheid en inspraak, waarvoor hij gebruik kan maken van een divers arsenaal aan instrumenten.

In randnummer 74 maakt de Raad van State een opmerking bij artikel 422 van het ontwerp (artikel 420 in de huidige nummering), in die mate dat dat artikel suggereert dat een 'gedeeltelijke aansluiting' bij een opdrachthoudende of dienstverlenende vereniging mogelijk zou zijn. Die passage is evenwel een herneming van artikel 32 van het decreet van 6 juli 2001 betreffende de intergemeentelijke samenwerking. Hoewel de decreetgever nooit de intentie heeft gehad om een toetreding voor een gedeelte van de dienstverlening mogelijk te maken, stellen we vast dat zulks in de praktijk wel degelijk voorkomt. Zoals destijds werd gemeld in de reactie op een gelijkaardige opmerking van de Raad van State, is het nog steeds geenszins de bedoeling die mogelijkheid te propageren, maar blijft het aangewezen om deze realiteit in de tekst van het decreet te erkennen.

In randnummer 78.1 van het advies suggereert de raad van state om de bevoegdheden en de samenstelling van het algemeen comité in de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen nader te regelen. Er is evenwel voor gekozen om hier niet op in te gaan, om een maximale vrijheid te laten voor waar er gekozen wordt om te werken met een dergelijk algemeen comité.

In randnummer 80.1 en 82.1 van zijn advies formuleert de Raad van State voorbehoud bij het verschil in behandeling, wat het toezicht betreft, van de projectverenigingen enerzijds en de opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen anderzijds. De verschillen tussen beide categorieën van verenigingen zijn echter voldoende fundamenteel om dit onderscheid te verantwoorden. De projectverenigingen zijn een veel kleinschaligere vorm van samenwerking, met enkel een raad van bestuur als bestuursorgaan en met een vertegenwoordiger van de oppositie uit elke deelnemende gemeente in de raad van bestuur. Het gaat bovendien om het verderzetten van bestaand beleid. Het verschil in bekendmakingsplicht vloeit voort uit het bestaande verschil in de verplichting om bepaalde besluiten te verzenden naar de toezichthoudende overheid (een verplichting die bestond voor de opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen, maar niet voor de projectverenigingen). Ook het verschil in toezicht bestaat al sinds 2001.

In randnummer 84.1 tot 84.5 van zijn advies komt de Raad van State tot de conclusie dat er geen reden is om artikel 474 van het voorontwerp (nu: artikel 471, eerste lid) te handhaven. Dat artikel bepaalt dat het Vlaamse Gewest voor gewestelijke aangelegenheden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan een eigen fiscaliteit kan onderwerpen en herneemt de bestaande bepaling in het decreet intergemeentelijke samenwerking. Deze opmerking van de Raad van State heeft eigenlijk enkel betrekking op volgende zinsnede van het artikel, hier cursief weergegeven: "Art. 474. Met behoud van de toepassing van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, kan voor gewestelijke aangelegenheden het Vlaamse Gewest de samenwerkingsverbanden, vermeld in deze titel, aan een eigen fiscaliteit onderwerpen". Toch suggereert de Raad het volledige artikel te schrappen. Dus ook de zinsnede 'Met behoud van de

toepassing van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales'. Die zinsnede, die ook voorkwam in het decreet van 6 juli 2001, legt een koppeling tussen "intercommunales" en "intergemeentelijke samenwerkingsverbanden". Nergens anders wordt die koppeling gelegd. Het schrappen van het hele artikel kan zo een nieuwe interpretatiediscussie creëren over de vraag of artikel 26 van de wet betreffende de intercommunales dan evolutief moet geïnterpreteerd worden, in die zin dat ervan uit moet worden gegaan dat een "intergemeentelijk samenwerkingsverband" synoniem is voor een "intercommunale zoals bedoeld in de wet van 1986", terwijl dat nergens expliciet wordt bepaald. Dit lijkt niet vanzelfsprekend. Om deze discussie te vermijden, wordt ervoor geopteerd de ontworpen bepaling te behouden. Zo wordt voorkomen dat alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden per definitie zouden moeten worden belast. De bepaling wordt ingelast als eerste lid in artikel 471.

Tot slot is slechts ten dele gevolg gegeven aan de opmerking bij artikel 610 (artikel 609 in de huidige nummering) van dit ontwerp (randnummer 98.4). Voor artikel 577, 11° (in de huidige nummering 569, 11°) wordt de bepaling van de inwerkingtreding niet langer overgelaten aan de Vlaamse Regering. De formulering van dat punt werd wel aangepast, omdat de wijziging van artikel 113 van de OCMW-wet bij artikel 272, 14°, van het OCMW-decreet nog niet in werking werd gesteld. Nu het OCMW-decreet wordt opgeheven, vervalt die wijzigingsbepaling, waardoor de bepaling van artikel 577, 11°, moest worden geherformuleerd. De inwerkingtreding van de wijziging aan het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid is evenwel afhankelijk van de inwerkingtreding van de gewijzigde bepaling. Aangezien de Vlaamse Regering, met toepassing van artikel 56 van dat decreet, de datum van inwerkingtreding van elk van de bepalingen moet bepalen, is het aangewezen om ook de inwerkingtreding van deze wijzigingsbepaling over te laten aan de Vlaamse Regering.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2017 2402 DOC.0189/1BIS).

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2017 2402 DOC.0189/1BIS).

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2017 2402 DOC.0189/1BIS).

6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2017 2402 DOC.0189/1BIS).

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur en aan de bijhorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

1. het goed te keuren ontwerp van decreet over het lokaal bestuur
2. de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur
3. het advies van de Raad van State