

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Dit voorontwerp van decreet wijzigt het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur als volgt:

1. het optimaliseert regels over de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen;
2. het voert inhoudelijke verbeteringen door op vlak van organisatie en werking;
3. het voert inhoudelijke verbeteringen door inzake mandatarissen en personeel;
4. het voert inhoudelijke verbeteringen door inzake lokale financiën;
5. het verduidelijkt de toezichtregeling voor de politiezones;
6. het faciliteert vrijwillige fusies van gemeenten op vlak van districtsvorming;
7. het regelt een digitalisering van de initiatieffase van de volksraadpleging;
8. het conformeert het decreet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming;
9. het voert enkele technische verbeteringen door.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kancelarij en Bestuur

Beleidsveld: Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid

Inhoudelijk structuurelement: Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid

Beleidsdoelstelling: Voor een nadere toelichting over de beleidsdoelstelling kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring (VR 2022 0104 DOC.0365/1QUATER).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Raad van State verleende op 19 september 2022 zijn advies 71.887/1/V (bijlage 3)

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet een tweede maal principiële goed op 8 juli 2022 (VR 2022 0807 DOC.0779/2TER).

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet een eerste maal principiële goed op 1 april 2022 (VR 2022 0104 DOC.0365/2TER).

De volgende adviezen werden ingewonnen:

- Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens van 19 april 2022.
- Het advies van Zorgnet-Icuro van 12 mei 2022.
- Het advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten van 18 mei 2022.
- Het advies van Vlofin van 31 mei 2022.
- Het advies van Exello.net van 2 juni 2022.

Op 11 mei 2022 werd onderhandeld over de personeelsgebonden aangelegenheden in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Deze onderhandelingen leidden tot het protocol nr. 2022/12 en het eindverslag nr. 2022/12.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Overeenkomstig de tweede principiële goedkeuring van 8 juli 2022, is advies ingewonnen bij de Raad van State. Het gewijzigd voorontwerp van decreet en memorie wordt hierbij voor definitieve goedkeuring voorgelegd.

De wijzigingen aan het voorontwerp van decreet sinds de tweede goedkeuring van het voorontwerp van decreet zijn de volgende:

- 1) de toevoeging van een bepaling over de toegang tot de verwerkte gegevens in het kader van de AVG-regelgeving (artikel 61);
- 2) een aantal verduidelijkingen in de bepalingen over de eedaflegging van de uittredende voorzitter van de gemeenteraad en van de schepenen (artikelen 3 en 12);
- 3) consequente terminologie wat betreft de bepalingen over de constructieve motie van wantrouwen (artikelen 4, 6, 104 en 105);
- 4) een verduidelijking van het recht op bijstand tijdens de procedure voor de tuchtoverheid;
- 5) aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling (artikel 105).

Op de wijziging van artikel 61 na, betreft het wijzigingen van eerder technische aard.

B. TOELICHTING BIJ ADVIES 71.887/1/V VAN DE RAAD VAN STATE

1. Vormvereisten – advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (advies randnummer 3)

Volgens de Raad van State voorziet artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in de wet van 3 december

2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna: VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het voorontwerp is getoetst aan de AVG. Het advies van de raad wordt **niet gevolgd**.

2. Vermelding essentiële elementen ikv AVG (advies randnummers 4.3, 4.4 en 4.5)

a. Bewaartermijn

De Raad van State beschouwt de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens dat in het decreet zelf moet worden bepaald.

In haar advies nr. 2022/041 over dit voorontwerp adviseerde de VTC om maximale bewaartermijnen te voorzien of minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen. Toen werd reeds aangegeven dat de regeling van artikel III.81, §2 Bestuursdecreet de criteria bevat volgens dewelke de termijnen worden bepaald. Het betreft de manier bij uitstek waarop binnen de Vlaamse overheid de bewaring van gegevens wordt bepaald. De termijnen kunnen variëren in functie van de gegevens. Daarom is het aangewezen om te verwijzen naar de selectielijsten als zodanig en geen termijnen op te nemen in de regelgeving zelf.

De aanbeveling om de bewaartermijnen in de regelgeving zelf op te nemen **wordt daarom niet gevolgd**. De criteria die toelaten om de bewaartermijnen te bepalen werden reeds opgenomen door verwijzing naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018¹.

b. Toegang tot de verwerkte gegevens

De Raad van State geeft aan dat het ontworpen artikel 329/1 van het decreet lokaal bestuur een bepaling zou moeten bevatten over de toegang tot de verwerkte gegevens, zoals reeds het geval is in de ontworpen artikelen 160, zesde lid en 301, zevende lid van het decreet over het lokaal bestuur.

Deze aanbeveling **wordt gevolgd** en leidt tot een aanpassing van artikel 61 van dit ontwerp van decreet.

c. Definitie van het begrip "algemene verordening gegevensbescherming"

¹ Voor een gelijkaardig standpunt, zie onder meer de nota aan de Vlaamse Regering over het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 (VR 2021 1903 DOC.0280/1BIS).

De Raad van State beveelt aan om een definitie te voorzien voor het begrip “algemene verordening gegevensbescherming” die voor het ganse decreet geldt. Het decreet over het lokaal bestuur, dat door het voorliggende voorontwerp zal worden gewijzigd, bevat geen algemeen artikel met definities. Een dergelijk artikel invoegen zou ofwel tot een inconsistentie leiden omdat het niet alle definities uit het decreet bevat, ofwel buiten de scope vallen van dit voorontwerp van wijzigingsdecreet omdat het tot een uitgebreide screening van te definiëren begrippen zou leiden. Daarom **wordt** deze aanbeveling hier **niet gevolgd**.

3. Eedaflegging uittredend voorzitter installatievergadering (advies randnummer 5)

De Raad van State suggereert een herformulering van het ontworpen artikel 6, §3, tweede lid van het decreet over het lokaal bestuur, zodat duidelijker wordt dat de “oudste gemeenteraadslid” niet in die hoedanigheid de installatievergadering voorziet.

Dit advies **wordt gevolgd** en leidt tot een wijziging van artikel 3 van dit ontwerp van decreet.

4. Consequente terminologie – constructieve motie van wantrouwen (advies randnummers 6 en 7)

De Raad van State raadt aan om in het ontworpen artikel 7/1, §1 en §2 van het decreet over het lokaal bestuur dezelfde terminologie te gebruiken, en dus telkens ofwel te spreken over de “constructieve motie van wantrouwen” ofwel de “individuele constructieve motie van wantrouwen”. Verder beveelt de Raad van State aan om in het ontworpen artikel 37, §3, derde lid van het decreet over het lokaal bestuur de “collectieve *constructieve* motie van wantrouwen” te schrijven in plaats van “collectieve motie van wantrouwen”.

Deze aanbevelingen **worden gevolgd** en leiden tot een aanpassing van artikel 4 respectievelijk artikelen 6, 104 en 105 van dit ontwerp van decreet.

5. Nederlands-clausule bij subsidies (advies randnummer 8)

De Raad van State stelt vast dat de bepaling opgenomen in het ontworpen artikel 41, vijfde lid van het decreet over het lokaal bestuur, waarin de inhoud van de subsidiereglementen en van de beslissingen tot toekenning van subsidies wordt geregeld, niet thuishoort in artikel 41 (of afdeling 3 van hoofdstuk 1, titel 1, deel 2) van het decreet over het lokaal bestuur dat betrekking heeft op de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college.

Deze aanbeveling **wordt niet gevolgd**. Het vaststellen van subsidiereglementen en toekennen van nominatieve subsidies behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad. Het opleggen van de voorwaarde daarbij dat de subsidie-ontvanger zich engageert om het belang van het Nederlands te erkennen bij het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten maakt daar deel van uit. Dat verantwoordt dat die bepaling wordt toegevoegd in artikel 41 van het decreet lokaal bestuur.

6. Eedaflegging schepenen (advies randnummer 9)

De Raad van State geeft aan dat het ontworpen artikel 44, eerste lid van het decreet over het lokaal bestuur, omwille van de rechtszekerheid, best uitdrukkelijk stipuleert dat in het geval de voorzitter van de gemeenteraad ook schepenen is, hij de eed als schepenen aflegt in handen van het oudste gemeenteraadslid.

Deze aanbeveling **wordt gevolgd** en leidt tot een aanpassing van artikel 12 van dit ontwerp van decreet.

7. Bijstand juridische raadgever bij tuchtprocedure (advies randnummer 10.4)

In het ontworpen artikel 203, eerste lid van het decreet over het lokaal bestuur wordt bepaald dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van een tuchtprocedure zich op elk moment *tijdens de hoorzitting voor de tuchtoverheid* kan laten bijstaan en vertegenwoordigen door een juridisch raadgever. In het tweede lid van artikel 203 wordt toegevoegd dat de tuchtoverheid zich eveneens mag laten bijstaan door een juridisch raadgever, behalve bij de beraadslaging en de stemming.

In het licht van de wapengelijkheid en gelet op de bedoeling van de stellers van het voorontwerp, zoals die blijkt uit de memorie van toelichting waarbij een “gelijke decretale verankering” wordt beoogd, beveelt de Raad van State in eerste instantie aan dat het recht op bijstand in het eerste en het tweede lid op dezelfde wijze moeten worden geformuleerd.

Verder beveelt de Raad van State aan om in het ontworpen artikel 203, eerste lid decreet lokaal bestuur duidelijk te bepalen dat de betrokkene zich op elk moment tijdens de procedure voor de tuchtoverheid kan laten bijstaan. Het recht op bijstand impliceert immers niet alleen dat de betrokkene tijdens de hoorzitting kan worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een juridisch raadgever, maar ook ervoor of erna.

De aanbeveling van de Raad van State **wordt gevolgd** en resulteert in een aanpassing van artikel 44 van dit ontwerp van decreet en van de memorie van toelichting.

8. Bestuurdersaansprakelijkheid (advies randnummer 11)

De Raad van State adviseert de verplichting van het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap en het intergemeentelijk samenwerkingsverband om een verzekering bestuurdersaansprakelijkheid af te sluiten, telkens apart, in een nieuw artikel van het decreet lokaal bestuur op te nemen.

Op deze suggestie van de raad kan eigenlijk op drie wijzen gereageerd worden: het bestaand wijzigingsvoorstel behouden, twee nieuwe artikelen introduceren waarin de wijziging wordt geconcipieerd, zoals de raad suggereert, of de regeling opnemen in andere bestaande artikelen van het decreet. Dit lijkt dus eerder een technische opportuniteitskeuze van ‘plaats’ in het decreet. De beoogde regeling inzake aansprakelijkheidsverzekering blijft in elk van de drie mogelijke wijzen van uitwerking, klaar en duidelijk. Door in deze te kiezen voor het behoud van het wijzigingsvoorstel dat al een eerste keer werd goedgekeurd, wordt de regeling niet meer of minder regelmatig. Omdat het wel de keuze is die tot het minst wijzigingen leidt, blijft ze de voorkeur wegdragen. De suggestie van de Raad van State **wordt niet gevolgd**.

9. Rechtspositieregeling (advies randnummer 12.2)

Volgens het ontworpen artikel 488, §1 van het decreet lokaal bestuur stelt het bevoegde orgaan van de welzijnsvereniging, *binnen de grenzen vastgesteld door de Vlaamse Regering*, de rechtspositieregeling van het personeel vast. Het ontworpen artikel 499 van het decreet lokaal bestuur machtigt het bevoegde orgaan van de autonome verzorgingsinstelling eveneens om de rechtspositieregeling van het personeel van het ziekenhuis vast te stellen, maar zonder te vermelden dat dit binnen de door de Vlaamse Regering vast te stellen grenzen dient te gebeuren.

Zoals de Raad van State opmerkt, houdt dit een verschil in behandeling in tussen een welzijnsvereniging en een autonome verzorgingsinstelling en tussen het personeel van deze verenigingen. Volgens vaste rechtspraak, o.m. van het Grondwettelijk Hof, sluiten de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen of rechtspersonen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen.

Dergelijke verantwoording is aanwezig, gelet onder meer op de specificiteit van de taken die een autonome verzorgingsinstelling (AV) heeft ten opzichte van een welzijnsvereniging. Een autonome verzorgingsinstelling kan enkel opgericht worden met het oog op de exploitatie van een ziekenhuis of van een gedeelte van een ziekenhuis, dit in tegenstelling tot de oprichting van een welzijnsvereniging. Een welzijnsvereniging kan opgericht worden om een van de opdrachten uit te voeren die aan de centra voor maatschappelijk welzijn zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties. Het zijn dus twee totaal verschillende publieke verenigingen.

Verder kan ook worden verwezen naar het andere soort van 'klanten' dat door een AV wordt bediend ten opzichte van een welzijnsvereniging. Ook is een andere behandeling redelijk verantwoord gelet op de subsidieregelingen die een andere behandeling vereisen. Ziekenhuisactiviteiten zorgen voor een andere (federale) financieringsstroom en andere (federale) regelgevingen. Zowel de financiering als de regelgeving zorgen voor andere arbeidsvoorwaarden en een ander statuut dan voor de personeelsleden die tewerkgesteld zijn in een welzijnsvereniging. Hierdoor is de plaatselijke rechtspositieregeling van een welzijnsvereniging niet te vergelijken met die van een AV, waardoor het niet meer te verantwoorden valt om die aan elkaar te koppelen, laat staan te koppelen aan die van het OCMW. Bovendien heeft het ook geen zin om de Vlaamse Regering de bevoegdheid te geven om grenzen vast te leggen inzake de rechtspositieregeling van het personeel van een autonome verzorgingsinstelling, omdat deze telkens gelinkt zullen moeten worden met de (meestal) federale regelgeving inzake ziekenhuisfinanciering, waaraan die verenigingen zich toch reeds dienen te houden. Het is dan ook logisch om de rechtspositieregeling van het personeel van een ziekenhuis te laten vaststellen door het bevoegde orgaan van de vereniging zonder dat hiervoor grenzen vastgesteld worden door de Vlaamse Regering.

Tenslotte is het ook zo dat de autonome verzorgingsinstelling de regels van de beleids- en beheerscyclus niet dienen toe te passen, dit in tegenstelling tot de welzijnsverenigingen.

De beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn derhalve niet geschonden.

10. Inwerkingtredingsbepalingen (advies randnummers 13.1 en 13.2)

De Raad van State raadt aan om artikel 28 van het ontwerp van decreet in werking te stellen op 13 oktober 2024 in plaats van 1 december 2024.

Deze aanbeveling **wordt gevolgd** en leidt tot een aanpassing van artikel 105, eerste en tweede lid van het ontwerp van decreet.

Verder geeft de Raad van State aan dat het toepassingsgebied van artikel 105, derde lid van het ontwerp van decreet zou moeten worden beperkt tot de gemeenten waar vóór 13 oktober 2024 maar ná de bekendmaking van het ontwerpdecreet in het Belgisch Staatsblad een collectieve constructieve motie van wantrouwen wordt ingediend. Daarbij wijst de Raad van State erop dat een bijzondere reden vereist is voor een afwijking van de gebruikelijke termijn van 10 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad voor de inwerkingtreding.

Het advies **wordt gevolgd** en leidt tot een aanpassing van artikel 105, derde lid van het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting.

C. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze toelichting bij de vermelde wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Toelichting

Het bijgaande voorontwerp van decreet heeft geen financiële impact.

Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën is verleend op 4 maart 2022.

Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord is niet vereist.

B. ESR-TOETS

Het bijgaande voorontwerp van decreet heeft geen ESR-impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het bijgaande voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De voorgestelde wijzigingen leiden niet tot bijkomende inzet van het personeel dat in dienst is en noopt evenmin tot werving van extra personeel of meerkosten voor de lokale en provinciale besturen. Ze geven geen aanleiding tot een toename van de werkingsuitgaven of lopende uitgaven van de lokale besturen, noch geven ze aanleiding tot bijkomende investeringen of schulden. Aan de ontvangstenzijde, leiden ze niet direct tot bijkomende financiële middelen die aan de lokale en provinciale besturen ter beschikking gesteld moeten worden om het voorontwerp van decreet na te leven.

Conclusie: het bijgaande voorontwerp van decreet heeft geen negatieve weerslag.

5. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet wordt na de definitieve goedkeuring ingediend bij het Vlaams Parlement.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen 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, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

Bijlagen:

- Bijlage 1. Het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur
- Bijlage 2. De memorie van toelichting
- Bijlage 3. Het advies 71.887/1/V van 19 september 2022 van de Raad van State