

## ONTWERP VAN MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ HET

### ONTWERP VAN GEMEENTEDECREET

#### 1 ALGEMENE TOELICHTING

##### I. BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

De vijfde staatshervorming heeft een ruime bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten met zich meegebracht betreffende de lokale besturen.

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten, behoudens enkele limitatief opgesomde materiële en territoriale uitzonderingen in artikel 6, §1 VIII van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 13 juli 2001, bevoegd voor:

- de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en de gemeentelijke instellingen;
- het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies en van de gemeenten;
- de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de instellingen van de agglomeraties en de federaties van gemeenten;
- de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de verkiezingsuitgaven;
- het tuchtstelsel voor de burgemeesters;
- de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporeliën van de erkende erediensten;
- de begraafplaatsen en de lijkbezorging;
- de verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen;
- de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties, en de federaties van gemeenten en provincies;
- de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn;
- de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, kunnen worden opgericht;
- het administratief toezicht op de provincies, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de gemeenten en de binnengemeentelijke territoriale organen.

Het voorliggend ontwerp van gemeentedecreet geeft uitvoering aan de bevoegdheden van het

Vlaamse Gewest inzake de gemeentelijke instellingen.

Toch blijft ook de federale overheid bevoegd voor belangrijke aspecten van het lokaal beleid. Dat heeft tot gevolg dat de huidige Nieuwe Gemeentewet niet in zijn geheel wordt opgeheven voor de Vlaamse gemeenten. De artikelen waarvoor de federale overheid bevoegd is, blijven onverminderd van kracht.

Daarnaast worden sommige federale materies ook geregeld in specifieke wetten, zoals het geval is inzake de organisatie van het beleid inzake politie.

De Vlaamse Regering heeft bij de redactie van dit ontwerp van gemeentedecreet rekening gehouden met de uitzonderingen op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake lokale besturen, zoals opgesomd in artikel 6, §1 VIII van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Enerzijds kan het Vlaamse Gewest niet raken aan de regelingen die door de Pacificatiewet (wet 9 augustus 1988) werden ingevoerd in de gemeentewet, gemeentekieswet, organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, provinciewet, kieswetboek, wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en wet tot regeling van de gelijktijdige parlement- en provincieraadsverkiezingen. Hoewel het Vlaamse Gewest tevens bevoegd is inzake lokale besturen in de taal- en randgrensgemeenten, mag geen afbreuk worden gedaan aan de regelingen die door de Pacificatiewet werden ingevoerd.

In artikel 4 van het ontwerp van gemeentedecreet werd hieraan tegemoet gekomen door een algemene bepaling inzake het toepassingsgebied van het gemeentedecreet te voorzien. Het gemeentedecreet is van toepassing op alle gemeenten van het Vlaamse Gewest, onverminderd voormelde regelingen die voortvloeien uit de Pacificatiewet.

Anderzijds bevat artikel 6, §1 VIII van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen ook een aantal materiële bevoegdheidsbeperkingen. Het betreft hier onder meer de bevoegdheid inzake de registers van de burgerlijke stand, de organisatie van en het beleid inzake politie, de brandweer en de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen, waarvoor de federale wetgever bevoegd blijft.

Om een maximale leesbaarheid en rechtszekerheid te bevorderen werd ervoor gekozen om, waar aangewezen geacht met het oog op een goede leesbaarheid, toch een verwijzing te voorzien in het ontwerp van gemeentedecreet wat deze voorbehouden materiële bevoegdheden betreft. Aldus worden de bevoegdheden van de gemeenteoverheden omschreven “onverminderd” de federale regelingen ter zake.

Zoals reeds aangegeven, blijven nogal wat artikels uit de Nieuwe Gemeentewet van toepassing omdat het federale materies betreft. Door het opnemen van de bepalingen waarvoor Vlaanderen bevoegd is in een apart decreet wordt voor de mandataris, de lokale ambtenaar en de burger meer duidelijkheid verschaft over de overheid die verantwoordelijk is voor de regelgeving. Het laat de lokale overheden beter toe te beoordelen welke partij betrokken is wanneer zij een evaluatie maken op het vlak van het Belfortprincipe.

Voldoende transparantie voor de gebruiker over de gezamenlijke inhoud van de Nieuwe Gemeen-

tewet en het gemeentedecreet en hun uitvoeringsbesluit zal bekomen worden met een officieuze coördinatie of bundeling van de teksten.

## II. ALGEMENE SITUERING

### 1. Situering ten opzichte van het Vlaams regeerakkoord

Dit ontwerp van decreet heeft tot doel een vernieuwde organisatie van het gemeentelijk bestuur in Vlaanderen tot stand te brengen. Daarmee geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan een belangrijk punt uit het Vlaams regeerakkoord.

Ten gevolge van de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het Vlaamse Gewest sinds 1 januari 2002 bevoegd voor de organisatie van het bestuur van de gemeenten en de provincies (cf. supra). Deze bevoegdheidsoverdracht biedt de mogelijkheid om duidelijke resultaten te bereiken op het vlak van de bestuurlijke vernieuwing en het scheppen van de voorwaarden voor een modern overheidsmanagement in de lokale besturen. Het Vlaams gemeentedecreet moet de gemeenten in staat stellen een modern, democratisch en efficiënt gemeentebestuur en –beheer te voeren.

Het Vlaams regeerakkoord bevat daartoe duidelijke krijtlijnen: Vlaanderen wil de lokale besturen meer bestuurskracht, ruimte, autonomie en slagkracht geven. Zij staan het dichtst bij de mensen. De Vlaamse Regering erkent hen als partners in het realiseren van een resultaatgerichte en toegankelijke dienstverlening aan burgers en ondernemingen.

Het Vlaamse gemeentedecreet is het basisdecreet voor de organisatie van de gemeenten en bevat de essentiële elementen van de werking van de lokale democratie: de politieke organen, het administratief apparaat, de verhouding met de burger en met de Vlaamse overheid. Het beoogt een modernisering van het kader voor het democratisch functioneren van de gedecentraliseerde overheden. Het Vlaamse gemeentedecreet voorziet in de mogelijkheid om interne en externe verzelfstandigde diensten op te richten.

Krachtens het regeerakkoord moet het decreet, op het inhoudelijke vlak, bijdragen tot een versterking van de instellingen en leiden tot meer consistentie en transparantie in de werking van de lokale besturen. In uitvoering van het kerntakendebat wil de Vlaamse regering meer autonomie geven aan de lokale besturen, daarbij rekening houdend met de verschillen tussen steden, centrumsteden en gemeenten. De gemeenten krijgen meer ruimte om op eigen maat een vernieuwend beleid uit te bouwen op het vlak van personeelsmanagement, organisatieontwikkeling, financieel beleid en inhoudelijke keuzes.

De Vlaamse regering beoogt enkelvoudige controle- en rapporteringstructuren in het kader van het sectoraal beleid.

Het ontwerp van Vlaams gemeentedecreet dat de Vlaamse Regering aan het Vlaamse Parlement wenst voor te leggen, past in de uitvoering van deze doelstellingen.

## 2. Situering t.o.v. de beleidsnota van de inhoudelijk bevoegde minister

De minister bevoegd voor binnenlands bestuur wenst de lokale besturen een kader te bieden waarmee zij soepel op nieuwe uitdagingen kunnen inspelen. Lokale autonomie, een kaderschepende regelgeving en soepele duidelijke controlemechanismen moeten sterke verantwoordelijke steden en gemeenten mogelijk maken.

Ook de prerogatieven van de lokale mandataris (bv. het inzagerecht) zullen worden verdedigd. Democratie moet immers permanent worden beoefend en niet alleen elke zes jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen. Er moet over gewaakt worden dat ook in de loop van de legislatuur recht wordt gedaan aan iedere verkozen mandataris en aan de burger.

## 3. Procedure en tijdsplan

De Vlaamse Regering wenst dit decreet tijdig tot stand te brengen in het licht van de gemeenteverkiezingen van oktober 2006, opdat de gemeenten tijdig de regels zouden kennen voor de werking van hun bestuur tijdens de nieuwe lokale bestuursperiode.

Zoals werd aangegeven in het Vlaams regeerakkoord, kwam dit ontwerp van gemeentedecreet tot stand in overleg met de gemeenten en hun vertegenwoordigers.

## 4. Methodologisch uitgangspunt: een klantgerichte doorzichtige regelgeving

Om de vernieuwing in te voeren in de lokale en provinciale besturen was er volgend keuzepalet:

- ofwel koos men voor de formule van één decreet voor de lokale en provinciale besturen;
- ofwel koos men voor de formule van meerdere organieke decreten;
- ofwel koos men om wijzigingen aan te brengen in de bestaande teksten.

Het Vlaamse regeerakkoord heeft, wat betreft het gemeentedecreet en het provinciedecreet, voor de tweede optie gekozen. De Vlaamse Regering koos dus voor een volledig nieuw decreet voor de organisatie van de Vlaamse gemeenten. Zij stelt vast dat de opbouw en de structuur van de bestaande Nieuwe Gemeentewet niet meer aangepast is aan een moderne gemeentelijke organisatie.

De Vlaamse Regering wenst bij het ontwerpen van de regelgeving op de bestuurlijke organisatie van de lokale overheden te vertrekken vanuit het gezichtspunt van de besturen, waarop het decreet van toepassing is. De gemeenten hebben belang bij een duidelijke, consistente tekst die voor hen geldt en die zoveel als mogelijk de regels die hun bestuurlijke werking beheersen, integreert en bundelt in één basisdecreet.

Een dergelijke aanpak komt de leesbaarheid van de teksten ten goede. Het verhoogt de transparantie, zowel voor de bestuurders als voor de burger.

In tegenstelling tot wat vandaag het geval is, komen er zodoende bijvoorbeeld geen afzonderlijke decreten inzake het administratief toezicht of inzake het toezicht op de tuchtmaatregelen. De

specifieke decreten die deze regels bevatten, worden opgeheven. Dit ligt volledig in de lijn van het reguleringsmanagement waarvoor Vlaanderen resoluut heeft gekozen.

In een volgende fase zal de Vlaamse Regering ook een ontwerp van provinciedecreet en een afzonderlijk decreet op de bestuurlijke organisatie van de OCMW's aan het Vlaamse Parlement voorleggen. Zij wenst die regelgeving te baseren op dezelfde principes, die zullen gelden voor de gemeenten.

#### Genderneutraliteit en duurzaamheid

Met de in het ontwerp van decreet beschreven functies worden steeds zowel mannen als vrouwen bedoeld. Daar waar de tekst in de mannelijke vorm geschreven is ('hij', 'hem' en 'zijn') moet hij ook steeds begrepen worden in de vrouwelijke vorm ('zij' en 'haar').

Het ontwerp van gemeentedecreet staat ook in relatie tot de regelgeving inzake de samenstelling van de vertegenwoordigende gemeenteraden via democratische verkiezingen, die het voorwerp uitmaakt van de kiesregels. Een aantal basisregels wordt mede geconcretiseerd in het ontwerp van gemeentedecreet: de participatie van personen van verschillend geslacht in de colleges van burgemeester en schepenen, in uitvoering van artikel 11 bis van de Grondwet, behalve in de gemeenten waar de verkiezing van de schepenen gebeurt via rechtstreekse verkiezingen, in casu de Vlaamse Randgemeenten en Voeren.

In de tekst van het ontwerp van decreet wordt op verschillende plaatsen het begrip 'burger' gehanteerd. Dit begrip is zeer ruim en omvat zowel mannen en vrouwen als alle doelgroepen van het gelijkheidsbeleid (allochtonen, personen met een handicap, holebi's, ouderen, kinderen).

We kozen voor het begrip 'burger' omdat dit begrip inhoudelijk ruimer is dan het begrip 'inwoner'. Het begrip 'inwoner' omvat enkel de personen die op het grondgebied van de gemeente wonen en niet de personen die b.v. op doortocht zijn en tijdelijk op het grondgebied van de gemeente verblijven. Ook t.a.v. deze personen draagt de gemeente verantwoordelijkheid.

In het kader van een beleid van duurzame ontwikkeling draagt de gemeente niet enkel verantwoordelijkheid t.o.v. de huidige inwoners, doch moet ze ook rekening houden met de effecten van het gevoerde beleid op de toekomstige generaties. Het begrip 'burger' omvat beter dit toekomstperspectief dan het begrip 'inwoner', dat meer refereert naar de huidige generatie.

### 5. Algemene inhoudelijke principes

#### a) Deregulering en afstemming van regels voor gemeenten, OCMW's (en provincies)

De optie om afzonderlijke decreten te ontwerpen voor gemeenten en OCMW's (en ook voor de provincies als intermediair niveau), verhindert niet dat veel bepalingen voor de gemeenten en provincies dezelfde kunnen zijn. De Vlaamse Regering maakt de duidelijke keuze om de principes en uitgangspunten die aan de grondslag liggen van het gemeentedecreet zoveel als mogelijk ook van toepassing te maken op de provincies, en in de latere fase ook op de OCMW's.

Gelijke organieke regels en procedures dragen bij tot een vereenvoudiging van het bestuur. Zij zijn het meest doorzichtig voor de burger, maar ook voor de raadsleden en de ambtenaren op de verschillende bestuursniveaus. Een duidelijke en herkenbare regelgeving bevordert de betrokkenheid van en de informatieverstrekking aan de burger en aan de democratisch verkozen raadsleden. Ook dit levert voordelen op, op het vlak van personeel en organisatie, nodig voor het verzorgen van deze informatie.

Daarnaast heeft een goede onderlinge afstemming ook een duidelijke positieve weerslag op de lokale organisatie zelf. Als gemeenten en OCMW's bijvoorbeeld werken met dezelfde regels inzake financiële planning, boekhouding en rapportering, dan levert dat een aanzienlijke "winst" op, niet alleen inzake organisatiebeheersing, maar zeker ook financieel. Uniforme organisatiemodellen, principes en ondersteunende programma's kunnen dan worden gebruikt, onder meer op het vlak van informatica.

De voorgenomen deregulering, die tevens een belangrijk principe is uit het Vlaams regeerakkoord, komt ook tot uiting via een bewuste keuze om meer autonomie te verlenen aan de gemeenten. De omvang van de regelgeving wordt zodoende beperkt.

#### b) Meer autonomie

In uitvoering van het kerntakendebat wordt een beduidend grotere autonomie gegeven aan de lokale besturen. Er wordt een maximale overdracht van bevoegdheden gerealiseerd in toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

De Vlaamse Regering vertrekt van het principe dat de gemeenten in hoofdorde zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en de financiering van hun democratisch bestuur. Overheden die gefundeerd zijn op een rechtstreekse verkiezing van hun bestuurders door de bevolking waarvan zij de belangen behartigen, moeten daarvoor een maximale ruimte hebben. Zij zijn daarvoor ook op een herkenbare wijze verantwoording verschuldigd tegenover de burgers, niet alleen via de verkiezingen zelf, maar evenzeer via hun fiscaliteit.

Vanuit die gedachtegang, wenst de Vlaamse Regering enkel de hoofdlijnen van de gemeentelijke organisatie op te nemen in het decreet. Zo ontstaat nieuwe ruimte voor de lokale bestuurders om zelf deze principes te concretiseren.

Voor sommige elementen is het ongetwijfeld nodig de principes verder uit te werken. Dat kan door middel van uitvoeringsbesluiten, te nemen door de Vlaamse Regering. Deze aanpak bevordert de leesbaarheid van het decreet en maakt het ook mogelijk dat minder fundamentele beleidskeuzes sneller aangepast kunnen worden, rekening houdend met de maatschappelijke evolutie.

Meer autonomie voor de gemeenten moet natuurlijk gepaard gaan met een versterking van de beleidsbepalende rol van de verkozen raad, als emanatie van de lokale bevolking. De rechtstreeks verkozen raadsleden moeten daarnaast volop de ruimte hebben om de beleidsuitvoering en -evaluatie op een gedegen wijze op te volgen.

Tot slot gaat een versterkte autonomie noodzakelijkerwijze ook samen met een groot respect voor de openbaarheid van bestuur en met veel aandacht voor de betrokkenheid van de burger bij het bestuur van zijn gemeente.

Meer lokale autonomie betekent ook dat waar het lokaal bestuur als onderaannemer van de Vlaamse en federale overheid bepaalde taken vervult het hiervoor correct wordt gefinancierd (Belfortprincipe). Het voorliggend ontwerp van decreet zal de lokale besturen toelaten dit te evalueren door de aangereikte instrumenten. Indien er geen correcte financiering is, wordt immers de lokale beleidsruimte beperkt door het niet kunnen inzetten van de eigen middelen voor het eigen beleid.

### c) Ruimte voor lokaal maatwerk

Hoewel een decreet, dat de basisregels bevat voor de werking van het lokaal bestuur, vanzelfsprekend het kader moet aangeven voor het democratisch functioneren van de gemeenten als publiekrechtelijke overheden wenst de Vlaamse Regering toch geen uniform organisatiemodel vast te leggen.

Zij wenst integendeel een grote ruimte voor te behouden voor specifieke invullingen van het decreet op het lokale niveau. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van gemeentelijke reglementen.

In het ontwerp wordt rekening gehouden met de verschillen tussen grote steden, centrumsteden en gemeenten. De lokale besturen krijgen, rekening houdend met de concrete noden en behoeften van de lokale gemeenschap, meer autonomie om op eigen maat een vernieuwend beleid uit te bouwen onder meer op het vlak van:

- personeelsbeleid;
- organisatieontwikkeling;
- financieel beleid;
- werking van de gemeenteraad.

Tevens wordt het voor steden en gemeenten mogelijk gemaakt om een participatief beleid uit te bouwen waartoe ze een beperkt deel van de gemeentemiddelen ter beschikking kunnen stellen van wijken en buurten voor de realisatie van eigen, specifieke beleidsdoelstellingen.

Ook voorziet het decreet in de mogelijkheid om gemeentelijke interne of externe verzelfstandigde agentschappen op te richten met een geëigend toezicht dat een soepele werking niet in de weg staat.

Daarnaast kiest de Vlaamse Regering ook nadrukkelijk voor ruime mogelijkheden tot delegatie, zowel van de verkozen raad naar het uitvoerend college als van het college naar de administratie.

Het gaat daarbij vaak om een "mogelijkheid" tot delegatie. Dat laat de besturen toe zelf de invulling van de basisregels te organiseren. De Vlaamse Regering stapt af van een organisatieconcept dat

gebaseerd is op een eenheidsmodel dat voor alle gemeente op identieke wijze van toepassing is. Integendeel, de invulling van het in het decreet vastgestelde algemeen kader kan sterk verschillen tussen de besturen onderling, bijvoorbeeld rekening houdend met de grootte van de gemeente of met de lokale politieke en ambtelijke cultuur.

In dit maatwerk kadert ook de optie om meer mogelijkheden te openen voor een grotere samenwerking tussen gemeenten en OCMW's, voor de lokale besturen die daartoe wensen over te gaan. Zo'n samenwerking stimuleert niet alleen de afstemming van het lokale beleid, maar is in het bijzonder van belang voor de kleinere besturen. Deze verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking en lokaal maatwerk is niet alleen belangrijk op het vlak van de kostenbeheersing, maar versterkt evenzeer de lokale autonomie.

#### d) Vereenvoudiging

Tevens beoogt de Vlaamse Regering de regelingen inzake het administratief toezicht alsook de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen maximaal te vereenvoudigen en te verminderen. De Vlaamse administratie zal hiervoor ook geheroriënteerd worden van een rol van toezicht naar meer coaching en ondersteuning.

Het algemeen toezicht wordt als principe gesteld; het wordt in hoofdzaak uitgeoefend na onderzoek van klachten, ingediend door raadsleden of burgers. Anderzijds bevatten de toezichtdecreten nieuwe bepalingen om indieners van klachten en bezwaren correct te informeren over de behandeling van hun bezwaar. Deze bepalingen dragen bij tot een open relatie tussen burger en bestuur.

Ook de informatie – en rapporteringsverplichtingen worden vereenvoudigd. Er komt daarnaast nog een doorlichting van de parallelle controle- en rapporteringstructuren in het kader van het sectoraal beleid. Ze worden vereenvoudigd en waar mogelijk afgeschaft.

Het ontwerp van Vlaams gemeentedecreet sluit aan bij deze doelstellingen.

### 6. Algemene beleidsdoelstellingen

Met dit ontwerp van gemeentedecreet beoogt de Vlaamse Regering de volgende algemene beleidsdoelstellingen tot stand te brengen:

- 1° via een in de preambule opgenomen missie, op een duidelijke wijze de plaats aangeven die de gemeenten innemen aan de basis van het democratisch overheidsbestuur;
- 2° de rol van de politieke organen versterken, en meer bepaald de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad. Dat betekent ook meer ruimte voor het politieke debat in de raad;
- 3° de instrumenten voor de democratische controle van de raadsleden op de werking van de uitvoerende colleges en van het gemeentelijk bestuur verbeteren;
- 4° meer mogelijkheden aan de gemeenten geven voor zelfregulering: het ontwerp van gemeen-



tedecreet stuurt enkel op de hoofdlijnen; een gediversifieerde toepassing is mogelijk via een uitbreiding van de reglementerende bevoegdheid, delegatie en bevoegdheidsverdeling naar de uitvoerende colleges en de administratie;

5° het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid. Voor het beleid kan de administratie belangrijk voorbereidend werk leveren;

6° een samenwerkingsmodel organiseren tussen politiek en administratie via een afsprakennota tussen het college en de ambtelijke top, om zo de beleidsdoelstellingen van het bestuur te verwezenlijken;

7° een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financieel beleid;

8° voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeels- en financieel management;

9° meer ruimte bieden voor interne en externe verzelfstandiging, maar zonder dat de aansturing en controle van de verkozen raden in het gedrang komt; het vastleggen van een modern kader voor publiek-private samenwerking;

10° de mogelijkheden vergroten om de burger bij het beleid te betrekken, onder meer via inspraak, het verplicht introduceren van een klachtenmanagement en een verzoekschrift;

11° het intern toezicht versterken, het extern toezicht grondig moderniseren;

12° de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's versterken waardoor een consistent sociaal beleid gevoerd wordt op lokaal niveau;

13°) de invoering van de georganiseerde vernieuwingen doelmatig in de tijd spreiden, met voldoende ondersteuning voor het lokale werkveld.

### III. CONCRETE UITWERKING VAN DEZE DOELSTELLINGEN

#### 1. De missie van de gemeenten in een preambule gevat

Met dit ontwerp van gemeentedecreet wil de Vlaamse Regering haar visie op de opbouw van het overheidsbestuur in Vlaanderen in het decreet vertalen. De in de preambule van het gemeentedecreet opgenomen missiebepaling maakt duidelijk welke rol de gemeenten bekleden in het bestuurlijke landschap en hoe ze zich verhouden ten aanzien van de andere bestuursniveaus.

Zoals ook werd afgesproken in het Bestuursakkoord van 25 april 2003, vertrekt de Vlaamse regering vanuit het principe van de subsidiariteit. Het profiel, zoals het na overleg met de vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen werd vastgelegd in het Bestuursakkoord, wordt in

het Gemeentedecreet opgenomen.

De gemeenten zijn het basisniveau, dat het dichtst bij de burger staat en het meest herkenbaar is. Zij beschikken over een zo ruim mogelijk takenpakket zonder limitatieve opsomming. Gemeenten kunnen alle taken behartigen die betrekking hebben op hun territoriale belang.

Een belangrijk element van het gemeentelijk profiel houdt verband met de directe relatie van het lokaal bestuur tot de burger. De gemeenten oefenen hun bevoegdheden uit op een burgernabije, democratische, transparante en doelmatige wijze en betrekken de lokale bevolking zo veel mogelijk bij het beleid.

Rekening houdend met de profielbepaling, afgesproken in het Bestuursakkoord, bepaalt het gemeentedecreet dat de provincies enkel de medewerking van de gemeenten kunnen regelen op voorwaarde dat het decreet dit uitdrukkelijk bepaalt. De provincies vervullen immers taken van bovenlokaal belang, die de belangen van het lokale niveau te boven gaan en die evenmin zodanig algemeen zijn dat zij de belangen van de hele gemeenschap raken.

De Vlaamse overheid zorgt voor de maatschappelijke sturing, onder meer via een algemene regeling, die zich concentreert op de hoofdzaken, zonder te vervallen in te detaillistische regelingen. De ruimte die de gemeenten krijgen om de algemene principes van het decreet verder uit te werken, past in het profiel van de Vlaamse overheid om enkel de hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie van de gemeenten vast te leggen. Het is tegelijkertijd een concretisering van het beginsel van de subsidiariteit.

De interbestuurlijke verhoudingen worden in het ontwerp van gemeentedecreet beperkt tot één onderdeel dat specifiek voor de gemeenten is, namelijk het bestuurlijk toezicht op de gemeenten. Dit vervangt het huidige decreet van 28 april 1993 inzake het toezicht op de gemeenten, onder meer nog gewijzigd door het decreet van 15 juli 2002.

## 2. De Politieke Organisatie

### 2.1. Versterking van de gemeenteraad

Wat de gemeentelijke organen betreft wordt de verhouding tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester en de administratie hertaald, waarbij resoluut gekozen wordt voor een versterking van de gemeenteraad en van de positie van de verkozen raadsleden.

Die versterking komt onder meer tot uiting via:

de regeling van de bevoegdheden, die de gemeenteraad toelaat het beleid te sturen op hoofdlijnen;  
een transparante regeling inzake het aanwijzen van de voorzitter van de raad, de schepenen en het voordragen van de burgemeester;  
een scherpere profilering van de verkozen raad ten aanzien van het uitvoerend college;  
sterkere instrumenten voor een afdoende democratische controle op het college en de administratie.

## 2.2. Politieke mandatarissen

### 2.2.1. Aantal raadsleden, verkiezingen en installatie van de gemeenteraad

Het aantal gemeenteraadsleden blijft ongewijzigd ten opzichte van hetgeen thans bepaald is in de Nieuwe Gemeentewet. Dit aantal garandeert dat elke politieke strekking van enige omvang in de gemeenteraden vertegenwoordigd kan zijn. Een vermindering van het aantal raadsleden, bijvoorbeeld in de kleinere gemeenten, zou aan dit evenwicht kunnen raken.

In grotere steden zijn er minder raadsleden in verhouding tot het aantal inwoners dan in kleinere gemeenten. Een vermeerdering van het aantal raadsleden in de grotere steden zou al zeer uitgesproken moeten zijn, wil men aan deze verhouding iets wijzigen. Bovendien wordt een gemeente niet meer of minder democratisch bestuurd met een gemeenteraad van bijvoorbeeld 50 of 60 leden dan met een gemeenteraad van 55 leden. Een te hoog aantal raadsleden zal wel de vergaderefficiëntie kunnen aantasten. Het voorliggend ontwerp behoudt het evenwicht tussen democratische vertegenwoordiging en een efficiënte werking.

De wijze waarop de raadsleden worden aangewezen, wordt geregeld in de regelgeving met betrekking tot de verkiezingen. Het gemeentedecreet bepaalt wel dat de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de raden, zoals vandaag, plaats hebben om de zes jaar.

Toch wordt er in het gemeentedecreet in enkele relatief beperkte wijzigingen voorzien, ten einde te bekomen dat de gemeentelijke organen, met name de gemeenteraden, de colleges van burgemeester en schepenen, maar ook de raden voor Maatschappelijk Welzijn, behalve in uitzonderlijke gevallen, volledig in werking kunnen treden vanaf begin januari van het jaar dat volgt op de verkiezingen.

Zo zal de Vlaamse Regering reeds uiterlijk op 1 juni van het verkiezingsjaar het aantal te verkiezen raadsleden vaststellen op basis van de officiële bevolkingsgetallen. Daarnaast heeft de installatievergadering, behalve als er bezwaar is ingesteld tegen de verkiezingen, van rechtswege plaats op de eerste werkdag van de maand januari. Op die installatievergadering worden de voorzitter van de gemeenteraad en de schepenen benoemd en verkiezen de raadsleden, na hun installatie, reeds de Raad voor Maatschappelijk Welzijn.

Om beter aan te sluiten bij bevoegdheid van de Gewesten inzake lokale besturen, wordt een nieuwe eedformule ingevoerd.

### 2.2.2. Verkiezing van de OCMW-raad tijdens de installatievergadering

Door de verkiezing van de OCMW-raadsleden reeds te organiseren op de installatievergadering van de gemeenteraad kan de nieuwe OCMW-raad vervolgens reeds binnen zeven dagen van rechtswege voor het eerst samenkomen om zijn voorzitter te verkiezen. De OCMW-voorzitter wordt, na zijn aanduiding door de OCMW-raad, ook volwaardig schepen in het uitvoerend college van de gemeente, zelfs indien hij geen deel uitmaakt van de gemeenteraad.

Met deze aanpassingen wil de Vlaamse Regering er in de eerste plaats voor zorgen dat Raden voor Maatschappelijk Welzijn zo snel mogelijk in werking kunnen treden na de vernieuwing van de gemeenteraden. Zodoende wordt een maximale coördinatie van het beleid van beide lokale besturen

bevorderd. In die zin acht zij het aangewezen de periode voor de verkiezing van de OCMW-raad, die vandaag pas plaats heeft in de maand april, aanzienlijk in te korten.

Maar daarnaast wenst de Vlaamse Regering de beleidsafstemming en onderlinge samenwerking tussen gemeente en OCMW te stimuleren door de OCMW-voorzitter als volwaardig lid in het college van burgemeester en schepenen op te nemen.

De gemeenteraden zullen wel kunnen beslissen dat de OCMW-voorzitter gedurende de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraden nog geen deel zal uitmaken van het college.

### 2.2.3. Aanwijzing van de voorzitter, de burgemeester en de schepenen

In de regeling, vervat in de Nieuwe Gemeentewet, vormt het college van burgemeester en schepenen het uitvoerend orgaan van het gemeentelijk bestuur. De burgemeester wordt benoemd door de Vlaamse regering. De gemeenteraadsleden kunnen daartoe een kandidaat voordragen.

De burgemeester is niet langer van rechtswege de voorzitter van de gemeenteraad. De gemeenteraadsleden zijn volledig vrij om te beslissen welk raadslid ze kiezen als voorzitter van de gemeenteraad. Een burgemeester buiten de raad kan nooit voorzitter van de gemeenteraad worden.

De schepenen worden in principe benoemd door middel van een voordrachtakte, ondertekend door gemeenteraadsleden.

Met het ontwerp van gemeentedecreet wil de Vlaamse Regering, zonder een drastische breuk met het verleden te bewerkstelligen, toch de inbreng van de verkozen raadsleden vergroten bij het aanwijzen van de uitvoerende mandatarissen en van het voorzitterschap van de gemeenteraad. In de geest van het regeerakkoord streeft zij tegelijkertijd naar een vereenvoudiging door de procedure voor de verschillende aanwijzingen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Tot slot wenst de Vlaamse Regering een regeling tot stand te brengen waarbij vanaf het begin duidelijkheid ontstaat over de duurtijd van de mandaten en de wijze waarop tot opvolging kan worden overgegaan in de gevallen waarbij vooraf blijkt dat iemand zijn mandaat niet voor de gehele bestuursperiode zal vervullen.

#### a) De benoeming van de burgemeester

De benoeming van de burgemeester blijft de bevoegdheid van de Vlaamse Regering. De burgemeester oefent immers niet enkel bevoegdheden uit die samenhangen met de verantwoordelijkheid voor het lokale beleid, maar is tegelijkertijd ook de vertegenwoordiger van het centrale gezag. Zo oefent hij bevoegdheden uit ter uitvoering van de wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten van de federale overheid, het Gewest of de Gemeenschap, en draagt hij verantwoordelijkheden op het vlak van de politie en de openbare orde, het opeisingsrecht of het sluiten van een instelling. Zijn mandaat overstijgt bijgevolg uitdrukkelijk het lokaal belang.

Vanzelfsprekend is de burgemeester toch in de eerste plaats de vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. De verkozen raadsleden krijgen bijgevolg een groot zeggingschap in de aanwijzing, via de procedure van de akte van voordracht, van de kandidaat-burgemeester in handen van de

gouverneur. Om ontvankelijk te zijn moet deze voordrachtakte ondertekend zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen, evenals door een meerderheid van de verkozenen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester. Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen.

Zoals ook thans het geval is, is de Vlaamse Regering niet verplicht de voorgedragen kandidaat ook effectief te benoemen. Zij kan altijd om een nieuwe voordracht verzoeken of, desnoods, zelfs een burgemeester buiten de verkozenen benoemen voor de gemeenteraad.

#### b) Aanwijzing van de voorzitter van de gemeenteraad

De Vlaamse Regering wenst de verkozen raadsleden een maximale autonomie te geven bij de aanwijzing van de voorzitter van de raad. Dat is niet automatisch de burgemeester, maar het kan evenzeer een schepen zijn of eveneens een raadslid dat niet behoort tot het uitvoerend college.

De mogelijkheid om een raadslid dat niet behoort tot het college aan te wijzen als voorzitter van de gemeenteraad, kan bijdragen tot de versterking van de rol van de gemeenteraad als controlerende instantie ten aanzien van de uitvoerende mandatarissen. Een afzonderlijke voorzitter kan ook de werking van de gemeenteraad sterker benadrukken door hem een meer onafhankelijke positie te geven ten opzichte van het college. Indien de gemeente een verregaande scheiding tussen beleid en beheer nastreeft, kunnen de gemeenteraadsleden als voorzitter eerder kiezen voor een raadslid dat geen uitvoerend mandaat opneemt.

Wat de procedure van aanwijzing van de voorzitter betreft, kiest de Vlaamse Regering voor een regeling die gelijkaardig is aan die voor de voordracht van de burgemeester. In casu gebeurt een benoeming via een akte van voordracht met eenzelfde dubbele meerderheid zoals het geval is voor de akte van voordracht van de burgemeester. Die akte van voordracht wordt aan de gemeentesecretaris overhandigd uiterlijk acht dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad. Enkel als er geen ontvankelijke akte is ingediend, heeft er alsnog een verkiezing plaats.

#### c) Aanwijzing van de schepenen

Een belangrijke vernieuwing, die eveneens aansluit bij de verruimde mogelijkheid tot zelfregulering, is dat het aantal schepenen niet meer volledig wordt vastgesteld door het decreet. Het ontwerp bepaalt enkel een maximum, dat gelijk is aan het huidige aantal schepenen. Dat biedt de lokale verkozenen de mogelijkheid om desgewenst een minder groot aantal schepenen aan te wijzen. Een uniform vastleggen van een aantal schepenen, louter gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente, beantwoordt niet noodzakelijkerwijze aan een optimaal bestuur in elke gemeente, ongeacht het niveau van de dienstverlening en de complexiteit van het bestuur. De Vlaamse Regering wenst ook op dat punt de gemeentelijke verkozenen te responsabiliseren. Een minder groot aantal schepenen leidt, waar dit aansluit bij de omvang van de gemeenschappelijke bestuursverantwoordelijkheid, ook tot een grotere kosteneffectiviteit.

De aanwijzing van de schepenen gebeurt niet meer via een verkiezing, zoals thans geregeld in de Nieuwe Gemeentewet, maar in beginsel via een benoeming op basis van een gezamenlijke akte van voordracht met een dubbele meerderheid: die van de verkozenen voor de gemeenteraad en die van de lijst waarop de schepenen werd verkozen. De rangorde van de schepenen wordt bepaald door hun

volgorde op de akte van voordracht.

De voordrachtakte wordt overhandigd aan de gemeentesecretaris, uiterlijk acht dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad. Pas als er geen gezamenlijke akte van voordracht wordt voorgelegd, wordt overgegaan tot de individuele verkiezing van de schepenen.

Overeenkomstig artikel 11 bis van de Grondwet, bepaalt het ontwerp van gemeentedecreet dat het college van burgemeester en schepenen, om rechtsgeldig te kunnen vergaderen, moet bestaan uit personen van verschillend geslacht. Conform de Grondwettelijke bepalingen geldt die verplichting niet voor de colleges van burgemeester en schepenen in de 6 faciliteitgemeenten in de Vlaamse Rand en Voeren, waar de schepenen rechtstreeks worden verkozen.

#### 2.2.4. Duur van het mandaat als burgemeester, schepen en voorzitter van de gemeenteraad

Een andere vernieuwing houdt verband met de duur van het mandaat en de regeling van de opvolging. Zoals vandaag blijft het de regel dat het ambt van burgemeester, schepen en voorzitter wordt begeben voor zes jaar, de duur van de gemeentelijke bestuursperiode. Maar vanzelfsprekend kan iemand steeds voortijdig ontslag nemen uit het ambt.

In het ontwerp wordt een procedure geregeld waardoor het mogelijk wordt om in volle transparantie reeds vanaf de benoeming van een burgemeester, schepen of voorzitter, de einddatum van zijn mandaat te bepalen en tevens reeds te regelen wie hem zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het mandaat. Dat gebeurt via een vermelding op de akte van voordracht. Deze mogelijkheid geldt, zowel voor de eerste aanwijzing via de gezamenlijke of individuele voordracht van de kandidaten na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad, als bij voordrachten in de loop van de bestuursperiode.

Met deze regeling wenst de Vlaamse Regering bij de aanstellingen in mandaat rekening te houden met de wil van de verkozen raadsleden, als die in sommige gevallen een of meerdere mandaten in de tijd wensen te beperken. De voordrachten zijn immers de vertolking van de wil van de verkozen raadsleden. Daarom wordt een procedure bepaald waardoor de burgermeester, de schepen of de voorzitter niet langer in de mogelijkheid zijn in functie te blijven als de meerderheid van de verkozen raadsleden, zowel als de meerderheid van de verkozenen op de lijst waarop ook de kandidaat-schepen werd verkozen, opteert voor een beperking in de tijd van het mandaat, om dit in een volgende periode aan een andere kandidaat toe te wijzen.

#### 2.2.5. Toevoeging OCMW-voorzitter aan het college van burgemeester en schepenen (verplicht vanaf 2012)

Zoals reeds aangegeven, maakt de voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn deel uit van het college van burgemeester en schepenen. Hij is van rechtswege schepen vanaf zijn verkiezing als voorzitter. Tot op dat moment is het college niet volledig samengesteld. Daar de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van rechtswege samen komt binnen zeven dagen na zijn verkiezing op de installatievergadering van de gemeenteraad, is de periode waarop het college onvolledig is, van derwijze korte duur dat de normale werking van het bestuur niet in het gedrang wordt gebracht.

De OCMW-voorzitter is in het schepencollege de laatste schepen in rang.

De functies van voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn zijn niet cumuleerbaar. Dat wordt geregeld via de procedure van de verhindering.

De aanwezigheid van de OCMW-voorzitter in het college zorgt minstens voor een betere stroomlijning van de onderlinge organisatie. In deze context zal ook het overlegcomité worden opgeheven.

Bij de eerstvolgende vernieuwing van de gemeenteraden zullen de gemeenteraden er evenwel nog voor kunnen opteren om de OCMW-voorzitter nog niet in het schepencollege op te nemen. In dat geval zullen ook de thans bestaande overlegmechanismen behouden blijven en zal de nieuwe – versoepelde – overlegstructuur bedoeld in artikel 270 van het ontwerp nog niet in werking treden.

Bij afzonderlijk ontwerp van decreet, tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zal de mogelijkheid worden ingeschreven dat de Raden voor Maatschappelijk Welzijn die dat wensen de mogelijkheid krijgen om maximaal 2 ondervoorzitters aan het OCMW toe te voegen, op voorwaarde dat dit gepaard gaat met een evenredige vermindering van het aantal schepenen. Ook deze mogelijkheid kan leiden tot een betere stroomlijning van de politieke organisatie en verdeling van de werklast.

#### 2.2.6. Onverenigbaarheden en vormen van verhindering

Voorts wordt beoogd de politieke rechten van de burgers en de mandatarissen maximaal te garanderen. Met dit doel worden een aantal onverenigbaarheden die opgenomen waren in de Nieuwe Gemeentewet voor gemeenteraadsleden of voor burgemeester en schepenen niet langer behouden. Het betreft inzonderheid de onverenigbaarheid voor de beambten van het bosbeheer, de onverenigbaarheid voor de bedienaren van de erediensdiensten, de onverenigbaarheid voor de agenten en beambten der fiscale besturen en de onverenigbaarheden voor militairen in actieve dienst. Daarnaast wordt tevens voorzien in een aantal gevallen van verhindering waarbij de mandataris zijn mandaat terug kan opnemen zodra er een einde komt aan zijn toestand van verhindering.

Het ontwerp van decreet hanteert een cumulverbod tussen het ambt van minister of staatssecretaris of lid van de Europese Commissie en een uitvoerend gemeentelijk mandaat.

De Vlaamse Regering hanteert de techniek van verhindering om dit cumulatieverbod tussen uitvoerende mandaten te bewerkstelligen. Het gaat immers om mandaten die op verschillende tijdstippen aanvangen en voor een verschillende duurtijd. Als de oorzaak van de verhindering ophoudt, moet men steeds kunnen terugkeren naar het oorspronkelijke mandaat.

Daarnaast kunnen de schepenen of de burgemeester evenmin deel uitmaken van de bestendige deputatie. Het feit dat de bestendige deputatie voor o.m. het verkiezingscontentieux vervangen wordt door een onafhankelijk administratief rechtscollege volstaat niet om dit cumulverbod op te heffen. De bestendige deputatie beschikt immers vanuit andere regelgevingen nog over belangrijke bevoegdheden (b.v. inzake ruimtelijke ordening), die dergelijke cumul niet wenselijk maken omdat het risico op belangenvermenging te groot is.

Ook hiervoor wordt de techniek van de verhindering gebruikt.

Daarnaast voorziet het decreet ook een geval van vrijwillige verhindering voor een schepen of burgemeester die het mandaat uitoefent van federaal, Vlaams of Europees Parlements lid. In dat geval zal de gemeenteraad de verhindering echter slechts kunnen vaststellen op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken schepen of burgemeester.

#### 2.2.7. Statuut van het gemeenteraadslid

De burgemeester en de schepenen ontvangen een salaris, dat vastgesteld wordt door de Vlaamse Regering. In tegenstelling tot wat vandaag het geval is, wordt dat salaris niet langer uitgedrukt als een percentage van het salaris van de gemeentesecretaris, maar wel van de vergoeding van de leden van het Vlaamse Parlement, te beginnen met de burgemeester. Het salaris van de schepenen wordt vastgesteld op basis van dat van de burgemeester.

Buiten het salaris en de vergoedingen, bepaald in het decreet, mogen de burgemeester en de schepenen geen aanvullende vergoedingen genieten ten laste van de gemeente en haar extern verzelfstandigde agentschappen, om welke reden of onder welke benaming ook. Het decreet stelt ook een maximaal plafond vast.

De voorzitter ontvangt geen salaris, maar eveneens een presentiegeld dat de gemeenteraad bepaalt, binnen de grenzen die de Vlaamse regering zal vastleggen. Het decreet voorziet evenmin in een specifieke personele ondersteuning voor de voorzitter. Die moet gebeuren via administratieve organisatie onder leiding van de secretaris. Maar vanzelfsprekend moet de voorzitter goed worden geïnformeerd en moet hij, nauwer dan een ander raadslid, betrokken zijn bij de werking van de gemeente. Dit betekent een zekere bijkomende opdracht voor de voorzitter en de administratie.

Gemeenteraadsliden ontvangen geen salaris, maar een presentiegeld voor hun aanwezigheid op de vergaderingen van de raad.

De Vlaamse Regering stelt de grenzen van de bedragen vast die de gemeenteraden kunnen bepalen. Binnen die marges geeft het decreet de gemeenten ruimte om zelf een "maximaal" presentiegeld te bepalen voor de vergaderingen van de gemeenteraad en de commissies. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om, rekening houdend met het aantal en de complexiteit van de te behandelen onderwerpen en ermee samenhangende voorbereidingstijd voor de raadsleden, een verantwoorde vergoeding vast te stellen.

De gemeenten zijn niet verplicht dit presentiegeld uniform vast te stellen. Zo lijkt het logisch dat het presentiegeld voor de voorzitter hoger kan liggen dan dat voor de overige raadsleden.

Zij kunnen ook een differentiatie inbouwen naargelang de aard van de vergadering, de duur en complexiteit. Zij kunnen ook rekening houden met het al dan niet volledig deelnemen aan de zitting. De Vlaamse Regering zal eveneens een lijst opstellen van vergaderingen die verband houden met het mandaat. De gemeenteraad kan uit die lijst bij reglement bepalen voor welke vergaderingen een presentiegeld wordt verleend.

Daarnaast kunnen de gemeenteraden voorzien in de terugbetaling van specifieke kosten die verband houden met de uitoefening van het mandaat. Het gaat dan om een effectieve terugbetaling van werkelijk gemaakte en bewezen uitgaven, die voortvloeien uit het mandaat. Het decreet biedt de



mogelijkheid om ook op het vlak van de terugbetaling van werkelijk gemaakte kosten een onderscheid te maken tussen het mandaat van gemeenteraadslid, voorzitter van de gemeenteraad en commissie- of fractievoorzitter.

Het statuut van de gemeenteraadsleden en uitvoerende mandatarissen moet verder uitgewerkt worden in uitvoeringsbesluiten. Heel wat zaken moeten echter niet op Vlaams niveau doch op federaal niveau geregeld worden, gelet op de verbanden met fiscaliteit, sociale zekerheid en arbeidswetgeving.

#### 2.2.8. Tucht mandatarissen

Het tuchtrecht op de mandatarissen van de gemeenten wordt gewijzigd. In de politieke sfeer betekenen tuchtmaatregelen ten aanzien van mandatarissen een aanzienlijke sanctie. Daarom wordt de verantwoordelijkheid bij de Vlaamse Regering gelegd. Zij kan de burgemeester, schepen of voorzitter van de gemeenteraad schorsen of afzetten wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid. Betrokkene wordt vooraf gehoord. Na afzetting kan de betrokkene pas na verloop van twee jaar herkozen worden in die functie. De Vlaamse Regering stelt de nadere procedureregels vast. Tegen gemeenteraadsleden worden geen mogelijke tuchtmaatregelen in het decreet ingeschreven.

#### 2.3. De organisatie van een administratief rechtscollege ter vervanging van de bestendige deputatie voor de behandeling van betwistingen betreffende de verkiezingen en geschillen inzake afstand of verval van mandaat

De Vlaamse Regering kiest ervoor om inzake de juridische geschillen betreffende de lokale besturen, waarin tot nu toe de bestendige deputatie als administratief rechtscollege optrad, dit provinciaal college te vervangen door een, nog op te richten, onafhankelijk administratief rechtscollege per provincie. Dat college zal bestaan uit drie personen.

De kieswetgeving zal hiertoe worden aangepast. De Vlaamse Regering is immers van oordeel dat de deputatie, als politiek orgaan dat de emanatie is van de verkozen provincieraad, uitspraak zou doen over zaken die rechtstreeks verband houden met het politieke gebeuren, waaronder meer in het bijzonder het verkiezingscontentieux.

Het zal daarbij gaan om een rechtscollege dat ook geschillen zal behandelen inzake vervallenverklaring van mandaat, ontslag en dergelijke meer. Dit nieuw op te richten rechtscollege zal ook de beroepen behandelen inzake aansprakelijkheid van de gemeentesecretaris, de financieel beheerder, de budgethouders en rekenplichtigen, in de gevallen bepaald in het ontwerp van gemeentedecreet.

#### 2.4. Werking van de gemeenteraad

##### 2.4.1. Volheid van bevoegdheid met ruime mogelijkheden voor delegatie

De versterking van de gemeenteraad wordt vooreerst geconcretiseerd door de gemeenteraad beter in de mogelijkheid te stellen in zijn beleid de nadruk te leggen op het maken van de belangrijke beleidskeuzes en daardoor richting te geven aan het bestuur.

Dit wordt geconcretiseerd door aan de gemeenteraad de mogelijkheid te geven om in ruime mate bevoegdheden te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Vanzelfsprekend moet de gemeenteraad de controle behouden op de algemene beleidsaansturing. De essentiële beslissingen voor het bestuur van de gemeenten mogen niet aan de bevoegdheid van de verkozenen worden onttrokken. Het decreet bevat daarom een limitatieve lijst met niet-delegeerbare bevoegdheden. Het zijn precies de bevoegdheden die strategisch van aard zijn: de reglementerende bevoegdheid, het uitzetten van de grote beleidslijnen via de meerjarenplanning en het budget, het vaststellen van belastingen en retributies, de grote lijnen van de ambtelijke organisatie, de organisatorische uitbouw van de diensten, het goedkeuren van het intern controlesysteem, de adviesverlening, het systeem van klachtenbehandeling.

De gemeenteraad bepaalt zelf de mate waarin hij, binnen de grenzen van het decreet, bevoegdheden naar het college delegeert. Principieel kent het decreet de volheid van bevoegdheden toe aan de rechtstreeks verkozen gemeenteraad. Dat betekent dat, telkens het decreet een bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan toewijst, daaruit moet worden afgeleid dat de gemeenteraad bevoegd is om die aangelegenheid te regelen en er de gewenste beslissingen over neemt.

Maar de uitgebreide mogelijkheid tot delegatie heeft als effect dat, ongeacht het principe van de algemene bevoegdheid van de raad, de rol van de vertegenwoordigende vergadering toegespitst kan worden op het maken van de belangrijke beleidskeuzes, om de verdere uitwerking ervan in grote mate toe te vertrouwen aan het uitvoerend college. Het bespaart een hoop papierwerk en geeft de gemeenteraad de mogelijkheid zich te ontdoen van detailbeslissingen waardoor de essentie beter kan worden aangepakt.

Dit biedt ook grote mogelijkheden tot lokaal maatwerk en diversiteit in het lokaal bestuur. De gemeenten zullen die bevoegdheidsverdeling kunnen invullen, rekening houdend met hun visie op het gemeentelijk bestuur, de politieke en ambtelijke cultuur, hun grootte en typologie. Deze maatregel kan ertoe bijdragen het aantal agendapunten van de gemeenteraad te beperken tot wat essentieel is voor het beleid. Afgezien van de kosten, ook organisatorisch, en inzake voorbereiding, kan dit ook de duur van de vergaderingen beperken.

#### 2.4.2. Agenderingsrecht, informatie en controle van het beleid

De gemeenteraad krijgt een grotere rol in de agendering van te bespreken punten, de bepaling van en de controle op het beleid. Daartoe worden verschillende initiatieven ontwikkeld, die moeten bijdragen tot een grotere zeggenschap van de raadsleden. Daarnaast worden de mogelijkheden tot opvolging van het beleid en controle op het uitvoerend college en op de werking van het bestuur verbeterd door de invoering van een verplichte rapportering en de audit door de externe auditcommissie.

Deze maatregelen zijn het noodzakelijke tegengewicht van de ruimere mogelijkheden tot delegatie van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en schepenen, en verder naar de administratie. De nadruk van de opdracht van de gemeenteraad ligt veel meer dan in het verleden het geval was op het vastleggen van de belangrijke politieke opties en beleidskeuzes, terwijl veel meer mogelijkheden in verband met de verdere invulling van die keuzes aan het uitvoerend orgaan worden toevertrouwd.

Maar die grotere verantwoordelijkheid voor het college moet vanuit democratisch oogpunt gepaard gaan met meer ruimte voor opvolging en controle inzake de wijze waarop het college en de administratie die verantwoordelijkheid concreet invullen.

Een eerste, belangrijke maatregel, heeft reeds betrekking op de agendering van punten op de gemeenteraad. De bestuurders, maar ook de individuele raadsleden moeten niet alleen punten op de agenda kunnen plaatsen, maar moeten tevens over alle mogelijkheden beschikken om de raadszittingen op een gedegen wijze voor te bereiden door vooraf een inzicht te verwerven in de voorgenomen besluitvorming. Dat is de essentie van hun democratische opdracht.

De voorzitter van de raad beslist tot bijeenroeping van de raad en bepaalt de agenda. Die bevat wel in ieder geval de punten die het college ter bespreking wil voorleggen. Ook de burgemeester kan punten toevoegen die specifiek betrekking hebben op zijn ambt, als hij niet de voorzitter is van de gemeenteraad. Vanzelfsprekend kunnen ook individuele raadsleden punten op de agenda plaatsen.

Om de raadsleden toe te laten vooraf op een degelijke manier de zitting voor te bereiden, wordt de verplichting ingeschreven om niet alleen alle agendapunten duidelijk te omschrijven, maar ook om voor elk agendapunt een toelichtende nota toe te voegen en het voorstel van beslissing. Deze toelichtende nota moet beknopt en conclusief van aard zijn.

Het dossier dat betrekking heeft op een agendapunt, moet natuurlijk ook ter beschikking zijn van de gemeenteraadsleden, vanaf de verzending van de agenda.

#### 2.4.3. Vergaderingen van de raad en wijze van stemmen

De algemene regel is dat de vergaderingen van de gemeenteraad openbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de commissies. Uitzonderingen houden verband met aangelegenheden die de persoonlijke levenssfeer raken. In het belang van de openbare orde of op grond van ernstige bezwaren kan de raad met twee derde van de leden beslissen tot behandeling van punten in besloten vergadering.

De stemmingen zijn openbaar, behalve als het gaat om aangelegenheden die verband houden met personen: de vervallenverklaring van mandaten van raadslid of schepen, de aanwijzing van leden in de gemeentelijke bestuursorganen en van vertegenwoordigers in overlegorganen, andere rechtspersonen en verenigingen of als het gaat om individuele personeelszaken.

#### 2.4.4. Versterking van de controlerende opdracht van de raad

De mogelijkheden voor de raadsleden om controle uit te oefenen op de werking van het bestuur worden vergroot. Zij hebben recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten betreffende het gemeentelijk bestuur en kunnen er een afschrift van bekomen. Zij mogen ook alle inrichtingen en diensten bezoeken die de gemeente opricht en beheert.

Daarnaast hebben de raadsleden het recht om aan de burgemeester en het college mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. Nieuw is ook dat de raadsleden, na de goedkeuring van de notulen, automatisch een afschrift bekomen van de notulen van de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen. Zij zijn aldus in de mogelijkheid om de dagelijkse werking van het

bestuur goed op te volgen en kunnen er, wanneer zij dat wensen, nadere toelichting over ontvangen, onder meer via de uitoefening van hun recht om de burgemeester en het college te bevragen.

Tot slot betekent het invoeren van een externe audit een belangrijke versterking van de controlerol van de gemeenteraad. Die externe audit wordt ingevuld op het niveau van het Vlaamse Gewest en staat daardoor onafhankelijk van de ambtelijke hiërarchie. Hij rapporteert rechtstreeks aan de gemeenteraad over onder meer de wettelijkheid en regelmatigheid van de genomen beslissingen. Deze maatregel houdt in dat de raadsleden, voor aangelegenheden die de kern van de opdracht van het bestuur raken, ook een rapport zullen ontvangen van onafhankelijke deskundigen. Op deze wijze zijn zij in de mogelijkheid om op een gedegen wijze inzicht te krijgen in de werking van de gemeentelijke organisatie. Dat moet de kwaliteit van het debat in de raad en de besluitvorming ten goede komen.

#### 2.4.5. De gemeenteraadscommissies en hun voorzitterschap

Zoals vandaag reeds het geval is, kan de gemeenteraad commissies oprichten. In de toekomst zijn ook die openbaar, onder dezelfde voorwaarden die eveneens gelden voor de gemeenteraad. De commissies bereiden immers de vergaderingen van de raad voor en kunnen ook deskundigen horen. Het is daarom belangrijk dat hun werking zoveel als mogelijk afgestemd is op de werking van de gemeenteraad zelf. Vanuit democratisch oogpunt wenst de Vlaamse Regering daarom ook te waarborgen dat elke fractie kan deelnemen aan de bespreking, zelfs indien die met gesloten deuren plaatsvindt. Vanzelfsprekend moeten de commissies een afspiegeling zijn van de politieke samenstelling van de raad zelf: de mandaten in de commissies worden evenredig verdeeld over de fracties.

Elke fractie is in de commissie vertegenwoordigd. Als ten gevolge van de evenredige vertegenwoordiging een fractie niet vertegenwoordigd is in de commissie, kan zij een raadslid aanwijzen dat in de commissie zetelt. De gemeenteraad beslist voor de toegevoegde raadsleden over de toekenning van een presentiegeld.

Een bijkomend element in verband met de versterking van de positie van de gemeenteraad in zijn verhouding tot het college van burgemeester en schepenen is dat het voorzitterschap van de raadscommissies, verplicht zal worden uitgeoefend door leden die niet behoren tot het college van burgemeester en schepenen.

### 2.5. De werking van het college van burgemeester en schepenen

#### 2.5.1. Bevoegdheden van het college

De burgemeester is van rechtswege de voorzitter van het college van burgemeester en schepenen. Deze vergaderingen zijn niet openbaar.

In tegenstelling tot de gemeenteraad, die over de volheid van bevoegdheid beschikt, heeft het college van burgemeester en schepenen enkel toegewezen bevoegdheden. Daarnaast oefent het vanzelfsprekend de bevoegdheden uit die de gemeenteraad aan het college heeft gedelegeerd.

De door het decreet aan het college toegewezen bevoegdheden houden verband met de dagelijkse werking van het bestuur, het beheer van de gemeentelijke inrichtingen, het aanstellen en het ontslaan van het personeel, het financieel beheer zoals de overheidsopdrachten binnen de door het decreet bepaalde grenzen.

### 2.5.2. Ruimte voor delegatie naar de secretaris

Een belangrijke vernieuwing is dat het college van burgemeester en schepenen bij reglement de uitoefening van belangrijke bevoegdheden kan delegeren aan de gemeentesecretaris. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het aanstellen van het personeel, behalve voor de functies waarvoor krachtens het decreet de gemeenteraad zelf bevoegd is. Het gaat in casu om de secretaris zelf, de adjunct-secretaris en de financieel beheerder.

In de filosofie van het ontwerpdecreet is het college bevoegd voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Maar ook binnen die verantwoordelijkheid krijgt het ruime mogelijkheden tot delegatie naar de secretaris. In dit verband moet erop worden gewezen dat het, in de ontworpen regeling, de gemeenteraad is die de inhoud vastlegt van wat onder het begrip dagelijks bestuur moet worden verstaan. Dit houdt in het bijzonder ook verband met het begrip “budgethouderschap”. Het budgethouderschap betreft de bevoegdheid om een budget te beheren dat taakstellend is in de zin dat het de realisatie van beleidsdoelstellingen beoogt.

Het budgethouderschap komt principieel toe aan het college van burgemeester en schepenen, als uitvoerend orgaan van het verkozen bestuur. Maar voor aangelegenheden van dagelijks bestuur kan het college het budgethouderschap toevertrouwen aan de gemeentesecretaris, die bevoegdheden verder kan delegeren aan andere personeelsleden.

De ontworpen regeling houdt bijgevolg de mogelijkheid in voor de gemeenten om, de uitvoering van het beleid zo efficiënt mogelijk te organiseren, op eigen maat en binnen de grenzen die zij zelf wensen. De gemeenteraad, die principieel de volheid van bevoegdheden heeft, legt via de definiëring van het begrip dagelijks bestuur reeds vast welke bevoegdheden niet aan de administratie kunnen worden toevertrouwd, terwijl het college beslist tot de effectieve delegatie.

## 3. De administratieve organisatie

### 3.1. Responsabilisering van de administratie

Ook op het vlak van de administratieve organisatie en het personeelsbeleid bevat het ontwerp belangrijke vernieuwingen, die de algemene uitgangspunten concretiseren waarop het decreet steunt: deregulering, grotere lokale autonomie en meer ruimte voor maatwerk.

In dit ontwerp maakt de Vlaamse Regering de keuze voor het responsabiliseren van de administratie in een samenwerkingsmodel met de politieke verantwoordelijken. In dat samenspel vervult de gemeentesecretaris de schakelfunctie tussen politiek en administratie: hij is het hoofd van de administratie en heeft de leiding van de diensten. Tegelijkertijd is hij de partner van het college van burgemeester en schepenen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen via de gemeentelijke diensten.

### 3.2. De aansturing van de beleidscyclus en de afsprakennota met het college

Het ontwerp geeft de administratie een belangrijke verantwoordelijkheid in de beleidscyclus. Het maken van de beleidskeuzes en het bepalen van de richting van het bestuur en zijn organisatie is vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid van de politieke mandatarissen. Maar de gemeentesecretaris heeft de opdracht om via de werking van de gemeentelijke diensten de beleidscyclus aan te sturen via de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid.

Daartoe sluit hij, mede namens het managementteam een afsprakennota met het college van burgemeester en schepenen. Dit document formaliseert de wijze van samenwerking tussen het politieke en administratieve niveau. Het komt tot stand, minstens bij het begin van de gemeentelijke bestuursperiode na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad en het aantreden van een nieuw college, maar is vanzelfsprekend aanpasbaar.

De afsprakennota is dan ook een belangrijk document, zowel voor het college als voor de administratie. Het bevat volgende cruciale elementen:

- de wijze waarop de administratie met het college zal samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren;
- de omgangsvormen tussen college en administratie;
- de wijze waarop de administratie de haar gedelegeerde bevoegdheden zal uitoefenen.

De afsprakennota heeft implicaties voor de werking van het geheel van de gemeentelijke diensten. De secretaris sluit de afsprakennota dan ook mede namens de overige leidinggevende ambtenaren en na met hen te hebben overlegd in het managementteam.

### 3.3. Organisatiemodel en leiding van de gemeentelijke diensten

#### 3.3.1. Ruimte voor autonomie en maatwerk

De concrete uitwerking van de ambtelijke organisatie en de structuur van de gemeentelijke diensten en instellingen wordt aan de gemeenten zelf overgelaten.

Ook op dit punt komt het primaat van de politiek tot uiting in een model van samenwerking met de administratie. De gemeenteraad stelt het organogram van de gemeentelijke diensten vast, alsook de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het personeel. De gemeenten krijgen daarbij maximale mogelijkheden om hun organisatiestructuur optimaal af te stemmen op hun specifieke noden. Het decreet legt in dit verband geen inhoudelijke grenzen vast.

Maar de secretaris zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming, in overleg met het managementteam.

De gemeentesecretaris staat in voor de algemene leiding van de gemeentelijke diensten. Hij is verantwoordelijk voor de algemene werking van de administratie en organiseert de behandeling van de briefwisseling. Hij staat aan het hoofd van het personeel en is zodoende bevoegd voor het

dagelijks personeelsbeheer.

Voor de uitvoering van die opdracht kan hij een ruime delegatie krijgen van bevoegdheden die krachtens het decreet principieel zijn toegewezen aan het college. Daartoe behoren onder meer de aanstellingen van het personeel en de tucht, het budgethouderschap inzake de aangelegenheden van dagelijks bestuur met inbegrip van de overheidsopdrachten die daarmee verband houden.

Overeenkomstig de algemene principes die in het ontwerp van gemeentedecreet zijn verwerkt, kiest de Vlaamse Regering hierbij niet voor een eenheidsmodel. Het gaat om een mogelijkheid tot delegatie, die de gemeenten zelf vrij concretiseren, rekening houdend met het organisatiemodel dat zij voorstaan, met de omvang van hun bestuur en met hun eigen politieke en ambtelijke cultuur.

Het decreet regelt ook dat de gemeentesecretaris bepaalde bevoegdheden verder kan delegeren naar andere personeelsleden van de gemeente. Dat kan binnen de perken van de modaliteiten die het college daartoe bepaalt bij het vastleggen van de delegatie aan de secretaris. In organisaties van enige omvang is deze verdere delegatie logisch voor de goede werking.

### 3.3.2. Versterken van de groepsdynamiek via het managementteam

Ongeacht de omvang van de delegatieregeling waarvoor ter plaatse wordt gekozen, is het organisatorisch management in een moderne organisatiecultuur verbonden met een groepsdynamiek van de verschillende leidinggevende ambtenaren. De goede werking van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening is de verantwoordelijkheid en de zorg van het geheel van de gemeentelijke diensten. Het conflictmodel secretaris-ontvanger wordt grotendeels vervangen door een samenwerkingsmodel waarin de secretaris en de financieel beheerder een belangrijke rol te vervullen hebben.

Door het verplicht instellen van een managementteam, dat onder leiding van de secretaris de dienstverlening coördineert, kiest het ontwerp immers uitdrukkelijk voor samenwerking en verbondenheid van de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Het managementteam vormt het sluitstuk van het organisatiemodel van de gemeentelijke diensten. Het managementteam bestaat enkel uit ambtenaren. Er mag worden verwacht dat minimaal de secretaris, de financieel beheerder en de voornaamste diensthoofden er deel van uitmaken.

Het managementteam vervult de rol als overlegorgaan. In bepaalde aangelegenheden wordt zulk overleg expliciet opgelegd door het decreet. Het managementteam bewaakt de samenhang van de gemeentelijke werking, de kwaliteit van de organisatie en de interne communicatie in functie van het gemeenschappelijke belang van de dienstverlening ten bate van de burgers. Met het vastleggen in het decreet van dit zogenaamde diensthoofdenmodel sluit het ontwerp aan bij de hedendaagse bestuurscultuur.

### 3.3.3. Invoering van een systeem van interne controle

In samenhang met de geschetste methodiek van delegatie, samenwerking en verdeling van verantwoordelijkheden, is vanzelfsprekend ook een goede opvolging en interne controle nodig. Interne controle is een geheel van maatregelen en procedures om een redelijke zekerheid te verschaffen over het bereiken van de beoogde doelstellingen, het naleven van de regelgeving, het bekomen van betrouwbare informatie, het efficiënt inzetten van de middelen.

De verplichte organisatie van een interne controle binnen de gemeentelijke organisatie, is een

belangrijke vernieuwing ten opzichte van de huidige regeling. Maar delegatie en verdeling van verantwoordelijkheden kan niet efficiënt gebeuren zonder een goed systeem van interne controle. Conform de in het decreet bepaalde logica, waarbij de administratie de beheerscyclus aanstuurt en de gemeentesecretaris de dienstverlening organiseert, stelt de secretaris het interne controlesysteem vast, na overleg met het managementteam. Maar gelet op het doorslaggevende belang van dit instrument, is het onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad.

De secretaris rapporteert jaarlijks over de interne controle aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad.

### 3.4. Het ambtelijke topmanagement

#### 3.4.1. De gemeentesecretaris

Zoals reeds aangegeven wordt de betrokkenheid van de gemeentesecretaris bij de beleidsvoorbereiding versterkt. Hij is onder meer belast met het opstellen van de ontwerpen van de basisinstrumenten van het gemeentelijk organisatiemanagement (organogram), personeelsmanagement (personeelsformatie en rechtspositieregeling van het personeel) en strategisch management (o.m. strategische nota van de meerjarenplanning en de beleidsnota van het budget).

De keuze voor het diensthoofdenmodel komt tot uiting in de uitdrukkelijke verplichting voor de gemeentesecretaris om bij het uitoefenen van zijn voorbereidende taken overleg te plegen met het managementteam.

#### 3.4.2. De financieel beheerder

In het ontwerp van decreet wordt de klassieke ontvangersfunctie niet langer behouden. De verantwoordelijkheid voor de financiële functie wordt gemoderniseerd. De rollen van controleur en gecontroleerde worden van elkaar gescheiden.

De taken die betrekking hebben op het financieel beheer worden toevertrouwd aan de financieel beheerder, die in elke gemeente aanwezig moet zijn. De financieel beheerder is de ambtelijke verantwoordelijke voor de gemeentefinanciën.

Omwille van het strategisch en operationeel belang van deze functie is de gemeenteraad bevoegd voor zijn aanstelling en ontslag en treedt de gemeenteraad op als tuchtoverheid. Het ambt van financieel beheerder wordt uitgeoefend door personeelsleden van de gemeente, eventueel deeltijds. In kleinere gemeenten wordt het toevertrouwd aan een gewestelijk ontvanger. De Vlaamse Regering zal ter zake nadere bepalen wanneer een financieel beheerder verplicht een gemeentelijke ambtenaar is en in welke gevallen de functie verplicht wordt uitgeoefend door een gewestelijke ontvanger. Ook een combinatie met het ambt van OCMW-ontvanger behoort tot de mogelijkheden.

De financieel beheerder bekleedt in het gemeentelijke organisatieconcept een specifieke positie:

hij staat onder de functionele leiding van de gemeentesecretaris bij de uitoefening van zijn in het decreet bepaalde opdrachten die verband houden met de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoe-



ring;

maar daarnaast is hij zelfstandig verantwoordelijk voor een aantal aspecten die verband houden met zijn controlerende en rapporterende taken.

Onder de functionele leiding van de secretaris, en in overleg met het managementteam, zorgt de financieel beheerder voor:

het opstellen van de financiële nota van het meerjarenplan en van het budget;  
het voeren van de boekhouding en het opmaken van de jaarrekening;  
het thesauriebeheer;  
de financiële analyse en de beleidsadvisering inzake financiën.

Met betrekking tot die opdrachten rapporteert de financieel beheerder aan de gemeentesecretaris.

Naast deze opdrachten, die verband houden met de eigenlijke beleidscyclus, heeft de financieel beheerder echter ook belangrijke taken, die hij in volle onafhankelijkheid uitvoert. Het gaat meer bepaald om:

de voorafgaande krediet- en wetmatigheidcontrole van beslissingen van de gemeente met budgettaire en financiële implicaties, volgens de modaliteiten die in het decreet worden bepaald;  
het innen van de ontvangsten via het debiteurenbeheer.

Met betrekking tot deze opdrachten rapporteert de financieel beheerder rechtstreeks, en in volle onafhankelijkheid, aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad.

Er wordt bijgevolg op het vlak van de controle op de wettelijkheid en het beschikbaar zijn van kredieten, alsook inzake de inning van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten een duidelijke functiescheiding georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie.

Die functiescheiding wordt verder geconcretiseerd door de bevoegdheid inzake de uitvoering van de betalingen onder de verantwoordelijkheid te plaatsen van de gemeentesecretaris. Er wordt een scheiding beoogd tussen:

het aangaan van de verbintenissen via het budgethouderschap: college met mogelijkheid tot delegatie naar de secretaris en subdelegatie naar andere personeelsleden;  
de controle op de beschikbaarheid van kredieten: de financieel beheerder;  
de controle op de wettelijkheid: de financieel beheerder;  
de registratie: de financieel beheerder;  
de uitvoering van de betaling: de secretaris.

Hetgeen hierboven is vermeld betekent niet dat de budgethouder niet meer moet controleren op de beschikbaarheid van de kredieten of op de overeenstemming met de wettelijke bepalingen. De secretaris kan de uitvoering van de betalingen aan rekenplichtigen toevertrouwen waardoor de interne controle wordt versterkt. Het is enkel in kleine gemeenten verantwoord dat de secretaris zelf instaat voor de betalingen.

Het decreet organiseert een procedure die toelaat de verantwoordelijkheid te bepalen van de

verschillende personen die in het desbetreffend financieel proces betrokken zijn geweest. Beroepen hiertegen staan open bij het nieuw op te richten administratief rechtscollege dat ter zake in de plaats komt van de bestendige deputatie.

### 3.5. Het personeel

#### 3.5.1. Algemeen: een gemeentelijk personeelsbeleid op verschillende niveaus

In het decreet worden enkel de grondregels van het gemeentelijk personeelsbeleid opgenomen. Opnieuw ontstaat er daardoor ruimte voor lokale invulling.

Het decreet bevat in de eerste plaats regels die de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot het invullen van dit personeelsbeleid vastleggen. In samenhang daarmee worden de instrumenten gedefinieerd waarmee de gemeente een algemeen en individueel personeelsbeleid voert. Verder werd ervoor geopteerd om slechts een aantal inhoudelijke basisregels vast te leggen betreffende de rechtspositie van het gemeentepersoneel. Ten slotte wordt voorzien in een aantal specifieke mechanismen van toezicht.

De Vlaamse Regering zal deze basisregels nader uitwerken. Zij bepaalt de minimale voorwaarden inzake het instrumentarium van het personeelsbeleid, met inachtneming van de vereisten van de federale regelgeving inzake het vakbondsstatuut van het gemeentepersoneel. Zij zal tevens de nodige maatregelen nemen om de interne en externe mobiliteit van het gemeentepersoneel te bevorderen.

De concrete uitwerking van het gemeentelijke personeelsbeleid valt binnen de gemeentelijke autonomie. Ter zake geldt het primaat van de gemeenteraad. Maar de administratie wordt bij de voorbereiding betrokken. Inzake het individueel personeelsbeleid wordt de keuze voor een maximale responsabilisering van het ambtelijke niveau doorgezet.

#### 3.5.2. Instrumenten van gemeentelijk personeelsbeleid

Het decreet verschaft de gemeente een tweetal instrumenten van algemeen personeelsbeleid: de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het personeel.

De gemeenteraden bepalen vrij het aantal betrekkingen in contractueel of vast verband dat nodig is voor een kwaliteitsvolle beleidsvoering en dienstverlening. Zij bepalen ook het niveau van de betrekkingen. Maar zij moeten er wel voor zorgen dat de formatie past in het financieel beleid en het noodzakelijke evenwicht van de financiën. De repercussies van de personeelsformatie moeten tot uiting komen in een sluitend meerjarenplan. In dat plan kan desgewenst rekening gehouden worden met de concrete invulling van de in de formatie opgenomen betrekkingen, gespreid over meerdere jaren.

Als een inschrijving van de volledige weerslag gebeurt, zowel in het budget van het jaar zelf, als in het meerjarenplan, is de financiële haalbaarheid vanzelfsprekend reeds aangetoond.

De personeelsformatie en de besluiten tot wijziging ervan vallen enkel onder het algemeen toezicht.

Bepalend daarbij is de zorg voor de financiële haalbaarheid. Het decreet voorziet in een verplichte schorsing door de gouverneur en desgevallend vernietiging door de Vlaamse regering indien de financiële haalbaarheid van de personeelsformatie niet wordt aangetoond ten aanzien van de financiële nota van het meerjarenplan.

Behalve dit verplichte optreden van de toezichthoudende overheid, kan een optreden noodzakelijk zijn wegens schending van het recht, de algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur of strijdigheid met het algemeen belang, zoals het ook met betrekking tot de overige gemeentelijke bestuurshandelingen is gedefinieerd.

**c) De rechtspositieregeling van het personeel** is de bevoegdheid van de gemeenteraad en kan niet aan het college van burgemeester worden gedelegeerd. Het decreet bevat de opsomming van de aspecten van de rechtspositie die minimaal door de gemeenteraad bij besluit moeten geregeld worden. Het gaat onder meer over de bezoldigingsregeling, de salarissen, toelagen en vergoedingen, de procedures voor geobjectiveerde aanwervingen en bevorderingen, de evaluatie, de organisatie van de loopbaan, de arbeidsduur en verlofregeling.

### 3.5.3. Inhoudelijke krachtlijnen van de rechtspositieregeling

#### a) Meer autonomie

In overeenstemming met de algemene principes van het ontwerp van gemeentedecreet genieten de gemeenten ook op het vlak van de vaststelling van de rechtspositieregeling een grotere autonomie. De Vlaamse Regering stelt wel de minimale voorwaarden betreffende de rechtspositieregeling vast. Maar, in uitvoering van het regeerakkoord, bevat het decreet waarborgen voor de gemeenten om hun personeelsbeleid, ook via de rechtspositieregeling, op maat in de door hen gewenste richting te sturen. Dat komt tot uiting in de verschillende deelaspecten van de rechtspositieregeling.

#### b) Versoepelde mogelijkheid om contractueel personeel in dienst te nemen

Eén van de belangrijke vernieuwingen uit het voorliggend ontwerp is dat de gevallen worden opgesomd waarin de gemeenten de mogelijkheid hebben om contractueel personeel in dienst te nemen. Daarbij werd aangesloten bij bestaande regelingen.

Vanzelfsprekend gaat het hier om een evolutieve maatregel. De personeelsleden die in het verleden in statutair verband werden benoemd, behouden deze regeling.

Voor het personeel van de overheid in contractueel dienstverband zullen extra beschermingsmaatregelen worden uitgewerkt, die verband houden met een tewerkstelling in overheidsverband.

#### c) Aanstelling van het personeel

De bevoegdheid tot het aanstellen van het personeel wordt principieel toegekend aan het college van burgemeester en schepenen, behalve wat de gemeentesecretaris betreft, de adjunct-secretaris en de financieel beheerder. Voor die functies is uitsluitend de gemeenteraad bevoegd. Het college kan zijn aanstellingsbevoegdheid delegeren aan de gemeentesecretaris.

#### d) Mogelijkheid tot het invoeren van een mandaatsysteem

Het decreet voorziet ook in de mogelijkheid voor de gemeenten om voor de verschillende functies een mandaatsysteem in te stellen. Ook hier worden bij decreet geen beperkingen gesteld. Het mandaatstelsel is facultatief en niet beperkt tot de leidinggevende functies of de decretale graden. De gemeenten kunnen ertoe over gaan, in functie van het eigen organisatieconcept, met inbegrip voor de functies van gemeentesecretaris, adjunct-secretaris en financieel beheerder.

Wel zal de Vlaamse Regering de minimale voorwaarden vaststellen voor de toepassing van het mandaatstelsel. In die voorwaarden zal alleszins worden opgenomen dat de duur van het mandaat niet gebonden mag zijn aan de gemeentelijke bestuursperiode. De invoering van het mandaat mag er immers niet toe leiden dat de functie gepolitiseerd wordt. Het al dan niet beëindigen van een mandaat, of het eventueel verlengen ervan, mag geen verband houden met de samenstelling van de politieke meerderheid in het bestuur van de gemeente, maar moet rekening houden, hetzij met de specifieke opdracht waarvoor het mandaat werd ingesteld en de periode die werd vastgesteld voor het vervullen daarvan, hetzij met de wijze waarop de functiehouder zijn mandaat heeft vervuld, als het gaat om een opdracht of taak die in hoofdzaak van permanente aard is.

Daarnaast zal de Vlaamse Regering ook de minimale vereisten vaststellen inzake een billijke terugvalpositie en verloning op het einde van het mandaat.

#### e) Evaluatie van het gemeentepersoneel

In het decreet wordt het principe van een periodieke evaluatie van het personeel ingeschreven. Het gaat over een beoordeling van de wijze waarop het personeelslid functioneert. Ter zake worden een aantal basisregels vastgesteld.

Zo is bepaald dat de personeelsleden worden geëvalueerd door andere personeelsleden, die hiërarchische meerderen zijn. Voor de gemeentesecretaris, de adjunct-secretaris en de financieel beheerder wordt voorzien in een evaluatie op politiek niveau. Dit is logisch, gelet op de grote verantwoordelijkheid die deze personeelsleden in het gemeentebestuur zullen dragen inzake de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en omwille van hun specifieke verhouding met het politieke niveau bij de dagelijkse uitvoering van hun functie en opdracht.

Het decreet bepaalt dan ook dat zij worden geëvalueerd door een bijzondere gemeenteraadscommissie, samengesteld zoals de overige gemeenteraadscommissies, maar voorgezeten door de voorzitter van de gemeenteraad. De evaluatie wordt bovendien gehouden op basis van een voorbereidend rapport, opgesteld door externe deskundigen in het personeelsbeleid en op basis van een verslag van het college van burgemeester en schepenen.

Met deze bijzondere bepalingen wil de Vlaamse regering waarborgen inbouwen voor de kwaliteit van het evaluatiegebeuren van het topkader en tegelijkertijd een gepolitiseerde evaluatie tegen gaan.

De rechtsgevolgen van de evaluatie van het personeel moeten door de gemeenteraad worden geregeld als onderdeel van het geheel van de rechtspositieregeling.

#### f) Deontologie

Nieuw is ook dat de gemeenteraden een deontologische code vaststellen voor het gemeentepersoneel. Het decreet bepaalt een aantal minimale regels die heel het personeel moet naleven. De gemeenteraad is bevoegd om deze regels te concretiseren en om in bijkomende rechten en plichten te voorzien.

De minimale rechten en plichten, bepaald in het decreet hebben betrekking op:

de loyaleiteit;

de actieve en constructieve bijdrage tot de realisatie van het beleid en de doelstellingen van de gemeente;

het respect voor de persoonlijke waardigheid;

de grenzen van het spreekrecht;

de integriteit;

het recht op informatie en vorming, maar ook de plicht om zich op de hoogte te houden en zich te vormen in functie van de ontwikkelingen en het functioneren van de dienst.

De deontologische code kan geenszins een beperking opleggen aan de opdrachten die in volle onafhankelijkheid gebeuren.

#### g) Een regeling voor het kabinet- en fractiepersoneel

Het decreet verschaft ook een juridische grondslag voor de aanwerving van contractueel personeel en het ter beschikking stellen van statutair gemeentepersoneel ten behoeve van de kabinetten van schepenen en burgemeester en van de fracties in de gemeenteraad. De grenzen waarbinnen dit kan en de nadere voorwaarden zullen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering. Deze regeling beoogt een einde te maken aan de juridische onzekerheid die dergelijke tewerkstellingssituaties in de praktijk beheersten.

#### h) Tucht

De tuchtregeling, zoals opgenomen in het ontwerp, is enkel van toepassing op het statutaire personeel. Dit verhindert echter niet dat de gemeenteraad ook ten aanzien van het contractueel personeel morele sancties kan organiseren door middel van het arbeidsrecht.

De tuchtregeling, opgenomen in het ontwerp van gemeentedecreet, is veel minder gedetailleerd ingevuld dan in de huidige Nieuwe Gemeentewet. Doelstelling is ook hier een vereenvoudiging aan te brengen, waarbij naar een juist evenwicht wordt gezocht tussen de waarborgen voor het betrokken personeelslid enerzijds, en het belang van het bestuur bij een efficiënt personeelsbeleid anderzijds.

Het ontwerp regelt de volgende onderwerpen: de tuchtvergrijpen, de tuchtstraffen, de tuchtoverheid, de grote lijnen van de tuchtprocedure, de doorhaling van de tuchtstraf, de verjaring van de tuchtprocedure, het beroep en de doorhaling van de tuchtstraf. De nadere procedureregels en de termijnen zullen door de Vlaamse Regering in een uitvoeringsbesluit vastgesteld worden.

Naast de eigenlijke tuchtregeling bevat het ontwerp ook bepalingen inzake de preventieve schorsingen.

Er blijven nog vier mogelijke tuchtstraffen: de blaam, de inhouding van salaris, de schorsing en het ontslag van ambtswege. Belangrijk is dat de tuchtoverheid steeds de overheid is die bevoegd is inzake de aanstellingen. Dat betekent bijvoorbeeld dat, in de gevallen waarin het college de personeelsleden aanstelt, zij niet gerechtigd is om de tuchtbevoegdheid in deze naar de gemeentesecretaris te delegeren.

De gemeenteraad kan echter wel een tuchtcommissie oprichten, die de tuchtbevoegdheid van de gemeenteraad uitoefent.

Ter vrijwaring van de rechten van de verdediging kan een tuchtstraf pas worden opgelegd, nadat het personeelslid de gelegenheid heeft gekregen te worden gehoord. De hoorzittingen en de zittingen waarop de getuigen worden gehoord, zijn niet openbaar.

Een andere vernieuwing betreft het beroep, dat kan worden ingesteld tegen tuchtsancties. Voor de behandeling van die beroepen richt de Vlaamse Regering een "Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen" op. De tuchtcommissie is een bestuurlijk orgaan, waarvan de Vlaamse Regering de samenstelling en de werking regelt. De tuchtcommissie beschikt over een hervormingsrecht.

#### 4. Het financieel beleid en beheer en evaluatie

##### 4.1. Algemene beleidsdoelstellingen

Het ontwerpdecreet wil voorzien in uitgebalanceerde methodieken en organisatiestructuren inzake beleidsmatige en financiële planning, uitvoering en rapportering.

De huidige Nieuwe Gemeentewet en de Nieuwe Gemeenteboekhouding hebben onvoldoende mogelijkheden geschapen voor een modern en efficiënt financieel beleid. De gemeentelijke boekhouding werd in 1995 vernieuwd. Dit leidde evenwel tot een soms kunstmatige koppeling tussen de budgettaire en de algemene boekhouding, met een complex geheel tot gevolg.

De vooropgestelde hervorming van het financieel instrumentarium heeft de volgende doelstellingen:

- het afleggen van verantwoording en rekenschap mogelijk maken en stimuleren;
- het aanreiken van meer relevante beleids- en beheersinformatie door een meerjarig perspectief centraal te plaatsen en door de beleidsintenties systematische te koppelen aan de beschikbare financiële ruimte;
- de beleidsuitvoering op een soepeler manier laten gebeuren; hiërarchische flessenhalzen maximaal uitschakelen en de gemeentelijke administratie responsabiliseren;
- de mogelijkheid creëren voor de gemeenten om tot een ruime mate van zelforganisatie over te gaan; middelen hiertoe zijn de organisatie van de interne controle, de mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheid inzake budgethouderschap en de bepaling van de definitie van dagelijks beheer;
- het maximaal verzekeren van een efficiënte controle op de wettigheid van de beleidsvoering via de organisatie van een consistente functiescheiding;
- het installeren van een onafhankelijke externe audit die de logische tegenhanger is van het verminderd extern toezicht, door de veralgemening van het algemeen toezicht.

#### 4.2. Zorg voor een strategisch management: meerjarenplan en budget

In tegenstelling tot de regeling, zoals vandaag uitgewerkt in de Nieuwe Gemeentewet, staat de begroting niet langer centraal in de financiële cyclus. Aan de basis van de beleidscyclus staat de meerjarenplanning, die bestaat uit een strategische nota en een financiële nota.

De meerjarenplanning heeft betrekking op de gehele gemeentelijke bestuursperiode. Zij wordt door het aantredend gemeentebestuur opgemaakt voor het einde van het eerste jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vooraleer de raad beslist over het budget van het volgende jaar. Op die wijze wordt het strategisch beleid in kaart gebracht.

De strategische nota van het meerjarenplan bevat de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties van het bestuur voor de gehele bestuursperiode. In de financiële nota worden de financiële consequenties van die beleidsopties weergegeven.

Deze meerjarenplanning wordt jaarlijks uitgewerkt in het budget. Het budget omvat een beleidsnota en een financiële nota. De beleidsnota verwoordt het beleid dat de gemeente tijdens het jaar wenst te voeren en concretiseert de beleidsdoelstellingen.

Daarnaast maakt de financiële nota deel uit van het budget. Zij bevat het exploitatiebudget, het investeringsbudget en het liquiditeitsbudget.

Het belangrijkste hierbij is dat er een duidelijke koppeling is tussen de financiële nota en de beleidsnota.

De gemeenteraad stelt het budget vast voor het begin van het jaar. Het eerste jaar na de vernieuwing van de gemeenteraad geldt als een overgangsjaar, waarin het bestuur zijn beleidsopties bepaalt voor de ganse legislatuur en financieel vertaalt. Tenzij er nog een budget werd vastgesteld in het vierde kwartaal voorafgaand aan de legislatuur wordt in dat eerste jaar ervan het budget vastgesteld in de loop van het eerste kwartaal. Het moet niet passen in het meerjarenplan aangezien dat plan nog niet geactualiseerd kon worden aan de gewijzigde beleidsinzichten. In tegenstelling tot de huidige regeling moet de uittredende gemeenteraad, voor de verkiezingen, bijgevolg geen budget meer opmaken voor de nieuwe bestuursmeerderheid. Tot deze haar budget heeft vastgesteld beschikt zij over voorlopige kredieten, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

Op de beslissingen van de gemeenteraad inzake het meerjarenplan, het budget en de budgetwijzigingen is het algemeen toezicht van toepassing. Het ontwerp van decreet bevat vier gevallen waarin de gouverneur verplicht is om tot schorsing over te gaan. Zij houden verband met het vrijwaren van het financieel evenwicht of met onrechtmatigheden inzake de opbrengsten of ontvangsten, kosten of uitgaven.

Na schorsing spreekt de gemeenteraad zich opnieuw uit. De definitieve beslissing wordt dan genomen door de Vlaamse Regering.

#### 4.3. De uitvoering van het budget en het budgethouderschap

De notie budgethouderschap staat centraal in de organisatie van de beleidsuitvoering. Budgethou-

derschap, een vorm van interne verzelfstandiging, is de aan de ambtenaar of orgaan toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat taakstellend is in de zin dat het een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft. Het is een vorm van contractmanagement. Budgethouderschap sluit aan bij de brede beweging van het “new public management” dat de Westerse overheden sinds de jaren tachtig veroverd.

Taakstellend betekent dat er een afspraak is gemaakt omtrent welke producten of prestaties binnen een bepaalde periode moeten worden geleverd en met welk budget deze afspraak moet worden gerealiseerd. Budgethouderschap is dus geen vrijgeleide.

De toekenning van budgethouderschap houdt in dat bij de beleidsuitvoering, inhoudelijke taken en financiële implicaties geïntegreerd kunnen worden. De budgethouder is verantwoordelijk voor het aangaan van de verbintenissen, de opdracht tot betaling en de opdracht tot innen, met het oog op de verwezenlijking van de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Het ontwerp bepaalt dat het hoofdbudgethouderschap toekomt aan het college van burgemeester en schepenen. Die bevoegdheid past in de opdracht van het college als beleidsuitvoerend orgaan van het gemeentelijk bestuur. Maar, conform de algemene doelstellingen van het ontwerp, kan het college die bevoegdheid delegeren naar de gemeentesecretaris, althans inzake het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur. Zoals reeds aangegeven bepaalt de gemeenteraad welke inhoud aan het begrip dagelijks bestuur moet worden gegeven.

De secretaris kan het budgethouderschap verder delegeren naar andere personeelsleden, rekening houdend met het organogram van de gemeentelijke diensten. Zodoende maakt de ontworpen regeling het mogelijk om, binnen de grenzen die de gemeenten zelf wensen, de administratie maximaal te betrekken en te responsabiliseren bij de beleidsuitvoering.

Verder zal het college van burgemeester en schepenen, onder de door de gemeenteraad te bepalen voorwaarden en na advies van de gemeentesecretaris, het budgethouderschap voor bepaalde aangelegenheden die het dagelijks bestuur te buiten gaan, kunnen delegeren aan personeelsleden van de gemeente. Dergelijke delegatie is legislatuurgebonden; ze vervalt in ieder geval zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad.

Naast het budgethouderschap bevat het ontwerp een regeling die het mogelijk maakt om aan sommige personeelsleden een provisie toe te kennen om de betaling mogelijk te maken van geringe exploitatie-uitgaven van het dagelijks bestuur. De bevoegdheid daartoe berust bij de secretaris, na advies van de financieel beheerder. De secretaris kan ook personeelsleden, na eensluidend advies van de financieel beheerder, belasten met de inning van dagontvangsten.

De gemeenteraad bepaalt daartoe de algemene voorwaarden.

#### 4.4. Interne controle door middel van functiescheiding

Inzake de financiële organisatie tonen meerdere feiten van de jongste jaren aan dat de organisatie van de financiële controle in de huidige Nieuwe Gemeentewet niet langer voldoet. Dat vraagt onder meer om een bijsturing van de huidige ontvangersfunctie. De voorbereiding van het meerjarenplan



en het budget, de uitvoering ervan, de financiële verrichtingen en het systeem van interne controle behoren tot dagelijkse opdrachten van het management.

Bij de bespreking van de functies en de ambtsopdrachten van gemeentesecretaris en financieel beheerder, werd reeds gewezen op de binnen de gemeentelijke diensten georganiseerde functiescheiding tussen de verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris en de financieel beheerder.

De secretaris is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de strategische nota van het meerjarenplan en de beleidsnota van het budget. Onder de functionele leiding van de secretaris stelt de financieel beheerder de financiële nota's op van het meerjarenplan en van het budget en voert hij de boekhouding, die resulteert in de jaarrekening. Hij zorgt ook voor de financiële beleidsadviezen.

Het aangaan van de verbintenissen is de bevoegdheid van de budgethouder. Met het oog op een relevante controle en functiescheiding bepaalt het decreet dat de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid, los van de hiërarchie van de secretaris, instaat voor de voorafgaande controle van de kredieten en van de wettelijkheid van de beslissingen met een financiële impact.

De voorgenomen financiële verbintenissen zijn onderworpen aan een voorafgaand visum, dat de financieel beheerder verleent als uit zijn onderzoek de wettelijkheid en de regelmatigheid blijkt. De gemeenteraad kan, binnen de perken die de Vlaamse Regering bepaalt, verrichtingen van dagelijks bestuur uitsluiten van de visumverplichting.

Als de financieel beheerder zijn visum weigert, kan het college van burgemeester en schepenen op eigen verantwoordelijkheid het visum verlenen. Het college zendt zijn beslissing dan naar de gouverneur en naar de externe audit. Deze beslissing is slechts uitvoerbaar na het verstrijken van de termijn, bepaald voor de uitoefening van het administratief toezicht.

Na uitvoering van de in het decreet opgelegde controleprocedures, ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de betalingen bij de secretaris. Zodoende wordt opnieuw de functiescheiding georganiseerd tussen de controlerende opdracht van de financieel beheerder en de verantwoordelijkheid van de secretaris inzake de betalingen. Zoals reeds aangegeven, registreert de financieel beheerder uiteindelijk ook de uitgevoerde betalingen in de boekhouding. Indien de secretaris zelf budgethouder is en tevens instaat voor de betaling van de uitgaven zal in het intern controlesysteem moeten worden voorzien dat een andere persoon tussenkomt in het proces van bestelling tot de betaling.

De financieel beheerder staat ook in voor het debiteurenbeheer en meer bepaald voor de invordering van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten. De rechten worden vastgesteld door de budgethouder.

#### 4.5. De boekhouding en de financiële rapportering

Het gemeentelijk registratiesysteem moet kunnen voldoen aan de interne en externe informatiebehoeften. De gemeentelijke boekhouding is hierin een zeer belangrijk element. De gemeentelijke boekhouding zal wellicht geënt worden op de huidige nieuwe OCMW-boekhouding. Deze boekhouding is gebaseerd op de private bedrijfsboekhouding en geeft een beter zicht op de reële kost-

prijs van de gemeentelijke dienstverlening en het beschikbare dienstverleningspotentieel dan de klassieke gemeentelijke boekhouding. Het registratiesysteem moet de opvolging van geautoriseerde budgetten ondersteunen en een opvolging van de aangegane verbintenissen toelaten. Dit alles moet uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit en concreet geïmplementeerd worden in de diverse gemeentebesturen. Zoals gesteld kan de OCMW-ervaring hierbij als uitgangspunt dienen, waarbij tevens de kans zal worden genomen om de verbeterpunten bij te schaven.

Ook een regelmatige rapportering is noodzakelijk met het oog op een afdoende terugkoppeling naar het politieke niveau. Zij is uitvoerig geregeld op het vlak van het financieel beheer.

Over de uitvoering van het budgethouderschap is er een rapportering in drie stappen: van de personeelsleden-budgethouders aan de gemeentesecretaris, van de gemeentesecretaris naar het college en tenslotte van het college naar de gemeenteraad. De externe auditcommissie ontvangt een afschrift. De rapportering naar de gemeenteraad gebeurt minstens eenmaal per semester; de andere rapporteringen gebeuren minstens eenmaal per drie maanden.

De financieel beheerder rapporteert in volle onafhankelijkheid elk kwartaal aan de gemeenteraad en aan het college over de financiële toestand, de thesaurie en de evolutie van de budgetten. Hij bezorgt daarvan een afschrift aan de gemeentesecretaris en aan de externe auditcommissie. Inzake zijn taak van voorafgaande controle van de wettelijkheid en de regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen rapporteert hij semesterieel in volle onafhankelijkheid aan de gemeenteraad. Daarvan gaat een afschrift naar het college en naar de externe auditcommissie.

Naast deze rapporteringverplichtingen, organiseert het ontwerp van decreet ook een kasnazicht. Om de deskundigheid en de onafhankelijkheid daarvan te vrijwaren, wordt de externe auditcommissie daarmee belast. Zij bezorgt het proces-verbaal van dat onderzoek aan de gouverneur, de gemeenteraad, de secretaris en de eventuele rekenplichtigen.

Ingeval een tekort wordt vastgesteld, deelt de gemeenteraad binnen dertig dagen na ontvangst van het proces-verbaal en van het rapport van de externe auditcommissie zijn advies mee aan de gouverneur betreffende de mate waarin de secretaris of desgevallend de aangestelde rekenplichtige aansprakelijk moet worden gesteld voor het tekort. Ook de gemeenteraad brengt advies uit. De gouverneur neemt hierover de beslissing. De betrokkene kan beroep instellen bij het nieuwe administratieve rechtscollege dat, in uitvoering van het ontwerpdecreet wordt ingesteld.

Tenslotte vervangt een nazicht van de boekhouding door de externe auditcommissie bij de ambtsbeëindiging van de secretaris en de financieel beheerder de in de Nieuwe Gemeentewet voorziene regeling van het afleggen van een eindrekening door de gemeenteontvanger. Ook hier neemt de provinciegouverneur een beslissing over de aansprakelijkheid, op advies van de auditcommissie en de gemeenteraad. Deze regeling betekent duidelijk een administratieve vereenvoudiging, temeer omdat die audit tevens als een interimaudit kan worden beschouwd voor het rapport naar aanleiding van de jaarrekening.

#### 4.6. Inventaris en jaarrekening

Onder de leiding van de financieel beheerder en in overleg met het managementteam wordt jaarlijks

een inventaris opgemaakt van de gemeentelijke activa en passiva. De financieel beheerder brengt de rekeningen in overeenstemming met de inventaris, en maakt vervolgens het ontwerp van de gemeentelijke jaarrekening op.

Deze wordt na, voorlegging aan de externe auditcommissie naar de gemeenteraad gezonden, die de rekening vaststelt in de loop van het eerste semester na afloop van het jaar waarop de rekening betrekking heeft.

Een belangrijke vernieuwing terzake is dat de gemeenteraad daarbij beschikt over het verslag van de externe auditcommissie, die rapporteert over de juistheid en volledigheid en over de wettelijkheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, die in het ontwerp zijn opgenomen. Daardoor beschikt de raad over het advies van een externe, onafhankelijke instantie, waarmee hij rekening kan houden bij zijn besluitvorming. Ook de gouverneur ontvangt een afschrift van het verslag van de externe auditcommissie.

Als de gemeenteraad bij de vaststelling van de rekening een verrichting verwerpt, formuleert hij tegelijkertijd ook een advies over de aansprakelijkheid van de betrokkenen.

Nadat de gemeenteraad de jaarrekening heeft vastgesteld, zendt het bestuur er een afschrift van naar de externe auditcommissie, die binnen 30 dagen na ontvangst van de raadsbeslissing aan de gouverneur rapporteert over de rekening die de gemeenteraad vaststelde. De auditcommissie vermeldt daarbij of de gemeenteraad al dan niet rekening heeft gehouden met de bevindingen van de commissie.

Als er geen verrichtingen verworpen zijn en de externe auditcommissie niet vaststelt dat de raad geen rekening heeft gehouden met zijn bevindingen is de rekening definitief, zoals de gemeenteraad ze vaststelde. In de andere gevallen beslist de provinciegouverneur over de aansprakelijkheid van de actoren die bij de betwisting betrokken zijn en stelt de rekeningen vast, eventueel met aanbrenge van wijzigingen. Hij beschikt daartoe over een termijn van 100 dagen.

Tegen de beslissing van de gouverneur staat beroep open bij het nieuwe administratief rechtscollege, opgericht in uitvoering van dit ontwerpdecreet.

## 5. De externe audit

De invoering van een externe audit in alle gemeenten behoort zonder twijfel tot de essentie van de met dit decreet beoogde hervorming van het organisatorisch kader waarbinnen de gemeenten zullen functioneren. De externe audit omvat een financiële audit, een nakomingsaudit en een operationele audit.

### 5.1. Omschrijving van de opdracht

Het ontwerp regelt dat er per gemeente een externe auditcommissie wordt samengesteld, die bestaat uit ambtenaren van het Vlaamse Gewest. Wat de samenstelling betreft zal in een rotatie worden voorzien. De commissie voert audits uit voor het geheel van de lokale organisatie: de gemeente

zelf, haar intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeentebedrijven en de externe agentschappen, voor zover die ermee instemmen.

De te vervullen audit omvat verschillende aspecten die uitdrukkelijk worden opgesomd:

de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur;  
de controle op de correctheid en volledigheid van de financiële bescheiden van het betrokken bestuur;  
de controle van de inventarislijsten;  
de controle op het waar en getrouw beeld van de boekhouding en de jaarrekening;  
de evaluatie van de systemen van interne controle met inbegrip van het formuleren van aanbevelingen ter verbetering.

En op vraag van het gemeentebestuur:

het beoordelen van de mate waarin de uitoefening van de activiteiten van het betrokken bestuur in overeenstemming is met de vastgestelde doelstellingen of met andere vastgestelde criteria en in welke mate de afgesproken doelstellingen werden gerealiseerd;  
het identificeren van mogelijkheden tot verbetering van de effectiviteit en de efficiëntie van de werking van het betrokken bestuur.

## 5.2. Meerwaarde van de externe audit

Door de externe audit zal het beleid en het beheer van de gemeente er ongetwijfeld op vooruit gaan. Alhoewel de aanbevelingen van de externe auditcommissie niet verplicht moeten gevolgd worden, zal de gemeenteraad er zich vaak van bedienen om tot een beter beleid te komen. Alleen al het feit dat het raadslid nu een kwalitatieve beoordeling heeft over wat hem wordt voorgelegd (bijvoorbeeld stemmen de cijfers uit de jaarrekening overeen met de realiteit) zal een effectiever beleid mogelijk maken. Deze maatregel versterkt zonder twijfel de positie van de gemeenteraad in zijn verhouding tot het college van burgemeester en schepenen en de administratieve organisatie. De raad zal, gebruik makend van de rapporten, een beter inzicht verwerven in de efficiëntie van het beheer en de effectiviteit van het beleid, de realisatie van de beoogde doelstellingen en de wettelijkheid en de regelmatigheid van de bestuurshandelingen. Dit alles kadert nadrukkelijk in de versterking van de lokale democratie.

Doordat de externe audit instaat voor meerdere besturen zullen zij een belangrijk middel zijn om de goede punten uit het ene lokaal bestuur via hun rapporten door te geven aan het andere bestuur.

## 5.3. Externe audit vertrekpunt voor administratieve vereenvoudiging

Om efficiëntie- en effectiviteitredenen moet de externe audit mettertijd kunnen uitgroeien tot een samenhangende audit voor het geheel van de lokale dienstverlening en van het beleid dat de Vlaamse overheid zelf organiseert ten behoeve van de burger en waarbij zij de gemeenten betreft omwille van hun positionering dicht bij de burger. Dit betekent dat de externe audit op termijn niet louter betrekking moet hebben op de organisatie en het financieel management, maar evenzeer op

de verschillende materies waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is en samenwerkt met de gemeenten. Dit moet metertijd de parallelle controles van de verschillende deelsectoren van de Vlaamse overheid op de gemeenten afbouwen. Idealiter kunnen de verschillende Vlaamse administraties daarvoor immers een beroep doen op de externe audit.

#### 5.4. Rapport van de externe auditcommissie aan de gemeenteraad

De externe auditcommissie stelt jaarlijks een geconsolideerd rapport op van haar audit van het lokaal bestuur en zendt dat naar de lokale bestuursverantwoordelijken en naar de gouverneur. De audit bevat ook aanbevelingen.

De gemeenteraad beslist over de gevolgen die aan het rapport worden verbonden. Hij geeft er kennis van aan de externe auditcommissie, de gouverneur en de Vlaamse Regering.

Met deze maatregel organiseert het ontwerp van decreet een onderzoeksfunctie, de externe audit, die onafhankelijk staat van de hiërarchie en van het uitvoerend college en die aan de gemeenteraad rapporteert. De essentie hiervan is dat de leden van de gemeenteraad hierdoor zullen beschikken over deskundige en onafhankelijk opgemaakte informatie over de werking van het lokaal bestuur.

De invoering van de externe audit moet worden gezien in samenhang met een verminderd extern toezicht. Een deskundige externe audit is het sluitstuk van het vernieuwd lokaal beleid en van de toetsing van de interne controle.

#### 5.5. Verdeling van de kosten, verbonden aan de externe audit

Het rapport van de externe audit is een belangrijk instrument voor de gemeenteraden bij de deskundige beoordeling van de controle op de werking van het college van burgemeester en schepenen en de gemeentelijke administratie.

De externe audit is bijgevolg zeker niet louter een instrument van de Vlaamse overheid. Het verenigt de belangen van beide overheidsniveaus, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van elk van de niveaus: de gemeenten om lering te trekken uit de bevindingen van de rapportering en er desgevallend de juiste conclusies aan te verbinden, de Vlaamse overheid om op een deskundigere wijze haar controlebevoegdheid te kunnen uitoefenen en te zorgen voor een correcte beleidsaansturing.

Om efficiëntie- en effectiviteitsredenen moet de externe audit op termijn kunnen uitgroeien tot een samenhangende audit voor het geheel van de lokale dienstverlening en van het beleid dat de Vlaamse overheid zelf organiseert ten behoeve van de burger en waarbij zij de gemeenten betreft omwille van hun positionering dicht bij de burger. Dit betekent dat de externe audit op termijn niet louter betrekking moet hebben op de organisatie en het financieel management, maar evenzeer op de verschillende materies waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is en samenwerkt met de gemeenten. Dit moet op termijn de parallelle controles van de verschillende deelsectoren van de Vlaamse overheid op de gemeenten afbouwen. Idealiter kunnen de verschillende Vlaamse administraties daarvoor immers een beroep doen op de externe audit.

In die optiek van gemeenschappelijk belang, bepaalt het ontwerp dat de kosten van de externe audit verdeeld worden tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

Dat is des te meer verantwoord omdat de bevindingen van de externe audit moeten bijdragen tot een verbetering van de algemene werking en de effectiviteit van het lokaal bestuur. In eerste fase zal het terugverdieneffect zich vooral bij de lokale besturen situeren.

## 6. Interne en externe verzelfstandiging voor de organisatie van deelaspecten van het gemeentelijk beleid

### 6.1. Kader voor ruime mogelijkheden tot verzelfstandiging met waarborgen voor de politieke controle

Het ontwerp van gemeentedecreet bevat de optie om via verzelfstandiging een soepelere werking mogelijk te maken voor de verwezenlijking van bepaalde gemeentelijke opdrachten.

De toegenomen mogelijkheden voor verzelfstandiging van deelaspecten van het gemeentelijk beleid, betekenen een goede en logische evolutie. Maar tegelijkertijd acht de Vlaamse Regering het noodzakelijk dat de regelgeving de nodige waarborgen zou bevatten om een verzwakking van de democratische besluitvorming te vermijden.

De grotere mogelijkheden tot verzelfstandiging mogen niet leiden tot een versplintering van het lokaal en provinciaal bestuur in deeltentiteiten, waarop de verkozen raden hun greep verliezen. Daarom bepaalt het ontwerp dat uitsluitend welbepaalde beleidsuitvoerende taken kunnen worden verzelfstandigd, en enkel op basis van een overeenkomst met de verkozen raad, die ook regelmatig een rapportering moet krijgen over de uitvoering van de overeenkomst en de bekomen resultaten. De extern verzelfstandigde agentschappen kunnen vanuit hun taak inzake de beleidsuitvoering wel betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.

### 6.2. Gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen

De Nieuwe Gemeentewet verleende de gemeenten de mogelijkheid om via de oprichting van een gemeentebedrijf zonder rechtspersoonlijkheid sommige taken of diensten aan een soepeler beheersregime te onderwerpen. Deze vorm van interne verzelfstandiging op gemeentelijk niveau wordt niet hernomen in het ontwerp van gemeentedecreet.

Niet alleen worden in de praktijk steeds minder gemeentelijke activiteiten als gemeentebedrijf geëxploiteerd. De nieuwe gemeentelijke organisatie, met een budgethouderschap voor ambtenaren, laat bovendien voldoende flexibiliteit toe en is op zich een vorm van interne verzelfstandiging. De afzonderlijke structuur van het gemeentebedrijf lijkt niet langer nodig.

Vanzelfsprekend blijft het voor de gemeenten nog steeds mogelijk om samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht met andere personen te sluiten. Wanneer dit gebeurt met andere gemeenten, is het belangrijk rekening te houden met de voorschriften van het decreet houdende de Intergemeentelijke Samenwerking.

Krachtens het ontwerp van gemeentedecreet hebben de gemeenten in de toekomst de mogelijkheid om via de oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid sommige taken of diensten aan een soepeler beheersregime te onderwerpen.

Uitsluitend de gemeenteraad is bevoegd om te beslissen over de oprichting van deze agentschappen en het vaststellen van de beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang die het agentschap zal behartigen. De raad regelt ook de grenzen van de operationele autonomie die aan het hoofd van het agentschap wordt gedelegeerd zoals inzake organisatie, realisatie van de doelstellingen, personeel, middelen en interne controle.

De verhouding tussen de gemeente en het agentschap wordt geregeld door middel van een beheersovereenkomst, te sluiten tussen het college en het hoofd van het agentschap.

In het kader van de democratische opdracht van de gemeenteraad inzake de opvolging van de werking van de lokale organisatie bepaalt het ontwerp uitdrukkelijk dat de uitvoering van de beheersovereenkomst jaarlijks geëvalueerd wordt door de gemeenteraad. De beheersovereenkomst eindigt uiterlijk zes maanden na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad, maar kan worden verlengd.

### 6.3. Gemeentelijke externe verzelfstandiging

#### 6.3.1. Meer mogelijkheden voor externe verzelfstandiging

Gemeenten moeten soepel kunnen werken om hun dienstverlening naar de burgers zo goed mogelijk uit te kunnen bouwen. Een efficiënte uitvoering van de gemeentelijke bevoegdheden vereist in een aantal gevallen één of andere vorm van externe verzelfstandiging.

Maar ook bij deze vorm van verzelfstandiging blijft het essentieel dat gemeenteraden het zicht blijven behouden op de werking van het geheel van de gemeentelijke organisatiestructuur en de beleidsstrategie kunnen bepalen. Dat hangt samen met het primaat van de gemeenteraad, als democratisch verkozen emanatie van de bevolking. Het ontwerp van decreet bepaalt daarom dat de gemeenteraad bevoegd wordt voor alle fundamentele beslissingen betreffende de extern verzelfstandigde entiteiten (oprichting, voordracht en benoeming bestuurders, statutenwijziging en ontbinding).

De Nieuwe Gemeentewet kende de gemeenten de bevoegdheid toe om welbepaalde taken te verzelfstandigen in autonome gemeentebedrijven met eigen rechtspersoonlijkheid. Die vorm van externe gemeentelijke verzelfstandiging kent een toenemend succes. Anderzijds heeft het autonome gemeentebedrijf niet geleid tot een vermindering van het grote aantal gemeentelijke vzw's. Deze ontsnappen nog al te vaak aan de controle van de gemeenteraad en aan een aantal fundamentele bestuurlijke regimes zoals de formele motivering, de openbaarheid van bestuur en de taalwetgeving.

Het ontwerp van gemeentedecreet wil dat verhelpen door de gemeenten meer mogelijkheden tot keuze, inzake vormen van externe verzelfstandiging, aan te bieden.

Voor de bestaande gemeentebedrijven is in een overgangperiode van 3 jaar voorzien. De betrokken gemeenten beslissen binnen die periode tot integratie van de activiteiten van de gemeentebedrijven in de gemeentelijke organisatie of tot een oprichting van een gemeentelijk verzelfstandigd

agentschap.

### 6.3.2. Draagwijdte en grenzen van de externe verzelfstandiging

Externe verzelfstandigde agentschappen zijn diensten met rechtspersoonlijkheid die de gemeente opricht of waarin ze deelneemt en die belast zijn met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang. Zij kunnen vanuit die taakstelling wel betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld door het aanleveren van studies. Maar in de logica van het decreet, en rekening houdend met het primaat van de politiek en van de vertegenwoordigende gemeenteraad, spreekt het voor zich dat de eigenlijke beleidsbepaling toekomt aan de gemeenteraad en niet aan een agentschap. Het is bijgevolg niet mogelijk over te gaan tot de oprichting van verzelfstandigde entiteiten die zorgen voor de integrale beleidsvoorbereiding en/of de beleidsbepaling.

Het ontwerp bepaalt overigens dat de Vlaamse Regering de taken van gemeentelijk belang nader kan bepalen, waarvoor extern verzelfstandigde agentschappen kunnen opgericht worden.

### 6.3.3. Vormen van externe verzelfstandiging

De figuur van het autonome gemeentebedrijf wordt als externe verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm behouden. Die rechtsvorm wordt op een aantal punten aangevuld of geoptimaliseerd.

Oprichting en ontbinding, toezicht, statuten, relatie met de gemeente, samenstelling van de bestuursorganen, verantwoordelijkheden van de bestuurders, financiële en boekhoudkundige organisatie, rechtspositieregeling van het personeel, bevoegdheden inzake leningen, onteigening, tarieven en participaties komen aan bod. De nadere werkingsregels worden door de oprichtende gemeente in de statuten geregeld. Er wordt derhalve niet meer, zelfs niet op suppletieve wijze, verwezen naar de vennootschapswetgeving.

Het ontwerpdecreet biedt de gemeenten een keuze tussen twee vormen van externe verzelfstandigingvormen, het autonome gemeentebedrijf en het extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.

#### a) Het autonome gemeentebedrijf

De figuur van het autonome gemeentebedrijf als vorm van externe verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm blijft behouden. Het decreet beoogt de rechtsvorm van de autonome gemeentebedrijven zo volledig mogelijk te regelen: oprichting en ontbinding, toezicht, statuten, relatie met de gemeente, samenstelling van de bestuursorganen, verantwoordelijkheden van de bestuurders, financiële en boekhoudkundige organisatie, rechtspositieregeling van het personeel, bevoegdheden inzake leningen, onteigening, tarieven en participaties komen aan bod. De nadere werkingsregels worden door de oprichtende gemeente in de statuten geregeld.

De gemeente sluit met het gemeentebedrijf een beheersovereenkomst af waarin duidelijke afspraken gemaakt worden en waarin een goede rapportering aan de gemeenteraad voorzien wordt.

#### b) Het extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm



Naast het autonome gemeentebedrijf, dat van publiekrechtelijke aard is, biedt het ontwerp aan de gemeenten ook de mogelijkheid om in privaatrechtelijke vorm te verzelfstandigen. Dat wordt mogelijk via de figuur van het extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm. De rechtsvorm van die agentschappen beantwoordt volledig aan de dwingende bepalingen van het privaatrecht.

Het decreet omvat enkel de voorwaarden waaronder de gemeenten worden gemachtigd om van dit privaatrecht gebruik te maken voor het oprichten van een verzelfstandigd agentschap (motivering keuze private rechtsvorm, voordracht gemeentelijke vertegenwoordigers, minimumvertegenwoordiging, samenwerkingsovereenkomst). Zowel de commerciële (n.v., c.v.b.a., ...) als de niet-commerciële privaatrechtelijke rechtsvormen (v.z.w. en stichtingen) kunnen worden gehanteerd. De gemeentelijke externe verzelfstandiging is niet beperkt tot activiteiten van industriële of commerciële aard.

De oprichting gebeurt met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, de regelgeving inzake mededinging en staatssteun.

Een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm wordt opgericht op het niveau van de gemeente, zoals gesteld om welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang te behartigen. Andere publieke en private personen mogen erin deelnemen, met uitzondering van andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies en hun provinciale verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Ook de gevallen van intergemeentelijke samenwerking vallen buiten de toepassing van dit decreet. Het OCMW en de gemeentebedrijven van de betrokken gemeente kunnen daarentegen wel participeren.

Het ontwerp bepaalt dat, ongeacht de grootte van de eventuele inbreng van de verschillende partijen, de gemeente steeds over een meerderheid van de stemmen in de algemene vergadering beschikt en een meerderheid voordraagt van de leden van de raad van bestuur. De gemeentelijke vertegenwoordigers in de algemene vergadering zijn gemeenteraadsleden of leden van het college. Zij handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad.

Tussen de gemeente en de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten, die de wijze regelt waarop de toevertrouwde taken van gemeentelijk belang worden uitgevoerd.

#### 6.3.4. Geen onbeperkte vrijheid en noodzaak tot overtuigende motivering

De externe verzelfstandigingmogelijkheden voor de gemeenten worden via het voorliggend ontwerp aanzienlijk verruimd. Toch is de vrijheid niet absoluut. Veel meer nog dan vroeger wordt de beslissing om tot (publiek- of privaatrechtelijke) verzelfstandiging over te gaan, gekoppeld aan een uitdrukkelijke verplichting tot motivering.

Uitgangspunt hierbij is dat het beheer binnen de gemeentelijke diensten de regel is en men pas kan overgaan naar een vorm van externe verzelfstandiging als daar goede motieven voor zijn. De gemeenteraad die beslist tot externe verzelfstandiging zal de voor- en de nadelen van die beheers-

vorm tegen elkaar moeten afwegen en aannemelijk maken dat de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Een door het college van burgemeester en schepenen opgesteld verslag moet hier de aanzet toe geven. Als belangrijkste motieven voor externe verzelfstandiging kan worden gedacht aan het verlenen van autonomie en onafhankelijkheid bij de uitvoering van taken, de noodzaak aan flexiblere beheersregels, fiscale overwegingen, ... Als belangrijkste nadeel van de externe verzelfstandiging geldt de beperking van rechtstreekse politieke zeggenschap van de gemeenteraad en het college. De afweging van deze en andere voor- en nadelen van de verzelfstandiging zullen, geval per geval en op gedetailleerde wijze moeten geschieden. Een algemene motivering met stijlformules die niet ingaat op de specifieke situatie van het op te richten verzelfstandigde agentschap volstaat niet. Ook de voorkeur voor de private rechtsvorm boven de publiekrechtelijke zal in concreto gemotiveerd moeten worden.

Indien de externe verzelfstandiging kan worden verantwoord, is de regel de verzelfstandiging in de publiekrechtelijke vorm van het autonome gemeentebedrijf. Tot verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm kan derhalve slechts worden besloten indien de vereiste voordelen of doelstellingen niet op dezelfde wijze gerealiseerd kunnen worden via publiekrechtelijke vormgegeven externe verzelfstandiging. Als voordelen van privaatrechtelijk vormgegeven verzelfstandiging t.a.v. de publiekrechtelijke variant kan onder meer worden gedacht aan:

- het stimuleren van initiatieven tot samenwerking met of betrokkenheid van particulieren of private belangengroeperingen;
- de noodzaak van een doorgedreven onafhankelijkheid van het agentschap;
- de noodzaak de gemeentelijke taken op commerciële wijze te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van concurrenten;
- de noodzaak de gemeentelijke taken in het kader van de non-profit te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van de andere actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen.

Ook de voorkeur voor de private rechtsvorm boven de publiekrechtelijke zal in concreto gemotiveerd moeten worden. Stijlformules en algemene beschouwingen kunnen niet volstaan.

De beslissingen tot oprichting van extern verzelfstandigde agentschappen zijn onderworpen aan een goedkeuringstoezicht. De toezichthoudende overheid zal derhalve kunnen beoordelen of de motieven die voor de oprichting worden aangereikt afdoende zijn en de voor- en de nadelen van die oprichting op correcte wijze werden afgewogen. Ook de beslissingen inzake statutenwijziging zijn aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering onderworpen.

De verruiming van de mogelijkheden tot verzelfstandiging voor de gemeenten gaat samen met een verbod om gemeentelijke taken op andere wijze te beheren dan voorzien in het ontwerp van decreet. Gemeenten zullen niet langer deel kunnen nemen of zich laten vertegenwoordigen in personen die taken van gemeentelijk belang uitoefenen. Evenmin zal de gemeente aan die personen nog fondsen, infrastructuur of personeel ter beschikking mogen stellen. Dit is slechts mogelijk in de gevallen voorzien in het ontwerp van decreet of in enig andere decreets- of wetsbepaling.

#### 6.4. Deelname van gemeenten aan rechtspersonen

Naast de mogelijkheden om zelf het initiatief te nemen tot de oprichting van externe verzelfstandigde agentschappen waaraan rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, kunnen de gemeenten, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 inzake de Intergemeentelijke Samenwerking, ook verenigingen, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen. Dat kan enkel in zover deze verenigingen, stichtingen en vennootschappen geen taken van gemeentelijk belang uitoefenen.

Het gaat hier bijgevolg niet om een vorm van verzelfstandiging van gemeentelijke taken. Om die reden worden deze bepalingen in het decreet overigens opgenomen in de titel betreffende de algemene werking van de gemeente.

Onder dezelfde voorwaarden als hierboven vermeld, kunnen de gemeenten ook een vennootschap oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen als deze vennootschap als uitsluitende doelstelling de realisatie heeft van lokale projecten, te verwezenlijken via Publiek-Private Samenwerking (PPS). Het gaat dan om vennootschappen in de zin van het Wetboek Vennootschappen.

Bij een dergelijke oprichting, participatie of vertegenwoordiging kan geen sprake zijn van een overdracht of ter beschikking stelling van personeel of van de overdracht van infrastructuur.

Behalve als het gaat om rechtspersonen die voldoen aan de voorwaarden, bepaald in het decreet, is het de gemeenten verboden om, rechtstreeks of onrechtstreeks, rechtspersonen die niet belast zijn met taken van gemeentelijk belang, op te richten, erin deel te nemen of zich erin te laten vertegenwoordigen, tenzij zij er daarvoor een uitdrukkelijke rechtsgrond bestaat in de wet of het decreet.

Dit betekent dat de gemeenten in beginsel niet kunnen deelnemen in rechtspersonen, noch deze kunnen oprichten of zich erin laten vertegenwoordigen, indien ze daartoe niet bij wet of decreet zijn gemachtigd. Als het gaat om een oprichting of participatie uit hoofde van de verzelfstandiging van gemeentelijke taken, kan de rechtsgrond worden gevonden in het decreet.

Voor participaties die niet gepaard gaan met verzelfstandiging gelden de grenzen geregeld in het decreet: het moet gaan om verenigingen, stichtingen of vennootschappen met sociaal oogmerk die niet belast zijn met taken van gemeentelijk belang, maar waarbij participatie wel past in de gemeentelijke opdrachten.

Voor participaties in vennootschappen, met uitzondering van de vennootschap met sociaal oogmerk, is er geen algemene machtiging, maar moet van geval tot geval worden nagegaan of er een specifieke wettelijke of decretale machtiging bestaat. Aan bestaande machtigingen wordt geen afbreuk gedaan. Bij wijze van voorbeeld is te verwijzen naar artikel 180 van de wet van 21 december 1994, dat de gemeenten machtigt om te participeren in bedrijven voor productie, vervoer en distributie van energie.

### 7. Participatie van de burger

#### 7.1. Minimale decretale regeling met ruimte tot verdere uitwerking

Het ontwerpdecreet beoogt de relatie tussen de burger en het bestuur te optimaliseren. Een grotere betrokkenheid van de burger draagt bij tot een vervolmaking van de lokale democratie, het verhoogt de acceptatiegraad van het optreden van het gemeentebestuur en het zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van het beleid.

De grotere betrokkenheid heeft enerzijds betrekking op de fase van de beleidsbepaling en de beleidsdiscussies. Hier wordt de burger aangesproken in zijn hoedanigheid van democratische actor in het gemeentebeleid. Anderzijds wil het decreet de burger ook aanspreken in zijn hoedanigheid van klant van de gemeentelijke administratie. Een aantal instrumenten worden hiertoe samengebracht: de organisatie van een systeem van klachtenbehandeling, het nemen van initiatieven inzake betrokkenheid en inspraak van burgers en doelgroepen, het stelsel van de verzoekschriften en de gemeentelijke volksraadpleging.

Om de betrokkenheid van de burger te vergroten voert het ontwerp van decreet enkele elementen in die de participatie verhogen en waarvan de nadere uitwerking moet worden geregeld op het niveau van de gemeente. Die kan daarnaast vanzelfsprekend nog andere initiatieven nemen in het kader van zijn autonomie. De Vlaamse regering wenst in het ontwerp van decreet geen exhaustieve regelingen op te nemen, daar de instrumenten kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, onder meer ten gevolge van hun verschil in bevolkingsgetal, samenstelling, aantal deelgemeenten, stedelijke of eerder landelijke context en dergelijke meer. Ook op dit punt wenst de Vlaamse Regering ruimte voor maatwerk te bieden. De gemeenten kunnen dus vrij aanvullende instrumenten voor participatie en inspraak regelen, bijvoorbeeld de organisatie van een vragenuurtje, de inrichting van wijkcomités, de installatie van een ombudsfunctie en dergelijke meer. De regeling, vervat in het ontwerp, moet worden gezien als een minimale kaderregeling.

## 7.2. Klachtenbehandeling

Zo zullen de gemeenten, in uitvoering van het ontwerp, bij een reglement dat door de gemeenteraad wordt aangenomen, een systeem van klachtenbehandeling moeten organiseren. Dit kan gebeuren op maat van de gemeente. Het ontwerp bepaalt enkel dat de organisatie op ambtelijk niveau moet gebeuren en onafhankelijk van de diensten waarop de klachten betrekking hebben.

Een goed klachtenmanagement behoort tot de essentiële taken van het gemeentelijk bestuur in zijn relatie tot de burger. Het draagt ook bij tot verbetering van de lokale werking. Hoewel decretaal niet verplicht, organiseren de meeste gemeenten vandaag daarom reeds een vorm van klachtenmanagement.

Het systeem van klachtenbehandeling kan desgewenst worden uitgebreid met elementen zoals de behandeling van voorstellen tot verbetering, bemiddeling en dergelijke meer. Inzake de uitwerking wordt aan de gemeenten een grote autonomie gelaten. Het is logisch dat het reglement ook bepaalt dat een rapportering inzake de klachten ook elk jaar door de gemeenteraad wordt besproken, zodat zij in voorkomend geval aanleiding kunnen geven tot verbeteringen in de werking of organisatie.

Een ombudsdienst kan eventueel in dit gegeven worden ingepast. Het ontwerp van decreet legt geen verplichting op om een onafhankelijke ombudsfunctie te installeren, hoewel het elke gemeente vrij

staat daartoe het initiatief te nemen.

### 7.3. Georganiseerde inspraak

Inspraak is een instrument om de burger de kans te geven zijn mening aangaande een beleidsaangelegenheid kenbaar te maken. De gemeentelijke overheid neemt initiatieven om de inspraak van de burger bij de voorbereiding en de totstandkoming van het beleid te vergroten. Dit geschiedt onder meer door de inrichting van adviesraden en overlegorganen.

Het decreet bevat geen limitatieve opsomming van wat gewenst is op het vlak van de inspraak van de burgers. Dat is de bevoegdheid van de gemeenten zelf. Het ontwerp bepaalt dat de gemeenteraad, in uitvoering van het ontwerp, de passende initiatieven neemt om de inspraak van burgers of doelgroepen te verzekeren. Dat kan gebeuren via de inrichting van advies- en overlegstructuren. Ook hier regelt de gemeenteraad de verdere uitwerking inzake representativiteit, samenstelling en procedures. Wel bepaalt het ontwerp dat ten hoogste twee derden van de leden van dergelijke raden en overlegstructuren van hetzelfde geslacht kan zijn.

Gemeenteraadsleden en leden van het college kunnen er geen stemgerechtigd lid van zijn. Zij maken immers deel uit van het orgaan dat in een latere fase de beleidsbeslissingen zal nemen. Logischerwijze gaan adviesverlening of overleg en beslissingsbevoegdheid niet samen.

### 7.4. Verzoekschriften aan de gemeenteraad

De in het decreet ontworpen regeling inzake de verzoekschriften betreft een nieuw instrument in de gemeentelijke organisatie. Het ontwerp van gemeentedecreet geeft elk het recht om verzoekschriften in te dienen bij de gemeenteraad. Zij zijn slechts ontvankelijk als het gaat om onderwerpen die tot de bevoegdheid van de gemeente behoren.

Ontvankelijke beroepen worden alleszins in de raad behandeld, maar kunnen vervolgens naar het college van burgemeester en schepenen of naar een gemeenteraadscommissie worden verwezen voor nadere uitleg. De raad kan ook beslissen om de verzoeker te horen. Elke verzoeker heeft het recht op een gemotiveerd antwoord binnen drie maanden na indiening van het verzoekschrift.

### 7.5. De gemeentelijke volksraadpleging

Tot slot bevat het decreet bepalingen inzake de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging. Die maakt een beleidsonderwerp tot het voorwerp van een volksstemming. De bepalingen terzake in de huidige Nieuwe Gemeentewet worden integraal overgenomen.

## 8. De organisatie van het administratief toezicht

### 8.1. Inpassing van de toezichtregeling in het ontwerp van gemeentedecreet

Het Vlaamse Gewest is bevoegd om het administratief toezicht op alle gemeenten gelegen in Vlaanderen te regelen, maar het mag daarbij niet raken aan de bepalingen die krachtens de pacificatiewet in de Nieuwe Gemeentewet zijn opgenomen met betrekking tot de Vlaamse randgemeenten en Voeren.

Het administratief toezicht op de gemeenten van het Vlaamse Gewest is thans geregeld bij decreet van 28 april 1993, zoals meermaals gewijzigd. Zoals gesteld bij de algemene methodologische aanpak, heeft de Vlaamse Regering ervoor geopteerd om de bepalingen inzake het toezicht te incorporeren in het ontwerp van gemeentedecreet. Ook andere toezichtregelingen, zoals onder meer bepaald in het decreet van 24 juli 1991 op het toezicht inzake tucht, worden in het ontwerpdecreet geïntegreerd.

Het samenbrengen van verschillende bestuurlijke regelgevingen, van toepassing op de gemeenten, komt de doorzichtigheid en de gebruiksvriendelijkheid voor burger en bestuurder ten goede.

Ook het toezicht op de ééngemeente- en meergemeentezones in de zin van de politiewet, wordt volledig afgestemd op het toezicht op de gemeentelijke organen zelf, onverminderd het specifiek toezicht waarin de politiewet voorziet.

## 8.2. Hervorming van het externe toezicht

In de filosofie van het ontwerp van gemeentedecreet gaat de hervorming van het bestuurlijk toezicht samen met de versterking van de procedures van interne controle die de gemeente zelf organiseert binnen de gemeentelijke organisatie, gekoppeld aan het invoeren van een externe audit.

Het bestuurlijk toezicht van de Vlaamse overheid op de gemeenten is de jongste jaren reeds drastisch verminderd. Het algemeen toezicht is de courante procedure geworden en de papierstroom is grondig verminderd.

Vanzelfsprekend blijft de wettelijkheidscontrole behouden: de toezichthoudende overheid gaat na of een besluit strijdig is met het recht. In het licht van de doelstelling om de gemeenten meer zelfstandigheid te verlenen, wordt de opportuniteitscontrole beperkt tot een toetsing aan de vraag of de beslissing van het lokaal bestuur strijdig is met een ruimer belang dan het gemeentelijk belang zelf.

## 8.3. Procedureregels

Het bijzonder goedkeuringstoezicht is beperkt tot een zeer klein aantal beslissingen, zoals de oprichting van en het vaststellen van de statuten van extern verzelfstandigde agentschappen in de vorm van autonome gemeentebedrijven en verzelfstandigingen in privaatrechtelijke vorm.

Het courante algemeen toezicht is de lichtst mogelijke vorm van administratief toezicht. De uitoefening ervan wordt georganiseerd op twee niveaus, zoals reeds het geval is sinds het van kracht worden van het decreet van 28 april 1993. De gouverneur kan besluiten van de gemeenteoverheid schorsen. Hij treedt daarbij op als commissaris van de Vlaamse Regering. De vernietigingsbe-

voegdheid berust bij de Vlaamse Regering.

De uitoefening van het aldus georganiseerde toezicht, dat onder de politieke verantwoordelijkheid valt van de Vlaamse Regering biedt de klagende burger of raadslid de mogelijkheid om, zonder kosten van een juridische procedure, en binnen een korte termijn die in het decreet is bepaald, de gemeentelijke bestuurshandelingen door de Vlaamse Regering te laten toetsen aan de wet, de rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur, die de Raad van State gelijk stelt met de wet, of de belangen van de ruimere gemeenschap.

Zoals het ook reeds geregeld was in het decreet van 28 april 1993, wordt een procedure bepaald met betrekking tot de behandeling van klachten die bij de toezichthoudende overheid worden ingediend. In die gevallen vraagt de toezichthoudende overheid het dossier op in functie van een onderzoek dat tot een toezichtmaatregel kan leiden. De indiener van de klacht wordt op de hoogte gehouden van het verloop en het resultaat van het onderzoek.

Tot slot neemt het ontwerpdecreet in grote lijnen de regeling over die inzake het eventueel instellen van het dwangtoezicht reeds in het decreet van 28 april 1993 werd geregeld.

Met het oog op een vlottere leesbaarheid van de toepasselijke bepalingen, worden specifieke toezichtbepalingen die betrekking hebben op specifieke besluiten zoals op het vlak van begroting en financiën, tucht en personeel, telkens in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen.

Teneinde de rechtszekerheid en de transparantie van de regelgeving te bevorderen, wordt de uitoefening van het toezicht wat de termijnen en de procedure betreft, aan een zo uniform mogelijke regeling onderworpen. De termijnen zijn bovendien beperkt en niet verlengbaar.

Met het oog op het versterken van de rechtsbescherming van de burger en de betrokkenheid van de burger bij het bestuur, wordt bepaald dat de termijn om een beroep in te stellen voor de Raad van State tegen een beslissing van de gemeenteoverheid wordt gestuit ten voordele van degene die een bezwaar indient bij de toezichthoudende overheid. De beroepstermijn voor de Raad van State zal gestuit worden op voorwaarde dat dit bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn voor het uitoefenen van het toezicht. De stuiting duurt tot de ontvangst van de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg dat aan zijn bezwaar wordt gegeven, voor zover die mededeling melding maakt van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State.

## 9. Meer mogelijkheden tot samenwerking en overleg tussen gemeente en OCMW

Het ontwerp organiseert meer instrumenten voor samenwerking tussen gemeente en OCMW dan tot vandaag, bij toepassing van de regelgeving, tot de mogelijkheden behoort.

Meer bepaald voor de kleinere gemeenten kan dit leiden tot aanzienlijke efficiëntiewinst en kostenbesparing.

1°) Het opnemen van de OCMW-voorzitter in het college van burgemeester en schepenen draagt er ongetwijfeld toe bij dat overlappings in de organisatie van de diensten wordt tegen gegaan: de

OCMW-voorzitter zal in het college ongetwijfeld de essentiële opdrachten van de lokale overheid op het vlak van het welzijnsbeleid accentueren. Als overlapping wordt vermeden, heeft dit een gunstige weerslag op organisatie en financiën van het lokaal bestuur als geheel.

2°) Er is de mogelijkheid om ondersteunende diensten gemeenschappelijk te organiseren. Het gaat bijvoorbeeld om personeelsmanagement, financiën, logistieke diensten, gemeenschappelijke gebruik van infrastructuur. Dit kan een belangrijke meerwaarde opleveren, terwijl het OCMW zich kan toespitsen op haar kerntaak: het sociaal en welzijnsbeleid. Het ontwerp bepaalt daartoe dat de gemeente en het OCMW ter zake beheersovereenkomsten kunnen sluiten, waardoor het OCMW gebruik kan maken van bepaalde diensten van de gemeente.

3°) Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de besturen die dat wensen om gemeenschappelijke topambtenaren aan te stellen voor gemeente en OCMW. Als een secretaris of financieel beheerder in de kleinere gemeenten werkt voor beide besturen, leidt dit zonder twijfel tot mindere uitgaven, terwijl de efficiëntie kan toenemen: het niveau van beschikbaarheid neemt toe, de inzet wordt beter afgestemd op de noden van het ogenblik, en niet zozeer op verdeling van uren tussen de besturen waarvoor men werkt.

Het ontwerp van gemeentedecreet bevat tevens een aantal bepalingen inzake het overleg met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn die overgenomen werden uit de huidige OCMW-wet. Het betreft inzonderheid het vaststellen of wijzigen van het statuut van het personeel, voor zover de beslissingen een weerslag hebben op de budgetten en het beheer van het OCMW en het oprichten van diensten of instellingen met een sociale doelstelling en de uitbreiding daarvan.

## 10. Binnengemeentelijke territoriale organisatie

Het ontwerp van decreet neemt in grote mate de regeling over die tot nu toe in de Nieuwe Gemeentewet bepaald is inzake het bestuur en de werking van de districten. Er worden geen belangrijke inhoudelijke aanpassingen aangebracht. Wel wordt de benaming van het uitvoerend orgaan gewijzigd in “districtscollege”, rekening houdend met de overeenkomstige terminologie in de gemeentelijke organisatie.

Niettemin bevat het ontwerp een belangrijke wijziging met betrekking tot de bevoegdheden die de districten uitoefenen. De algemene regel is dat die bevoegdheden overgedragen worden door de gemeenteraden. Maar waar in de Nieuwe Gemeentewet is bepaald dat bevoegdheden of de uitvoering van regels die andere overheden aan de gemeenteraad of aan het college van burgemeester en schepenen hebben opgedragen, slechts aan de districten kunnen worden overgedragen na machtiging ingeschreven in de desbetreffende regelgeving, bepaalt het ontwerp dat een overdracht mogelijk is voor zover de desbetreffende regelgeving ter zake geen verbodsbepaling bevat. In haar ontwerp gaat de Vlaamse regering er immers van uit dat, behoudens een uitdrukkelijk verbod, de gemeente zelf bevoegd is om haar interne organisatie te regelen.

## 11. Algemene bepalingen betreffende de werking van de gemeenten

Het ontwerp van decreet bevat een aantal algemene bepalingen betreffende de werking van de



gemeente.

Het gaat bijvoorbeeld om bepalingen betreffende het opmaken en ondertekenen van akten, de bekendmaking en de inwerkingtreding. Aangezien de burgemeester niet langer noodzakelijkerwijze de gemeenteraad voorziet, worden de reglementen, beslissingen en akten van de gemeenteraad nu ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en medeondertekend door de gemeentesecretaris. Briefwisseling van de gemeente wordt ondertekend door de burgemeester en medeondertekend door de secretaris. De burgemeester kan die bevoegdheid schriftelijk opdragen aan leden van het college van burgemeester en schepenen, de secretaris aan personeelsleden van de gemeente.

Het decreet voorziet tot slot in de ondertekening van beslissingen, akten en briefwisseling van personeelsleden, belast met het budgethouderschap.

Verder bevat dit onderdeel een algemene bepaling over de wijze van kennisgeving, evenals over de berekening van de termijnen.

Voorts worden in dit deel nog bepalingen opgenomen betreffende de goederen van de gemeente, meer bepaald ter afwijking van het domeinrecht. Zo kunnen de gemeente en de autonome bedrijven, op voorwaarde van een grondige motivering, zakelijke rechten vestigen op hun openbare domeingoederen voor zover die niet kennelijk onverenigbaar zijn met de bestemming van de goederen.

Het ontwerp bevat ook bepalingen inzake de kwalificatie van de wegen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden.

Tot slot zijn er regelingen betreffende het optreden in rechte. In plaats van hetgeen thans bepaald is in de Nieuwe Gemeentewet, wordt het college bevoegd om te beslissen in rechte te treden. Deze bevoegdheid is niet delegerbaar. Wel bestaat de mogelijkheid om een schepen of ambtenaar te machtigen om te verschijnen in plaats van een advocaat, voor zover de mogelijkheid daartoe juridisch bestaat.

## 12. Diverse bepalingen, slot- en overgangsbepalingen, gefaseerde invoering

### 12.1. Samenvoeging en splitsing van gemeenten

Het ontwerp regelt dat het initiatief tot samenvoeging van gemeenten in de toekomst ook kan uitgaan van de gemeenten zelf. Twee of meer gemeenten kunnen daartoe bij de Vlaamse Regering een gezamenlijk voorstel indienen. De Vlaamse Regering kan dit voorstel dan als ontwerp bezorgen aan het Vlaams Parlement.

In dezelfde orde kan een gemeente ook een voorstel tot opsplitsing van de gemeente indienen.

### 12.2. Wijzigings- opheffings- en overgangsbepalingen

Het ontwerp bevat een reeks bepalingen tot wijziging van bestaande regelgeving, alsmede ophef-

fingsbepalingen, vanzelfsprekend in hoofdzaak betreffende de Nieuwe Gemeentewet. Daar verschillende bepalingen uit die wet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, kan de Nieuwe Gemeentewet natuurlijk niet in zijn geheel worden opgeheven. De Vlaamse Regering wordt er ook mee belast de in bestaande decreten gebruikte terminologie in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het ontwerp van gemeentedecreet. Zij wordt er ook mee belast de bepalingen inzake de binnengemeentelijke organen te coördineren.

Daarnaast worden overgangsbepalingen opgenomen inzake de gemeentelijke diensten en het personeel, de gemeentelijke financiën, de externe verzelfstandiging en het bestuurlijk toezicht.

### 12.3. Gefaseerde invoering van het decreet

Het ontworpen gemeentedecreet betekent een grondige wijziging in de bestuursverhoudingen binnen de gemeenten en provincies.

De verschillende onderdelen kunnen daarom niet gelijktijdig in werking treden. De bepalingen betreffende de politieke organisatie van de gemeenten, zoals de positionering, de werking en de bevoegdheden van de gemeenteraden en uitvoerende colleges, de bevoegdheden en de positionering van de burgemeester worden logischerwijze van kracht bij de vernieuwing van de gemeente- en provincieraden.

Voor andere onderdelen is omwille van hun complexiteit een langere voorbereidingstijd nodig. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de implementatie van het financieel stelsel, waarvoor een beroep wordt gedaan op de ervaringen bij de OCMW's.

De implementatie van dit decreet wordt een hoofdplicht in deze legislatuur. Zij zal aanzienlijke inspanningen vragen inzake mensen en middelen, niet alleen van de gemeenten zelf, maar evenzeer op het niveau van de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld op het vlak van de vorming van mandatarissen en ambtenaren.

### 12.4. Mogelijkheid voor de gemeenten om de toevoeging van de OCMW-voorzitter pas vanaf 2012 door te voeren

Bij de eerstvolgende vernieuwing van de gemeenteraden zullen de gemeenteraden er nog voor kunnen opteren om de OCMW-Voorzitter nog niet in het schepencollege op te nemen. In dat geval zullen ook de thans bestaande overlegmechanismen behouden blijven en zal de nieuwe – versoepelde – overlegstructuur bedoeld in artikel 270 van het ontwerp nog niet in werking treden.

## 2 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1.

Overeenkomstig artikel 19, §1, tweede lid van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen

van 8 augustus 1980 (hierna “BWHI) dient het ontwerp van decreet te vermelden of het een gewest- of een gemeenschapsaangelegenheid betreft. Huidig ontwerp betreft hoofdzakelijk gewestaangelegenheden, waarbij het Vlaamse Gewest bevoegd is op grond van artikel 6, §1, VIII van de BWHI, zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Aangezien sommige bepalingen van het ontwerp evenwel ook gemeenschapsaangelegenheden betreffen, wordt hiernaar ook verwezen in dit artikel.

## **Artikel 2.**

In het eerste lid van dit artikel wordt nader omschreven wat onder gemeentelijk belang wordt verstaan.

Deze bepaling bevat een opdracht- of intentieverklaring, naar tal van buitenlandse voorbeelden van gemeentewetten. Het is evenwel niet de bedoeling dat deze bepaling subjectieve rechten zou doen ontstaan in hoofde van de burgers die onder het gemeentebestuur ressorteren.

Er werd bewust gekozen voor een opdracht van de gemeente inzake het welzijn van “de burgers in het algemeen”. Deze opdracht geldt dus niet alleen ten aanzien van de inwoners van de gemeenten. De gemeenten worden geacht tevens het welzijn te bevorderen van andere personen dan inwoners van de gemeente die op het grondgebied van de gemeente komen.

Met de term “duurzame ontwikkeling” wordt beoogd om tevens het welzijn van de toekomstige generaties voor ogen te hebben.

In het tweede lid wordt aangegeven dat de gemeenten tevens bij wet of decreet ingeschakeld kunnen worden voor het verlenen van hun medewerking aan de uitvoering van taken die het lokale belang overschrijden (medebewind).

In dit artikel worden de gemeenten tevens geduid in relatie tot de andere bestuursniveaus, inzonderheid het centraal bestuur en de provincies.

Deze bepalingen vloeien voort uit het kerntakendebat. De gemeente is het basisniveau, het eerstelijnsbestuur en het eerste aanspreekpunt van de burger met de overheid. De gemeente heeft een open taakstelling met uitgebreide algemene lokale bevoegdheden.

Hierbij ligt de nadruk op het subsidiariteitsbeginsel. De beleidsbeslissingen moeten op het meest functionele niveau genomen worden en zo dicht mogelijk bij de burger. Daarbij kan verwezen worden naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat bepaalt dat lokale autonomie het recht en het vermogen van lokale autoriteiten inhoudt om, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren (artikel 3.1). Tevens wordt in het Europees Handvest bepaald dat overheidsverantwoordelijkheden in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten dienen te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.(artikel 4.3).

De gemeenten kunnen zelf oordelen over wat zij van gemeentelijk belang achten, op voorwaarde dat die materies hen niet door of krachtens de Grondwet, wetten of decreten zijn onttrokken.

De gemeenten kunnen daarnaast bij wet of decreet ingeschakeld worden voor het verlenen van hun medewerking aan taken van algemeen belang.

De provincies kunnen de medewerking van de gemeenten enkel regelen wanneer dit bij decreet uitdrukkelijk is bepaald. Aan elke concrete uitvoeringsopdracht vanwege de provincie aan de gemeente moet dus een specifiek decreet ten grondslag liggen. Deze bepaling doet echter geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de gemeente om met de provincie overeenkomsten te sluiten indien de gemeente dit wenselijk acht.

### **Artikel 3.**

Dit artikel geeft een aantal belangrijke principes weer die de gemeenten bij de uitoefening van hun bevoegdheden verzekeren. Ook hier betreft het een opdracht- of intentieverklaring, waarbij evenwel geenszins subjectieve rechten worden gecreëerd in hoofde van de rechtsonderhorigen.

### **Artikel 4.**

Dit decreet is van toepassing op alle gemeenten van het Vlaamse Gewest zonder afbreuk te doen aan de regelingen die krachtens de Pacificatiewet (wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlementsverkiezingen) opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 1<sup>o</sup>, eerste streepje, en 4<sup>o</sup>, eerste lid, a, en artikel 7, §1, eerste en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Het betreft onder meer:

de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in de Brusselse randgemeenten en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren;

de uitoefening van de bevoegdheden inzake administratief toezicht door de gouverneur i.p.v. door de bestendige deputatie in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren;

het vereiste dat het college van provinciegouverneurs in een aantal door de wet bepaalde aangelegenheden aan de provinciegouverneur van Henegouwen of Limburg een eensluidend advies moet verstrekken vooraleer deze laatste bepaalde beslissingen kan nemen t.o.v. respectievelijk de gemeenten Komen-Waasten of Voeren;

- de verplichte taalkennis van de taal van het taalgebied waarin de gemeente gelegen is voor de gemeentelijke mandatarissen in de rand- en taalgrensgemeenten, evenals vermoeden van taalkennis.

## **Artikel 5.**

§1. De gemeenteraad wordt geacht niet enkel degenen te vertegenwoordigen die hem hebben verkozen, maar wel de gehele bevolking van de gemeente. Zie in dit verband tevens artikel 62 Provinciewet en artikel 7 van de Nederlandse Gemeentewet.

Het aantal gemeenteraadsleden wordt niet gewijzigd.

§2. De schepenen en de burgemeester maken in principe deel uit van de gemeenteraad. Er wordt dus niet geopteerd voor een strikte scheiding tussen college en raad. Toch zijn er een aantal gevallen waarin de schepenen en de burgemeester geen deel uitmaken van de gemeenteraad aangezien ze niet als gemeenteraadslid werden verkozen. Dit zal met name het geval kunnen zijn bij benoeming van de burgemeester, van de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of van een schepen van het andere geslacht buiten de gemeenteraad.

De burgemeester en schepenen die buiten de raad werden verkozen dienen wel aanwezig te zijn op de vergaderingen van de gemeenteraad, doch beschikken slechts over een raadgevende stem.

§3. Het vaststellen van het aantal te verkiezen gemeenteraadsleden is een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Het vaststellen van de bevolkingsaantallen is een federale bevoegdheid. Artikel 5 van de Nieuwe Gemeentewet wordt voor het Vlaamse Gewest dan ook worden opgeheven behalve voor wat betreft het vaststellen van de bevolkingsaantallen van de gemeenten en de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. Overeenkomstig artikel 5 van de Nieuwe Gemeentewet moeten de bevolkingsaantallen van de gemeenten door de minister van binnenlandse zaken ten laatste op 1 mei van het verkiezingsjaar moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse regering dient overeenkomstig artikel 5 van dit decreet op haar beurt uiterlijk op 1 juni de lijst van het aantal te verkiezen gemeenteraadsleden per gemeente op te stellen en opdracht te geven tot bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

## **Artikel 6.**

§1. De rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraden wordt gewaarborgd in artikel 162, tweede lid, 1° G.W. Wie gemeenteraadskiezer is, d.w.z. wie beschikt over het actief stemrecht voor de gemeenteraad, wordt bepaald in de gemeentekieswet.

§2. De uittredende gemeenteraadsleden blijven dus in functie totdat de nieuw verkozen gemeenteraadsleden de eed hebben afgelegd. De gemeenteraadsverkiezingen impliceren een volledige vernieuwing van de gemeenteraad. Er is sprake van een gedeeltelijke vernieuwing van de gemeenteraad bv. in geval van ontslag van een gemeenteraadslid.

## **Artikel 7.**

§1. De verkozen gemeenteraadsleden worden na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad bijeengeroepen door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad. Aangezien de gemeenteraad zelf vrij haar voorzitter kan kiezen en dit niet noodzakelijk de burgemeester hoeft te zijn, zal deze

bijeenroeping dus niet noodzakelijk gebeuren door de burgemeester. De uittredende voorzitter zal hiervoor bevoegd zijn, zelfs indien hij niet opnieuw als gemeenteraadslid werd verkozen. Indien de uittredende voorzitter niet kan optreden, gebeurt de bijeenroeping door de uittredende leden van het college van burgemeester en schepenen in volgorde van hun rang (zie ook §2).

De installatievergadering vindt van rechtswege plaats op de eerste werkdag van de maand januari om 20 uur op het gemeentehuis van de betrokken gemeente. Het feit dat de installatievergadering van rechtswege bijeenkomt, neemt niet weg dat het aangewezen is om toch een oproeping te verzenden vergelijkbaar aan artikel 21.

Er werd voor gekozen om de installatievergadering van rechtswege op een vast moment te laten plaatsvinden om te vermijden dat de installatie te lang aansleept. Tevens wordt beoogd om de termijn tussen de verkiezing van de schepenen en de verkiezing van de OCMW-voorzitter die als schepenen wordt toegevoegd zo kort mogelijk te houden.

Op de installatievergadering worden de geloofsbrieven onderzocht en leggen de gemeenteraadsliden de eed af. Zij kiezen de voorzitter van de gemeenteraad en de OCMW-raadsleden.

Indien er bezwaar wordt ingediend tegen de verkiezing en de verkiezing vervolgens toch geldig wordt verklaard, dient de installatievergadering bijeengeroepen te worden binnen tien dagen die volgen op de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is.

§2. Deze bepaling behoeft geen verdere toelichting.

§3. De geloofsbrieven worden voortaan onderzocht door de gemeenteraad zelf en niet door de bestendige deputatie zoals dit overeenkomstig de Nieuwe Gemeentewet het geval was. Alle andere verkozen parlementen of raden in België onderzoeken immers zelf de geloofsbrieven van hun leden. Bovendien kon de gemeenteraad wel reeds de geloofsbrieven van de plaatsvervangers en de opvolgers onderzoeken wanneer één of meer zetels openvielen (art. 84, §2 Gemeentekieswet).

Deze nieuwe regeling impliceert dat de gemeenteraad bevoegd wordt om zich uit te spreken over eventuele bezwaren in verband met de verkiesbaarheidsvoorwaarden. Die bezwaren moeten vóór het onderzoek van de geloofsbrieven ingebracht worden bij de gemeenteraad (vgl. art. 31 Prov. Kieswet). Deze procedure wordt nader uitgewerkt in de gemeentekieswet.

Verder wordt de bestendige deputatie vervangen door een onafhankelijk nieuw op te richten administratief rechtscollege waarvan de samenstelling, de werking en het statuut zal geregeld worden in de gemeentekieswet.

Het ontwerp van gemeentedecreet voorziet dat dit nieuw administratief rechtscollege enkel uitspraak zal doen over de geldigheid van de verkiezingen en niet langer over de geloofsbrieven. In de gemeentekieswet zal wel een procedure voorzien worden waardoor men niet zijn eigen geloofsbrieven kan goedkeuren. Tegen beslissingen van de gemeenteraad inzake geloofsbrieven zal wel een beroep kunnen worden ingesteld bij dit administratief rechtscollege overeenkomstig artikel 13 van het ontwerp.

Tevens wordt een nieuwe eedformule bepaald: “Ik zweer de verplichtingen van mijn mandaat trouw

na te komen”. Deze nieuwe eedformule is geïnspireerd op de tekst van artikel 20 van de O.C.M.W.-wet. De eedformule vervat in artikel 80 Nieuwe Gemeentewet dateerde reeds van 1831. Ondanks het feit dat die eedformule zelf geacht werd de ruimst mogelijke draagwijdte te hebben en aldus niet onverenigbaar geacht werd met een door en binnen de Belgische staatsstructuur verleende autonomie, werd het afleggen van deze eedformule, minstens subjectief, als belemmerend ervaren door bepaalde gemeenteraadsleden. Het lijkt dan ook aangewezen om de eedformule algemener en objectiever te formuleren. Er dient van uit gegaan te worden dat de bevoegdheid inzake het vaststellen van de eedformule voor gemeenteraadsleden is overgedragen aan de Gewesten als onderdeel van de bevoegdheid inzake de gemeentelijke organieke regelgeving.

Voor de toepassing van het decreet verwijst het begrip “mandaat” naar de opdracht die een verkozen mandataris vervult. Het begrip “ambt” verwijst daarentegen naar de openbare betrekking waarin men door de overheid benoemd wordt.

Het laatste lid van paragraaf 3 wordt ingevoerd om de bevoegde administratie de mogelijkheid te geven een permanent geactualiseerd bestand van alle gemeentelijke mandatarissen bij te houden. Tot nu toe was dit nagenoeg onmogelijk omdat de gemeenten de vervangingen binnen de gemeenteraad in de loop van een gemeentelijke legislatuur niet systematisch doorstuurden.

§4. De verkozen gemeenteraadsleden die aanwezig zijn op de installatievergadering en die de eed niet afleggen worden geacht afstand te hebben gedaan van hun mandaat. Gelet op de gewijzigde eedformule, valt niet in te zien waarom men zich hier nog zou willen verzetten tegen de eedaflegging. Wel is een beroepsmogelijkheid voorzien bij het administratief rechtscollege bedoeld in artikel 13.

§5. Deze bepaling vervangt artikel 81 Nieuwe Gemeentewet. Een vermoeden van afstand van mandaat is juridisch correcter dan een vermoeden van ontslag als gemeenteraadslid aangezien in het verkozen gemeenteraadslid in deze hypothese nog niet als gemeenteraadslid werd geïnstalleerd. Het is de gemeenteraad die beslist of er al dan niet een “geldige” reden werd aangevoerd. Ook hier is beroep mogelijk bij het administratief rechtscollege bedoeld in artikel 13.

## **Artikel 8.**

§1. Dit artikel regelt de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad. De gemeenteraad kiest zijn eigen voorzitter. De burgemeester hoeft dus niet langer de voorzitter van de gemeenteraad te zijn. De gemeenteraad kan ook beslissen om dit mandaat te laten uitoefenen door een ander gemeenteraadslid.

Het invoeren van de nieuwe functie van voorzitter van de gemeenteraad creëert een nieuwe “hogere” functie op het gemeentelijke niveau. Overeenkomstig artikel 8 van de Grondwet kunnen in beginsel alleen Belgen politieke rechten uitoefenen, doch kan de federale wetgever, onder bepaalde voorwaarden, actief en passief kiesrecht toekennen aan niet-Belgen. De federale wetgever heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt bij wet van 27 januari 1999 (B.S. 30 januari 1999) voor de niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie. De federale wetgever heeft uitsluitend het ambt van burgemeester en de tijdelijke of plaatsvervangende uitoefening ervan voorbehouden aan de Belgen. Tevens werd bij wijze van overgangsbepaling het mandaat van schepen of de voorlopige of tijdelijke uitoefening daarvan voorbehouden aan de Belgen tot de dag die de tweede zondag van oktober

van het jaar 2006 voorafgaat. Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van het jaar 2006 zal deze beperking niet meer van toepassing zijn, in die zin dat de niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie tot het mandaat van schepenen eveneens zullen kunnen worden verkozen. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt uitdrukkelijk bepaald dat de voorzitter van Belgische nationaliteit dient te zijn. Verder wordt ook hier een verplichting toegevoegd om de Vlaamse regering te informeren over de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad.

De voorzitter van de gemeenteraad wordt gekozen op basis van een akte van voordracht voorzien van een dubbele meerderheid.

Vooreerst moet de gezamenlijke akte van voordracht ondertekend zijn door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat werden verkozen. Deze ontvankelijkheidsvereiste beoogt het overlopen van gemeentelijke mandatarissen om opportunistische redenen tegen te gaan en was ook reeds terug te vinden in artikel 15, §1, eerste lid Nieuwe Gemeentewet. Zij beoogt te vermijden dat verkozenen al te gemakkelijk hun oorspronkelijke lijstgenoten in de steek laten door aan te sluiten bij een andere lijst, in ruil voor het voorzitterschap van de gemeenteraad. Huidige regeling zorgt ervoor dat men niet tot voorzitter kan worden verkozen indien men niet het vertrouwen geniet van minstens de helft plus één van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst werden verkozen.

Daarnaast dient de akte van voordracht tevens ondertekend te zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen.

Elke verkozene voor de gemeenteraad kan slechts één akte van voordracht ondertekenen.

Aangezien op het ogenblik van de ondertekening van de akte van voordracht de installatie van de gemeenteraadsleden nog niet heeft plaatsgevonden, spreekt de tekst van het decreet van verkozenen voor de gemeenteraad i.p.v. gemeenteraadsleden. De voorzitter van de installatievergadering zal, nadat de gemeenteraadsleden de eed hebben afgelegd, echter moeten nagaan of de akte van voordracht ontvankelijk is en voorzien is van voormelde dubbele meerderheid.

Enkel de handtekeningen van de gemeenteraadsleden die de eed hebben afgelegd, mogen hiertoe in aanmerking worden genomen, met inbegrip echter van de handtekeningen van de opvolgers die de akte van voordracht hebben ondertekend en die nadien als gemeenteraadslid de eed hebben afgelegd. De akte van voordracht kan dus naast een meerderheid van de verkozenen voor de Raad, eveneens de handtekeningen van hun eventuele opvolgers bevatten. Op de installatievergadering zal na de eedaflegging dan nagegaan worden of de akte door een meerderheid van de effectieve gemeenteraadsleden ondertekend werd. In gevallen waar er slechts een krappe meerderheid is, zal het dus aangewezen zijn om de akte van voordracht niet alleen te laten tekenen door de verkozenen voor de Raad, doch ook door hun opvolgers. Het is immers denkbaar dat bepaalde verkozenen voor de Raad omwille van afstand, overlijden, onverenigbaarheid, de eed als gemeenteraadslid niet zullen (kunnen) afleggen.

Een akte van voordracht die weliswaar ondertekend was door een meerderheid van verkozenen voor de gemeenteraad, doch die na de eedaflegging niet door een meerderheid van gemeenteraadsleden ondertekend blijkt te zijn, is niet ontvankelijk.



De akte van voordracht kan tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-voorzitter vermelden, evenals de naam van diegene die hem zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het mandaat. Op het ogenblik van de voorziene einddatum van het mandaat is het ontslag en de opvolging een automatisme. Ze vinden van rechtswege plaats. Indien om een of andere reden versneld een einde komt aan het mandaat (bijvoorbeeld overlijden) zal de opvolger versneld het mandaat overnemen. Als de genoemde opvolger niet meer in aanmerking komt op de voorziene einddatum of op het ogenblik dat hij versneld het mandaat dient op te nemen, gelden de gewone regels van vervanging, overeenkomstig §4.

§2. Indien de akte ontvankelijk is, wordt de voorgedragen kandidaat-voorzitter verkozen verklaard. Het gaat om een loutere akteneming. Op de installatievergadering vindt dus geen verkiezing meer plaats. Dit wordt niet noodzakelijk geacht omdat de akte van voordracht hoe dan ook slechts ontvankelijk kan bevonden worden als zij effectief door een meerderheid van gemeenteraadsleden ondertekend werd.

§3. Als geen akte van voordracht van kandidaat-voorzitter aan de voorzitter van de installatievergadering wordt overhandigd of indien de overhandigde akte onontvankelijk is en niet aan de dubbele meerderheid blijkt te voldoen, dient de gemeenteraad binnen de veertien dagen over te gaan tot verkiezing van een voorzitter.

In tegenstelling tot de wijze van verkiezing vermeld in §1 en 2, gebeurt dat dan op basis een akte van voordracht met één enkele meerderheid en een verkiezing op de gemeenteraad zelf in de plaats van een loutere akteneming.

In dat geval kunnen strikt genomen meerdere akten van voordracht worden ingediend. De akte dient immers enkel ondertekend te zijn door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat, doch niet door een meerderheid van gemeenteraadsleden.

Pas door de verkiezing op de gemeenteraad zal blijken of de akte tevens gedragen wordt door een meerderheid van gemeenteraadsleden. Deze verkiezing gebeurt bij geheime stemming.

Het decreet regelt verder ook welke kandidaat verkozen is als geen enkele kandidaat de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald.

§4. Deze paragraaf regelt de tijdelijke en definitieve vervanging van de voorzitter van de gemeenteraad.

In het eerste lid worden de vervanging geregeld in de gevallen waar de voorzitter definitief of minstens voor een substantiële periode van het toneel verdwijnt. Als de voorzitter het mandaat niet aanvaardt, van zijn mandaat van gemeenteraadslid vervallen wordt verklaard, als verhinderd wordt beschouwd, afgezet of geschorst is, ontslag genomen heeft of overleden is, dient tot een nieuwe verkiezing van voorzitter te worden overgegaan. Tot aan de nieuwe verkiezing dient het voorzitterschap waargenomen te worden overeenkomstig het regime van de tijdelijke vervanging beschreven in het tweede lid.

Het tweede lid regelt de tijdelijke vervanging van de voorzitter. Het gaat om de gevallen waarin de voorzitter om een andere reden dat deze vermeld in het eerste lid tijdelijk afwezig is. Het werd

opportuun geacht om bij de regeling van de tijdelijke vervanging ook in een algemene vervangingsregeling te voorzien voor de gevallen waarbij de voorzitter van de gemeenteraad betrokken partij is en hij zich om die reden van de uitoefening van zijn functie dient te onthouden. Dergelijke situaties zullen gemakkelijker voorkomen wanneer de voorzitter van de gemeenteraad tevens burgemeester is. In het regime van de tijdelijke vervanging neemt het oudste gemeenteraadslid in anciënniteit het voorzitterschap waar.

De voorzitter die als verhinderd wordt beschouwd, die geschorst is of tijdelijk afwezig is, wordt alleen vervangen zolang hij verhinderd, geschorst, of tijdelijk afwezig is. De gemeenteraad dient tevens akte te nemen van de beëindiging van de periode van verhindering of schorsing.

### **Artikel 9.**

Dit artikel herneemt artikel 9, eerste en tweede lid Nieuwe Gemeentewet.

Het voorziet in de mogelijkheid voor het gemeenteraadslid om afstand te doen van zijn mandaat voor de installatie plaatsvindt. Aangezien er op dat ogenblik nog geen nieuwe voorzitter van de gemeenteraad werd verkozen, dient de afstand schriftelijk ter kennis gebracht te worden van de gemeentesecretaris.

Artikel 13 voorziet in de mogelijkheid om de afstand te betwisten bij een onafhankelijk administratief rechtscollege.

Het is geenszins de bedoeling van de decreetgever om afbreuk te doen aan de bestaande rechtsbescherming, met name de beoordeling door een administratief rechtscollege met nadien nog een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Wel werd ervoor gekozen om de bevoegdheid van de bestendige deputatie te vervangen door een nieuw op te richten administratief rechtscollege en om omwille van de eenvormigheid en duidelijkheid één bepaling op te nemen inzake betwistingen met verwijzing naar de gemeentekieswet. De oprichting, samenstelling, procedure en werking van het administratief rechtscollege zullen verder worden geregeld in de gemeentekieswet.

### **Artikel 10.**

§1. Overeenkomstig het artikel 10 Nieuwe Gemeentewet diende een onderscheid gemaakt te worden tussen het verval van het mandaat ten aanzien van het betrokken gemeenteraadslid en de tegenstelbaarheid van het verval aan derden. Ten aanzien van het betrokken raadslid gold het verval onmiddellijk en van rechtswege zodra hij of zij niet langer aan alle verkiesbaarheidsvoorwaarden voldeed. Ten aanzien van derden was het verval slechts tegenstelbaar vanaf het ogenblik dat de vervallenverklaring bij definitieve beslissing uitgesproken werd door de bestendige deputatie of, in beroep door de Raad van State. Het verval moest steeds uitgesproken worden door de bestendige deputatie. De gemeenteraad kon dit dus niet zelf (J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMAREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor Gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2001, 79). Volgens de rechtspraak van de Raad van State werkte de vervallenverklaring door de bestendige deputatie terug tot de dag waarop betrokkene, blijkens de vaststellingen van de bestendige deputatie of de Raad van State, niet meer voldeed aan één van de gestelde verkiesbaarheidsvereisten. (R.v.St.,

Holvoet, nr. 15.741, 6 maart 1973; R.v.St., D.A., nr. 35.054, 6 juni 1990). De Raad van State was van oordeel dat dit geen schending inhield van het beginsel van non-retroactiviteit van bestuurshandelingen.

Aangezien de gemeenteraad overeenkomstig dit ontwerp van decreet zelf instaat voor het onderzoek van de geloofsbrieven, is het consequent om de gemeenteraad tevens de bevoegdheid inzake vervallenverklaring van mandaat toe te kennen. Stok achter de deur blijft dat wanneer de gemeenteraad niet optreedt binnen twee maanden nadat hij kennis heeft van de feiten die verval met zich kunnen meebrengen, het rechtscollege bedoeld in artikel 13 in zijn plaats zal optreden.

§2. Om rechtsonzekerheid in verband met beslissingen van de gemeenteraad te vermijden, is het voorts aangewezen om de gevolgen van de vervallenverklaring te beperken tot de gevolgen na de kennisgeving van de uitspraak van het verval door de gemeenteraad of door het rechtscollege bedoeld in artikel 13.

§3. Artikel 262 van het Strafwetboek bepaalt: “Ieder openbaar ambtenaar die wettig ontslagen, afgezet, geschorst of van rechten ontzet is en die, nadat hij daarvan officieel in kennis heeft gekregen, zijn bediening blijft uitoefenen, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zesentwintig frank tot vijfhonderd frank. Met dezelfde straffen wordt gestraft ieder bij verkiezing of tijdelijk aangesteld openbaar ambtenaar die zijn bediening blijft uitoefenen nadat zij wettelijk een einde heeft genomen.”

Belangrijk verschil is dus dat men in dit geval strafbaar is zodra men zelf kennis heeft van de oorzaak van verval. Een officiële kennisgeving is hiertoe niet vereist.

## **Artikel 11.**

Bij het opstellen van de lijst van onverenigbaarheden werd voorts uitgegaan van het principe dat de politieke rechten op maximale wijze dienen gegarandeerd te worden. Er werd dus van uitgegaan dat er zo weinig mogelijk beperkingen mogen worden gesteld aan het opnemen van het mandaat van gemeenteraadslid.

Vanuit deze filosofie werd niet langer in een onverenigbaarheid voorzien voor bedienaren van de erediensten zoals deze overeenkomstig artikel 72 Nieuwe Gemeentewet gold voor schepenen en burgemeester.

Ook de onverenigbaarheid voor de beampten van het bosbeheer waarvan het ambtsgebied zich uitstrekt over de gemeente (artikel 71, 8° Nieuwe Gemeentewet) wordt niet weerhouden.

Hetzelfde geldt voor de onverenigbaarheid voor de militairen in actieve dienst (artikel 71, 5° Nieuwe Gemeentewet).

De vroegere onverenigbaarheid voor de secretaris en ontvanger van de gemeente (artikel 74 Nieuwe Gemeentewet), nu gemeentesecretaris en financieel beheerder wordt niet uitdrukkelijk opgenomen in deze lijst van onverenigbaarheden, aangezien de omschrijving “personeelsleden van de gemeente of van de gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen” deze functies reeds omvat.

Voor wat de onverenigbaarheid voor leden van de rechterlijke orde betreft, kan tevens verwezen worden naar artikel 107 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, artikel 44 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof en artikel 293 en 300 van het Gerechtelijk Wetboek.

De terminologie van de onverenigbaarheden voor leden van de politie werd aangepast aan de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (Cf. tevens artikel 134, 135 en 136,2 van die wet). De Vlaamse regering wenst zelf geen beperking op te leggen aan personeelsleden van een andere politiezone dan die van de gemeente zelf.

Aangaande de onverenigbaarheid opgenomen in artikel 11, 4° dient het volgende te worden opgemerkt. Het uitgangspunt van de Vlaamse regering blijft ook hier een minimale inperking van de politieke rechten van de burgers. Het is bijgevolg niet de bedoeling aan een personeelslid van het OCMW een verbod op te leggen om lid van de gemeenteraad te zijn. Daartoe zal de onverenigbaarheid die daarover momenteel nog in de OCMW-wet bestaat in een toekomstig OCMW-decreet geschrapt worden.

De mogelijke persoonlijke betrokkenheid van een gemeenteraadslid dat ook personeelslid is van een andere lokale overheid in dezelfde gemeente, bij aangelegenheden die in de gemeenteraad aan de orde komen, moet ondervangen worden door de bepaling dat een gemeenteraadslid niet kan deelnemen aan de bespreking van en stemming over punten waarin het een rechtstreeks belang heeft (artikel 27, §1 voorontwerp). In dat geval wordt het gemeenteraadslid geacht de vergadering te verlaten.

De zesde onverenigbaarheid verhindert dat personen die reeds in een andere Lid-Staat van de Europese Unie een ambt of mandaat uitoefenen dat gelijkwaardig is aan dat van gemeenteraadslid, voorzitter van de gemeenteraad, schepen of burgemeester, deel uitmaken van de gemeenteraad van een Vlaamse gemeente. Deze bepaling werd door de wet van 27 januari 1999 ingevoegd in artikel 71 van de Nieuwe Gemeentewet en kadert in de invoering van het actief en passief stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen voor niet-Belgische onderdanen. Overeenkomstig richtlijn 94/80 kunnen Lid-Statens vaststellen dat de hoedanigheid van gemeentelijk verkozenen in de Lid-Staat van verblijf tevens onverenigbaar is met de in andere Lid-Statens uitgeoefende functies welke gelijkwaardig zijn aan die welke in de Lid-Staat van verblijf een onverenigbaarheid tot gevolg hebben.

De onverenigbaarheid voor personeelsleden van de gemeente of van de gemeentelijk extern zelfstandige agentschappen met uitzondering van de vrijwillige brandweerlieden, herneemt artikel 71, 6° Nieuwe Gemeentewet. De uitzondering werd echter uitgebreid met de leden van de vrijwillige ambulancediensten.

Artikel 72 Nieuwe Gemeentewet voorziet enkel een onverenigbaarheid tussen burgemeester en schepen en de ontvanger van het OCMW. We achten het niet noodzakelijk om in dit ontwerp een onverenigbaarheid in te stellen tussen gemeenteraadslid en personeelslid van het OCMW van de gemeente waarin men het ambt van gemeenteraadslid wil opnemen omdat dit reeds geregeld wordt in artikel 49, §4 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De onverenigbaarheid inzake bloed- en aanverwantschap zoals voorzien in artikel 73 van de Nieuwe Gemeentewet wordt behouden. Wel werd de uitzonderingsregeling voorzien in artikel 73, vierde lid van de Nieuwe Gemeentewet voor gemeenten van 1200 inwoners en meer geschrapt. Bovendien wordt ook hier het geval van huwelijk en van wettelijke samenwoning gelijk behandeld. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State aangaande de nationaliteitsvereisten bij onverenigbaarheden opgenomen in de artikelen 71 en 72 van de Nieuwe Gemeentewet en de federale bevoegdheid inzake nationaliteitsvoorwaarden, worden de artikelen 71 en 72 van de Nieuwe Gemeentewet slechts opgeheven behoudens in zoverre de betrokken bepalingen een nationaliteitsvereiste bevatten. Duidelijkheidshalve worden artikel 71, tweede lid en 72, tweede lid ook opgenomen als tweede lid bij artikel 11 van het ontwerp, doch aangepast aan de onverenigbaarheden die in het gemeentedecreet worden behouden. Zoals de Raad van State terecht opmerkt belet de federale bevoegdheid inzake de nationaliteitsvoorwaarden immers niet dat de Gewesten de onverenigbaarheden kunnen regelen.

Dit artikel doet tot slot uiteraard geen afbreuk aan onverenigbaarheden die worden opgenomen in andere wettelijke of decretale bepalingen.

#### **Artikel 12.**

§1. Het verkozen gemeenteraadslid dat zich op het ogenblik van de installatievergadering in een situatie bevindt die overeenkomstig artikel 11 onverenigbaar is met het lidmaatschap van de gemeenteraad, kan de eed niet afleggen en wordt geacht afstand te doen van het hem toegekende mandaat. Hij kan hiertegen in beroep gaan bij het administratief rechtscollege bedoeld in artikel 13.

§2. Er werd ingegaan op de suggestie van de Raad van State om de procedure bij vervallenverklaring wegens het niet meer voldoen aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden en de procedure bij vervallenverklaring wegens onverenigbaarheden op dezelfde wijze te regelen.

Indien het gemeenteraadslid tijdens zijn mandaat in een met zijn mandaat onverenigbare situatie terechtkomt, wordt hem wel gedurende vijftien dagen de mogelijkheid geboden om een einde te maken aan deze situatie alvorens de gemeenteraad tot vervallenverklaring kan overgaan. Aldus wordt aan het gemeenteraadslid nog een keuzerecht geboden, evenals de mogelijkheid om zelf ontslag in te dienen.

Ook hier geldt als stok achter de deur de mogelijkheid van in de plaatsstelling door het administratief rechtscollege, bedoeld in artikel 13, indien de gemeenteraad niet tijdig optreedt.

Voor het overige wordt verwezen naar de commentaar bij artikel 10.

#### **Artikel 13.**

Overeenkomstig deze bepaling doet een nieuw op te richten onafhankelijk administratief rechtscollege uitspraak over geschillen die rijzen in verband met afstand of verval van mandaat overeenkomstig de bepalingen van de gemeentekieswet. Ook de geschillen die rijzen in verband met het onderzoek en de eventuele niet-goedkeuring van de geloofsbriefen door de gemeenteraad worden aan dit administratief rechtscollege voorgelegd.

Dit administratief rechtscollege is dus bevoegd voor geschillen i.v.m. vermoeden van afstand na afwezigheid op installatievergadering en eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad; vermoeden van afstand in geval van onverenigbaarheid; uitdrukkelijke afstand; vervallenverklaring wegens niet voldoen aan verkiesbaarheidsvoorwaarden; vervallenverklaring wegens onverenigbaarheid. Tevens wordt ingegaan op de suggestie van de Raad van State om ook de geschillen die rijzen in verband met de eedaflegging door dit rechtscollege te laten beslechten. Bovendien wordt uitdrukkelijk bepaald dat het gaat om het mandaat "van gemeenteraadslid en van voorzitter van de gemeenteraad.

Er werd voor gekozen om de bevoegdheid van de bestendige deputatie te vervangen door een nieuw op te richten administratief rechtscollege per provincie. De oprichting, samenstelling en werking van dit rechtscollege zal nader geregeld worden in de gemeentekieswet die hiertoe gewijzigd zal worden.

Aangezien het rechtscollege zich niet alleen zal moeten uitspreken over het verkiezingscontentieux, doch ook inzake geschillen inzake vervallenverklaring van mandaat, ontslag etc., zal het administratief rechtscollege een permanent orgaan zijn.

In plaats te verwijzen naar de bevoegdheid van het rechtscollege in elk relevant artikel, werd geopteerd om omwille van de eenvormigheid en duidelijkheid een algemene bepaling hieromtrent op te nemen. In de relevante bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet wordt (bijvoorbeeld artikel 10 Nieuwe Gemeentewet) wordt vaak ook de procedure reeds deels uitgewerkt. De procedurele aspecten (wie kan procedure inleiden, termijnen beroepen, mogelijkheid van bezwaar, ...) worden beter behandeld in de gemeentekieswet, tezamen met de oprichting, samenstelling en werking van het nieuwe administratieve rechtscollege.

Het is inderdaad zo dat in beginsel de federale overheid bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten. Het Vlaamse Gewest steunt zich bij de vervanging van de bestendige deputatie door een onafhankelijk administratief rechtscollege echter op haar impliciete bevoegdheden. De oprichting van dit onafhankelijk administratief rechtscollege per provincie wordt noodzakelijk geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden inzake lokale besturen. Het wordt immers weinig opportuun geacht dat een politiek orgaan (de bestendige deputatie) zich uitspreekt over onder meer het lokale verkiezingscontentieux,.... Aangezien de provinciale administratie de dossiers zal blijven voorbereiden en het administratief rechtscollege tevens per provincie wordt georganiseerd, zal de weerslag op de federale aangelegenheid bovendien marginaal zijn. Bovendien wenst men de bestaande beroepsmogelijkheid bij de Raad van State te behouden om de uniformiteit in de rechtspraak te verzekeren.

#### **Artikel 14.**

Dit artikel regelt de verhindering voor de gemeenteraadsliden.

De techniek van de verhindering heeft tot gevolg dat het gemeenteraadslid dat als verhinderd wordt beschouwd niet definitief zijn hoedanigheid als gemeenteraadslid verliest. Indien het gemeenteraadslid bijvoorbeeld niet langer verhinderd is, zal hij opnieuw zijn mandaat als gemeenteraadslid kunnen opnemen.

Gemeenteraadsleden die gedurende een zekere tijd afwezig zijn om medische redenen kunnen als verhinderd worden beschouwd. Aldus wenst men te vermijden dat een zetel te lang onbezet blijft. Anderzijds dient te allen prijze vermeden te worden dat van deze bepaling misbruik zal worden gemaakt. Het is dus niet de bedoeling dat het gemeenteraadslid dat twee weken met vakantie is of dat omwille van griep niet aanwezig kan zijn op een vergadering van de gemeenteraad zich verhinderd laat verklaren. Vandaar dat vereist wordt dat het gaat om een minimale afwezigheid van 12 weken om medische redenen. Bovendien dient bij het verzoek een geneeskundig getuigschrift van maximaal 15 dagen oud gevoegd te worden dat tevens de minimale termijn van afwezigheid omwille van medische redenen aangeeft.

Dit kan zowel gebeuren op vraag van de betrokkene als van rechtswege, wanneer de betrokkene niet in staat is zijn wens tot vervanging te uiten via een verzoek aan de voorzitter van de gemeenteraad.

Een zelfde mogelijkheid van verhindering wordt voorzien voor gemeenteraadsleden die om studierechten of omwille van verblijf in het buitenland voor een minimale termijn van 12 weken afwezig zijn, doch enkel op voorlegging van een attest van de onderwijsinstelling of de opdrachtgever.

Een ander geval van verhindering betreft het gemeenteraadslid dat ouderschapsverlof wenst te nemen. De regeling vervat in artikel 11, tweede lid, Nieuwe Gemeentewet wordt integraal hernomen met dien verstande dat het verzoek dient gericht te worden aan de voorzitter van de gemeenteraad. Met ouderschapsverlof wordt wel degelijk de wettelijke periode van 15 weken moederschapverlof bedoeld, met dien verstande dat ook het gemeenteraadslid dat vader wordt van deze mogelijkheid kan genieten. Het is echter niet de bedoeling van het ontwerp om dit ouderschapsverlof uit te breiden tot alle vormen van loopbaanonderbreking.

Ten slotte worden nog twee gevallen van verhindering opgenomen voor de voorzitter van de gemeenteraad. Het betreft enerzijds de voorzitter van de gemeenteraad die lid is van de federale of Vlaamse regering of van de Europese Commissie, en anderzijds de voorzitter van de gemeenteraad die het ambt uitoefent van voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. De verhindering houdt in dat ze het mandaat van voorzitter niet kunnen uitoefenen voor de duur van de verhindering; het mandaat van gemeenteraadslid daarentegen blijven ze wel uitoefenen.

### **Artikel 15.**

Dit artikel regelt het vrijwillig ontslag van het gemeenteraadslid uit de gemeenteraad. Geschillen dienaangaande worden behandeld door het administratief rechtscollege bedoeld in artikel 13 overeenkomstig de bepalingen van de gemeentekieswet.

### **Artikel 16.**

Dit artikel regelt de vervanging van het gemeenteraadslid dat afstand doet van zijn mandaat, dat van zijn mandaat vervallen wordt verklaard (wegens niet langer voldoen aan verkiesbaarheidsvoorwaarden of ingeval van onverenigbaarheid tijdens mandaat), dat als verhinderd wordt beschouwd,

dat ontslag genomen heeft, of dat overleden is.

Het gemeenteraadslid wordt vervangen door zijn opvolger aangeduid overeenkomstig de bepalingen van de gemeentekieswet.

Het onderzoek van de geloofsbrieven en de eedaflegging geschiedt overeenkomstig artikel 7 § 3, met dien verstande dat de eedaflegging gebeurt in handen van de voorzitter van de gemeenteraad.

De opvolger verliest hierdoor uiteraard niet zijn recht van opvolging overeenkomstig de gemeentekieswet. Een tijdelijke vervanging doet geen afbreuk aan de rang als opvolger.

Ingeval van vervanging bij verhindering van een gemeenteraadslid zal het verhinderde gemeenteraadslid slechts vervangen worden zolang de toestand van verhindering duurt. De gemeenteraad dient akte te nemen van de beëindiging van de periode van verhindering.

Verder wordt ook hier tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State om in een informatieverplichting ten behoeve van de Vlaamse regering te voorzien.

#### **Artikel 17.**

Inzake de vergoeding van de gemeenteraadsliden omvat het gemeentedecreet slechts de grote krachtlijnen. Er wordt voor geopteerd om een kader te schetsen via uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering met verdere uitvoering via gemeenteraadsbesluiten.

Hoewel sommige grote steden en centrumsteden vragende partij zijn om aan hun gemeenteraadsliden een deeltijds salaris toe te kennen, wordt dit denkspoor niet bewandeld. De Vlaamse regering kan immers bij het bepalen van de grenzen van de vergoeding via presentiegelden steeds rekening houden met het inwonersaantal van de gemeenten, waardoor gemeenteraadsliden die meer prestaties moeten leveren om hun mandaat naar behoren uit te oefenen, ook beter gehonoreerd kunnen worden.

Bovendien lijkt het niet opportuun het mandaat van gemeenteraadslid te professionaliseren, omdat daardoor de rekrutering eenzijdiger wordt en meer en meer gericht wordt op mensen die zich professioneel tijdens de kantooruren kunnen vrijmaken (b.v. openbaar ambt) en de gemeenteraad van langsom minder de afspiegeling wordt van de gemeentelijke samenleving. Deze tendens is nu reeds aanwezig en moet zeker niet versterkt worden.

Verder zijn er ook een aantal praktische bezwaren, zoals een samenloop van sociale zekerheidsuitkeringen met een salaris, waardoor deze uitkeringen kunnen verminderen of zelfs helemaal vervallen. Dit zal dan opnieuw leiden tot vragen naar compensatie van het geleden verlies ten laste van de gemeente of tot het vrijwillig verminderen van het salaris. Dit lijkt niet zo'n vruchtbaar spoor.

Ook aan het mandaat van voorzitter van de gemeenteraad wordt om hoger vermelde redenen uitsluitend een presentiegeld en dus geen salaris verbonden. Het komt aan de gemeenteraad toe om aan de voorzitter desgewenst een hoger presentiegeld toe te kennen binnen de grenzen zoals bepaald door de Vlaamse regering.



### **Artikel 18.**

Er werd voor gekozen om de regeling vervat in artikel 12bis van de Nieuwe Gemeentewet grotendeels over nemen.

Huidig artikel bepaalt bovendien dat een vertrouwenspersoon aan de verkiesbaarheidsvereisten moet voldoen en zich niet mag bevinden in een toestand van onverenigbaarheid of verhindering.

Aangezien de vertrouwenspersoon, in tegenstelling tot de opvolger, het gemeenteraadslid slechts bijstaat, en dus niet vervangt, lijkt het opleggen van de eed overbodig.

In tegenstelling tot het bepaalde in 12bis Nieuwe Gemeentewet lijkt het aangewezen om toch presentiegeld toe te kennen aan de vertrouwenspersoon. De facto werd onder de Nieuwe Gemeentewet toch een vergoeding voorzien uit andere middelen. Het betreft hier ook slechts een relatief klein aantal gevallen.

Daarnaast beschikt de vertrouwenspersoon over dezelfde middelen als het gemeenteraadslid dat hij bijstaat. Dit betekent dat hij eenzelfde inzagerecht geniet als het gemeenteraadslid dat hij bijstaat. Vanzelfsprekend is het echter het gemeenteraadslid zelf dat beslist over de wijze waarop het stemrecht in de gemeenteraad wordt uitgeoefend, en niet de vertrouwenspersoon die hem bijstaat.

### **Artikel 19.**

Hierbij werd gekozen voor het behoud van de formulering vervat in artikel 85 Nieuwe Gemeentewet. Aangezien de gemeenteraadsliden voldoende kansen moeten krijgen om te participeren aan het beleid van de gemeente, moeten er voldoende gemeenteraden voorzien worden.

### **Artikel 20.**

Dit artikel regelt de bijeenroeping van de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt bijeengeroepen door zijn voorzitter en dus niet door het college van burgemeester en schepenen.

Voor de formulering wordt tevens verwezen naar artikel 44, vierde en vijfde lid Provinciewet en artikel 86 Nieuwe Gemeentewet.

De term zittinghebbende leden werd reeds gebruikt in artikel 86, tweede lid Nieuwe Gemeentewet. Met zittinghebbende leden wordt bedoeld de gemeenteraadsliden die effectief zitting hebben met uitsluiting van diegenen die niet beschikbaar zijn bijvoorbeeld een overleden gemeenteraadslid dat nog niet vervangen is.

Het tweede lid van dit artikel regelt de verplichte bijeenroeping van de gemeenteraad en het recht punten te agenderen op de gemeenteraad. De voorzitter van de gemeenteraad is verplicht de gemeenteraad bijeen te roepen en mét de voorgestelde agenda:

- op verzoek van een derde van de zittinghebbende leden;
- op verzoek van het college van burgemeester en schepenen;
- op verzoek van de burgemeester voor zover het verzoek betrekking heeft op de eigen bevoegdheden van de burgemeester (artikel 68);

In geval van kennelijk wangedrag of grove nalatigheid van de voorzitter van de gemeenteraad kan hij tuchtrechtelijk door de Vlaamse regering gesanctioneerd worden overeenkomstig artikel 71.

### **Artikel 21.**

Dit artikel vervangt artikel 87 van de Nieuwe Gemeentewet.

Voor wat betreft de berekening van de termijn wordt verwezen naar artikel 190 van dit decreet dat onder de titel “werking van de gemeente” een algemene regeling omtrent termijnberekening voorziet.

De nieuwe berekeningswijze van de termijnen beoogt de discussies op te lossen die gepaard gingen met het begrip ‘vrije dagen’. In de Nieuwe Gemeentewet moest de oproeping in principe gebeuren ten minste zeven vrije dagen voor de dag van de vergadering. In deze termijn waren de dag van de oproeping en de dag van de vergadering niet inbegrepen. Een vrije dag werd geacht te lopen van 0 tot 24 uur. Zaterdagen, zondagen en feestdagen, golden evenzeer als vrije dagen als werkdagen (J. DUJARDIN e.a., *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2004, 149). Aangezien het begrip “vrije” dagen in het verleden tot veel discussies heeft aanleiding gegeven wordt in het voorontwerp zelf een uitdrukkelijke bepaling opgenomen omtrent de wijze van berekening van termijnen.

In de plaats van zeven vrije dagen wordt daarom geopteerd voor acht dagen.

Overeenkomstig artikel 190, §2 dient de termijn van acht dagen berekend te worden door terug te tellen vanaf de gebeurtenis die de termijn doet eindigen, met name de vergadering van de gemeenteraad. De dag van de gebeurtenis die de termijn doet eindigen wordt in de termijn begrepen. De dag van verzending van de oproeping is niet in de termijn begrepen.

Indien de vergadering van de gemeenteraad op een maandag plaatsvindt, zal de dag van de vergadering zelf dus in de termijn van acht dagen begrepen zijn. Aangezien de dag van de verzending van de oproeping niet in de termijn is inbegrepen, zal de oproeping verzonden dienen te worden vóór de maandag voorafgaand aan de geplande vergadering van de gemeenteraad. Indien het huishoudelijk reglement voorziet dat de oproeping per post dient te gebeuren, zal ze uiterlijk de vrijdag voordien reeds moeten verzonden worden.

In het tweede lid van deze bepaling wordt aangeduid welke elementen de oproeping dient te omvatten.

In het derde lid wordt voorts uitdrukkelijk bepaald dat de wijze van oproeping dient geregeld te

worden in het huishoudelijk reglement, evenals de wijze waarop het dossier dat op de agenda betrekking heeft, wordt ter beschikking gesteld. De wijze van oproeping wordt dus overgelaten aan de autonomie van de gemeenten. Door de wijze van oproeping niet in het decreet vast te leggen, wordt de gemeenten tevens toegelaten om de technologische evoluties te volgen. In het huishoudelijk reglement zou bv. bepaald kunnen worden dat de oproeping (tevens) kan gebeuren op elektronische wijze indien voldaan is aan de voorwaarden voor een geldige elektronische handtekening. Het spreekt voor zich dat de regeling die de gemeente uitwerkt hoe dan ook zo sluitend mogelijk moet zijn om discussies omtrent de ontvangst van de oproeping zoveel mogelijk te vermijden. In de mate dat geen sluitend alternatief kan gegarandeerd worden, wordt veiligheidshalve best eveneens nog in een oproeping per brief voorzien.

Tot slot voorziet het vierde lid in een regeling omtrent het verstrekken van technische inlichtingen.

## **Artikel 22.**

Voor wat betreft de berekening van de termijn wordt verwezen naar het artikel 190 van dit decreet.

Dit artikel komt in de plaats van artikel 97, derde lid Nieuwe Gemeentewet.

De leden van het college van burgemeester en schepenen kunnen geen voorstellen meer aan de agenda toevoegen. Zij worden immers geacht reeds tijdens de vergadering van het college hun recht tot vaststelling van de agenda te hebben uitgeput.

De voorstellen worden overhandigd aan de gemeentesecretaris. Hij deelt eveneens de aanvullende agendapunten mee aan de gemeenteraadsleden. Dit doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de voorzitter van de gemeenteraad om de agenda van de gemeenteraad op te stellen.

De gemeentesecretaris is enkel een aanspreekpunt voor het college en de raadsleden om de punten van de agenda te verzamelen; het behoort tot het voorzitterschap om de agenda vast te stellen en alle discussies hierover te beslechten, b.v. de volgorde van de agendapunten, de wijze van bespreking e.d.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat volgens de rechtspraak van de Raad van State en de rechtsleer het initiatiefrecht van de raadsleden om punten te agenderen niet beknot kan worden. De voorzitter van de raad is verplicht elk tijdig en regelmatig ingediend verzoek tot aanvulling van de agenda te respecteren zonder te oordelen over de opportuniteit van voorlegging aan de raad, ook niet als er twijfels zouden rijzen over de beslissingsbevoegdheid van de raad. De beoordeling van de bevoegdheidsvraag dient aan de gemeenteraad overgelaten te worden (J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor Gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2001, 154).

## **Artikel 23.**

Voor wat betreft de berekening van termijn wordt ook hier verwezen naar artikel 190 van dit decreet.

Dit artikel regelt de openbaarmaking van plaats, dag, tijdstip en agenda van de vergaderingen van de gemeenteraad aan het publiek en vervangt artikel 87bis Nieuwe Gemeentewet.

In de tweede paragraaf wordt verwezen naar de toepasselijke regeling overeenkomstig het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004.

#### **Artikel 24.**

De voorzitter zit de vergaderingen van de gemeenteraad voor, opent en sluit de vergaderingen. In tegenstelling tot wat het geval was overeenkomstig de Nieuwe Gemeentewet, zal dit dus niet noodzakelijk meer gebeuren door de burgemeester.

Voor de toelichting bij de agendapunten verwijst de voorzitter naar de indiener van het agendapunt, nl. het college, de burgemeester of het raadslid. De punten die hijzelf op de agenda geplaatst heeft, licht hij uiteraard zelf toe.

#### **Artikel 25.**

Deze bepaling herneemt het huidige artikel 98 van de Nieuwe Gemeentewet. Overeenkomstig die bepaling komt de bevoegdheid inzake handhaving van de orde op de vergadering toe aan de voorzitter van de gemeenteraad. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de procureur des konings om eventuele andere vervolgingen in te stellen indien de feiten daartoe aanleiding geven.

Het enige inhoudelijke verschil t.a.v. artikel 85 van de Nieuwe Gemeentewet is dat hier mogelijk een afzonderlijke voorzitter van de gemeenteraad optreedt in de plaats van de burgemeester. De beperking inzake politie zoals voorzien in de bijzondere wet van 13 juli 2001 vormt geen belemmering voor het overdragen van de handhaving van de orde in de vergadering van de burgemeester naar een de voorzitter van de gemeenteraad.

Voor het overige wordt de bestaande bepaling te behouden en dient zij ook op dezelfde wijze geïnterpreteerd te worden als het huidige artikel 85 van de Nieuwe Gemeentewet.

Krachtens het eerste lid kan de voorzitter dus ieder persoon uit de raadszaal doen verwijderen die openlijk tekens van goedkeuring of van afkeuring geeft of op enigerlei wijze wanorde veroorzaakt. Krachtens het tweede lid beschikt hij bevoegdheid om proces-verbaal op te stellen tegen die persoon en hem te verwijzen naar de politierechtbank. Bij het nemen van die maatregelen kan de voorzitter zich wel laten bijstaan door de politie; deze laatste kan echter enkel handelen op orders van de voorzitter en niet uit eigen beweging.

Deze bepaling is echter niet van toepassing op de raadsleden zelf.

## **Artikel 26.**

De meerderheid van de zittinghebbende leden aanwezig, houdt in dat de helft plus één van de zittinghebbende leden aanwezig zijn. Ook wie zich bij de stemming onthoudt wordt geacht aanwezig te zijn en wordt meegeteld voor het quorum.

Dit artikel herneemt artikel 90 van de Nieuwe Gemeentewet.

## **Artikel 27.**

Dit artikel beoogt belangenvermenging in de gemeenteraad te voorkomen. Het is tevens van toepassing op de vertrouwenspersoon bedoeld in artikel 18.

Om belangenvermenging te vermijden is het een gemeenteraadslid vooreerst verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft en hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger is betrokken of waarbij de echtgenoot of de bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Dit verbod strekt niet verder dan de bloed- en aanverwanten tot de tweede graad als het gaat om de voordracht van kandidaten, benoemingen, afzettingen en schorsingen.

Deze bepaling is hoofdzakelijk gebaseerd op artikel 92, 1° Nieuwe Gemeentewet. Onder rechtstreeks belang wordt volgens de rechtspraak van de Raad van State verstaan alle belangen waarvan het gemeenteraadslid niet met redelijke zekerheid kan worden geacht voldoende afstand te kunnen nemen om de belangen van zijn gemeentebestuur voorrang te verlenen boven zijn persoonlijke belangen (R.v.St., Gemeente Kluisbergen, nr. 77.723, 17 december 1998).

De Raad van State heeft geoordeeld dat het verbod van art. 92, 1° Nieuwe Gemeentewet om aan de beraadslaging deel te nemen strikt dient te worden uitgelegd (R.v.St., Mathieu-Borbouse en Ganhy, nr. 18.472, 6 oktober 1977). Dit impliceerde o.a. dat samenwoning niet onder dit verbod viel. Vandaar dat de decreetgever dit artikel wenst aan te passen aan de maatschappelijke evolutie en voor de toepassing van dit artikel uitdrukkelijk personen die wettelijk samenwonen met echtgenoten gelijkstelt. Met wettelijke samenwoning wordt bedoeld de wettelijke samenwoning overeenkomstig de artikelen 1475 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Daarnaast is het een gemeenteraadslid tevens verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over de vaststelling of goedkeuring van de rekening van een instantie waaraan hij rekenschap moet geven of waarvan hij tot het uitvoerend orgaan behoort. Zie in dit verband reeds artikel 92, 4° Nieuwe Gemeentewet.

De verbodsbepalingen van paragraaf 1 gelden niet voor het gemeenteraadslid dat zich in de in paragraaf 1 vermelde omstandigheden bevindt louter op grond van het feit dat hij als vertegenwoordiger van de gemeente is aangeduid in andere rechtspersonen. Indien een gemeenteraadslid lid is van de raad van bestuur van een vzw en indien hij niet zetelt in deze vzw namens de gemeente, zal hij zich van de bespreking en stemming moeten onthouden wanneer de rekeningen van de betrokken vzw zouden moeten worden goedgekeurd door de gemeenteraad. Hierbij wordt onder meer gedacht aan vzw's die subsidies van de gemeente zouden ontvangen.

Het spreekt voor zich dat ook het gemeenteraadslid dat zetelt in de raad voor maatschappelijk welzijn en de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor wat betreft de aangelegenheden die betrekking hebben op het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet onder het toepassingsgebied van deze bepalingen vallen.

De tweede paragraaf van dit artikel bepaalt bovendien dat het een gemeenteraadslid tevens verboden is:

1° *rechtstreeks of onrechtstreeks als advocaat of notaris tegen betaling te werken in geschillen ten behoeve van de gemeente. Dit verbod geldt ook ten aanzien van de personen die in het kader van een associatie, groepering, samenwerking of op hetzelfde kantooradres met het gemeenteraadslid werken;*

Dit verbod geldt uiteraard evenzeer voor advocaten-stagiairs. De bedoeling van de formulering is om alle samenwerkingsverbanden te dekken om belangenvermenging te vermijden.

2° *rechtstreeks of onrechtstreeks als advocaat of notaris te werken in geschillen ten behoeve van de tegenpartij van de gemeente of ten behoeve van een personeelslid van de gemeente aangaande beslissingen in verband met de tewerkstelling binnen de gemeente. Dit verbod geldt ook ten aanzien van de personen die in het kader van een associatie, groepering, samenwerking of op hetzelfde kantooradres met het gemeenteraadslid werken;*

Hierbij geldt eenzelfde opmerking als onder 1°. De zinsnede “tegen betaling” wordt hier echter niet opgenomen. Het betreft een bewuste weglating omdat het hier gaat om geschillen ten behoeve van een tegenpartij van de gemeente. Men wil dus niet uitsluiten dat men gratis optreedt voor de gemeente. Wel wil men uitsluiten dat men optreedt tegen de gemeente (gratis of tegen betaling).

Zodra men betrokken is in een procedure, valt men onder de notie tegenpartij. Er zijn echter ook gevallen denkbaar in het kader van evaluatie, administratieve beroepen etc. waar men als dusdanig niet in “gerechtelijke” procedure verwickeld is en dus ook niet als tegenpartij kan gekwalificeerd worden, doch waar het evenmin toelaatbaar is dat gemeenteraadslid optreedt als advocaat voor personeelslid. Vandaar dat tevens verwezen wordt naar geschillen ten behoeve van een personeelslid van de gemeente aangaande beslissingen in verband met de tewerkstelling binnen de gemeente.

3° *rechtstreeks of onrechtstreeks een overeenkomst te sluiten of deel te nemen aan een opdracht voor aanneming van werken, levering of diensten, verkoop of aankoop voor de gemeente of de gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen.*

De bepaling strekt ertoe om een belangenconflict tussen het persoonlijk belang en het belang van de gemeente te vermijden wanneer een gemeenteraadslid om reden van zijn beroep geroepen wordt om met de gemeente te contracteren.

Artikel 92, 2° N.Gem.W. bepaalt nu dat het een gemeenteraadslid verboden is rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan enige dienst, heffing van rechten, levering of aanbesteding ten behoeve van de gemeente.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State laten de algemene termen waarin deze bepaling is gesteld en meer bepaald de term “enige” niet toe de draagwijdte ervan te beperken en bv. een concessie van de uitbating van gemeentelijke tennisvelden en bijbehorende cafetaria eraan te onttrekken (R.v.St., NV “2000” Plus, 17 mei 1993, nr. 43.000). De huidige bepaling wordt dus reeds ruimer geïnterpreteerd dan alleen van toepassing op overheidsopdrachten. Anderzijds wordt de bepaling wel eng geïnterpreteerd wat het temporele toepassingsgebied betreft. Omwille van de finaliteit van de bepaling is zij niet van toepassing wanneer het contract gesloten is *vooraleer* de medecontractant van de gemeente gemeenteraadslid geworden is. Zodra hij gemeenteraadslid is zal hij echter niet meer kunnen overgaan tot het *sluiten* van dergelijk contract (hij hoeft het dan uiteraard niet op te zeggen als het vooraf reeds gesloten was).

Om te verduidelijken dat men ook de huidige interpretatie in de rechtspraak van de temporele werking van de bepaling wenst te behouden (geldt enkel voor het sluiten van contracten als men reeds gemeenteraadslid is), wordt in de tekst van het decreet expliciet verwezen naar het “sluiten” van de overeenkomst.

Ook het begrip “onrechtstreeks” dient op een zelfde wijze geïnterpreteerd te worden als het begrip “onrechtstreeks” in de formulering van de bepaling in de Nieuwe Gemeentewet. Uiteraard wil men vermijden dat bv. door oprichting van een BVBA deze verbodsbepaling omzeild wordt.

*4° op te treden als afgevaardigde of deskundige van een vakorganisatie in een onderhandelings- of overlegcomité van de gemeente.*

Deze bepaling herneemt artikel 92, 6° van de Nieuwe Gemeentewet.

## **Artikel 28.**

De openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad (cf. eveneens artikel 162, 4° van de Grondwet) is de regel. In dit artikel worden slechts enkele limitatieve uitzonderingen opgenomen.

Voor de omschrijving van “persoonlijke levenssfeer” wordt aangesloten bij de geldende rechtspraak en rechtsleer in dat verband. Dit begrip wordt vrij ruim geïnterpreteerd. Het spreekt voor zich dat de bespreking van fouten van een ambtenaar in het kader van een tuchtprocedure beschouwd wordt de persoonlijke levenssfeer te raken.

Verschilpunt is nog dat in dit ontwerp sprake is van “in het belang van de openbare orde of op

grond van ernstige bezwaren tegen de openbaarheid” i.t.t. de cumulatieve voorwaarde in de Nieuwe Gemeentewet.

Voorts kan verwezen worden naar de artikelen 93, 94 en 95 Nieuwe Gemeentewet.

#### **Artikel 29.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 30.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 31.**

Ook indien de burgemeester of een schepen niet tot gemeenteraadslid werden verkozen, dienen zij aanwezig te zijn op de vergaderingen van de gemeenteraad. Het gaat inzonderheid over de burgemeester buiten de raad benoemd overeenkomstig artikel 59, §2. Voor schepenen is dit mogelijk in toepassing van artikel 44, §4, tweede lid *in fine* (verschillend geslacht vereist) of indien de voorzitter van de OCMW-raad geen gemeenteraadslid is.

In dat geval beschikken zij enkel over een raadgevende stem.

Het is evenwel niet de bedoeling dat de vergadering, in geval van afwezigheid van de betrokkenen, niet zou kunnen plaatsvinden.

#### **Artikel 32.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 33.**

Zie inzake het opmaken van de notulen eveneens de algemene bepalingen inzake akten van de gemeente (Titel V, Hoofdstuk I).

Voor het overige behoeft dit artikel geen verdere toelichting.

#### **Artikel 34.**

Dit artikel herneemt artikel 99, §1 N.Gem.W. Tevens wordt in het algemeen omschreven wat onder volstreekte meerderheid van de stemmen wordt verstaan.



## **Artikel 35.**

§1-2. Ook de stemmingen in de gemeenteraad zijn in beginsel openbaar, behoudens de in dit artikel of elders in het decreet uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen:

- 1° de vervallenverklaring van het mandaat van gemeenteraadslid of schepen.

Gelet op het delicaat karakter van deze nieuwe bevoegdheid voor de gemeenteraad die vroeger in handen van de bestendige deputatie lag, is een geheime stemming aangewezen.

- 2° het aanwijzen van de leden van de gemeentelijke bestuursorganen en van de vertegenwoordigers van de gemeente in overlegorganen en in de organen van andere rechtspersonen en feitelijke verenigingen.

Deze brede omschrijving dekt zowel het aanwijzen van de leden van de gemeenteraadscommissies en van alle commissies die verband houden met het bestuur van de gemeente, alsmede de vertegenwoordigers van de gemeente in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en in alle andere mogelijke rechtspersonen en feitelijke verenigingen waarin de gemeente vertegenwoordigd kan zijn. Ook hiervoor wenst de decreetgever een geheime stemming te waarborgen.

- 3° individuele personeelszaken

Zie in dit verband reeds artikel 100, vierde lid Nieuwe Gemeentewet, waarin sprake is van de voordrachten van kandidaten, benoemingen tot ambten, terbeschikkingstellingen, preventieve schorsingen in het belang van de dienst en tuchtstraffen. Deze opsomming wordt echter verruimd tot alle individuele personeelszaken, waarmee ook b.v. de volgende aangelegenheden bedoeld worden : tijdelijke aanstellingen, aanstellingen in een hoger ambt, bevorderingen, enz.

Alhoewel ook de stemmingen over de goedkeuring van de geloofsbrieven (artikelen 7, § 3, en 16) personen betreffen, zijn deze stemmingen in beginsel niet geheim zijn. Het gaat immers over de voortzetting van een politiek mandaat. Er is geen enkele reden hierover geheim te stemmen. Desgevallend zou de voorzitter de geheime beraadslaging kunnen bevelen indien dat noodzakelijk mocht blijken, bijvoorbeeld omdat er elementen aan bod komen die de privacy van de betrokkene in gevaar zouden kunnen brengen.

Daarnaast voorziet het decreet ook in een geheime stemming in geval van individuele verkiezing van de schepenen, voor zover geen gezamenlijke akte van voordracht werd voorgelegd en in geval van verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad bij gebrek aan ontvankelijke akte van voordracht met een dubbele meerderheid (artikel 8, §3 en 45, §3). Het gaat eveneens om een

stemming over “personen”. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat een geheime stemming meer aangewezen is in de gevallen dat men er niet in geslaagd is om een gezamenlijke akte van voordracht neer te leggen.

§3. Deze paragraaf behoeft geen nadere toelichting.

§4. Zie tevens artikel 100, vijfde en zesde lid Nieuwe Gemeentewet.

Tot slot valt op te merken dat aangezien de stemming per artikel in art. 99, §2 N.Gem.W. betrekking heeft op de begroting en de jaarrekening, deze bepaling daarom in het gemeentedecreet werd opgenomen in het deel financiën.

### **Artikel 36.**

Deze bepaling herneemt artikel 101 Nieuwe Gemeentewet, met dit verschil dat bij staking van stemmen de jongste kandidaat de voorkeur geniet.

Ook al geschiedt de benoeming naar eigen keuze, deze keuze van de gemeenteraad dient evenzeer te berusten op de vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten. Enkel wanneer kandidaten een gelijk aantal stemmen behalen (wat dus impliceert dat de gemeenteraadsleden hun titels en verdiensten evenwaardig achten) wordt in dit artikel de voorkeur gegeven aan de jongste kandidaat voor de toelating tot de herstemming en de uiteindelijke keuze. De voorkeur voor de jongste kandidaat is ingegeven door de bekommernis om voldoende doorstroming van jongeren te bewerkstelligen in de mandaten en de ambten die binnen de gemeente begeven worden.

Dit artikel impliceert niet dat men voor elke aanstelling moet werken met dubbele kandidaturen. Indien een enige kandidaat de vereiste meerderheid van de stemmen gehaald heeft, is de aanstelling rechtsgeldig (eerste lid van het artikel). Het is pas als die kandidaat niet de vereiste meerderheid gehaald heeft, dat er over dubbele kandidaturen moet gestemd worden.

### **Artikel 37.**

Dit artikel sluit inhoudelijk aan bij artikel 102 Nieuwe Gemeentewet. Om verschillende interpretaties te vermijden, wordt ervoor gekozen om ook hier te verwijzen naar de toepasselijke regeling overeenkomstig het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004.

### **Artikel 38.**

Dit artikel bevat een definitie van het begrip fractie die werd overgenomen uit art. 120 Nieuwe Gemeentewet. Een fractie kan ook bestaan uit een gemeenteraadslid. Bovendien wordt bepaald dat lijsten die zich verenigd hebben tot één fractie dit in principe blijven tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad. Indien de gemeentekieswet zulks regelt, zal de verkiezing op eenzelfde lijst (b.v. in geval van kartellijsten), ook aanleiding geven tot de vorming van meer dan

één fractie. Hoewel deze laatste bepaling strikt genomen geen rechtsgevolgen heeft, wordt het toch nuttig geacht om in het gemeentedecreet reeds op deze mogelijkheid te wijzen.

Het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad legt de nadere regels vast voor de samenstelling en de werking van de fracties. Hetzelfde geldt voor de financiering van de fracties, doch enkel binnen de grenzen die door de Vlaamse regering worden bepaald.

### **Artikel 39.**

Dit artikel is hoofdzakelijk gebaseerd op artikel 120 Nieuwe Gemeentewet. Wel werd de tekst aangepast om duidelijk te maken dat de gemeenteraad een belangrijke rol te vervullen heeft in het organiseren van de inspraak van de bevolking. Het lijkt daarom nuttig dat gemeenteraadscommissies ook wat dat aspect betreft allerlei voorstellen aan de gemeenteraad kunnen formuleren.

Voor de commissievergaderingen werden dezelfde uitzonderingen inzake openbaarheid opgenomen als voor de gemeenteraad.

De gemeenteraad kan zelf in zijn huishoudelijk reglement een aantal zaken regelen, b.v. op het vlak van commissiewerking, inrichting van een bureau e.d.. De decreetgever acht het niet nodig dit expliciet in het ontwerp van decreet te regelen of hiervoor te verwijzen naar uitvoeringsbesluiten.

De derde paragraaf vangt aan met het algemeen principe dat de mandaten in iedere commissie evenredig door de gemeenteraad dienen verdeeld te worden over de fracties waaruit de gemeenteraad is vastgesteld en op basis van de voordrachten die worden ingediend door de fracties. Het komt toe aan de gemeenteraad om te bepalen welk systeem van evenredige verdeling wordt toegepast. In elk geval voorziet het decreet dat als ten gevolge van de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging een fractie niet vertegenwoordigd is in de commissie, zij een raadslid kan aanwijzen dat als lid zonder stemrecht in de commissie zetelt. Dergelijk lid heeft eveneens recht op presentiegeld.

Deze paragraaf handelt ook over het lot van de fracties die uiteen vallen en het effect daarvan op de samenstelling van de commissies. Om overloperij tegen te gaan, wordt bepaald dat indien een fractie tijdens de legislatuur splitst of sommige leden zich als onafhankelijk raadslid gaan opstellen of overlopen naar een andere fractie, de fractie zijn oorspronkelijk aantal leden in de commissies behoudt. Deze bepaling moet geïnterpreteerd worden in de zin dat het aan de (meerderheid van de) leden die op de lijst zijn verkozen (en die dus een fractie blijven uitmaken) zal toekomen om uit te maken op welke wijze de voor de fractie voorbehouden plaatsen worden ingevuld. Bij splitsing in twee gelijke delen zijn het zij die trouw blijven aan de lijst waarop ze verkozen werden, die de plaatsen invullen.

Aangaande de opmerking van de Raad van State dat ten gevolge van de algemene bewoordingen van deze regeling gemeenteraadsleden ongelijk zouden kunnen worden behandeld, kan het volgende worden gesteld.

Vooreerst valt op te merken dat bewust gekozen werd voor een algemene en objectieve regeling aangezien niet valt in te zien hoe een onderscheid kan gemaakt worden op basis van de motieven voor afscheuring of splitsing, laat staan wie over deze motieven zou moeten oordelen.

Verder lijken de doelstellingen om politieke overloperij te vermijden en stabiliteit te waarborgen een redelijke verantwoording te kunnen bieden.

De regeling is bovendien niet onevenredig aangezien alle gemeenteraadsleden hoe dan ook gerechtigd zijn om de commissies desgewenst bij te wonen. Het feit dat zij niet namens een fractie zetelen in de commissie heeft enkel tot gevolg dat zij voor hun aanwezigheid geen presentiegeld ontvangen, althans voorzover de betrokken gemeenteraad presentiegelden toekent voor commissievergaderingen.

In de vierde paragraaf wordt bepaald dat de burgemeester en de overige leden van het college van burgemeester en schepenen een gemeenteraadscommissie niet kunnen voorzitten. Dit past in de optie om de gemeenteraad te versterken en de greep van het college op de werkzaamheden van de gemeenteraad af te zwakken.

De vijfde paragraaf verwijst voor de nadere regeling naar het huishoudelijk reglement. Commissievergaderingen behoren per definitie tot die vergaderingen die voortvloeien uit mandaatverplichtingen, net zoals het geval is voor de vergaderingen van de gemeenteraad zelf. Zij moeten niet op de lijst voorkomen, bedoeld in artikel 17, § 1, evenmin als de gemeenteraden. Het staat echter de gemeenteraad vrij te beslissen of er presentiegelden toegekend worden voor de vergaderingen van de gemeenteraadscommissies, en zo ja, het bedrag ervan te bepalen.

#### **Artikel 40.**

De gemeenteraad dient een huishoudelijk reglement aan te nemen. Om te vermijden dat de nieuw verkozen gemeenteraadsleden automatisch met het bestaande huishoudelijk reglement worden geconfronteerd, wordt voorzien dat het huishoudelijk reglement bij de aanvang van de legislatuur aangenomen wordt. Aldus dient het huishoudelijk reglement bij de aanvang van de legislatuur minstens bekrachtigd te worden. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid tot wijziging van het huishoudelijk reglement tijdens de legislatuur.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt in deze bepaling consequent verwezen naar de regeling zelf en niet naar de overeenstemmende artikelen. Bovendien werd het punt 7 inzake de wijze waarop openbaar of geheim gestemd wordt geschrapt.

#### **Artikel 41.**

Daarnaast dient de gemeenteraad ook verplicht een deontologische code aan te nemen.

#### **Artikel 42.**

§1. De gemeenteraad is dus het hoogste gemeentelijke orgaan. Hij beschikt over de volheid van bevoegdheid, zijnde alle gemeentelijke bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan het college van burgemeester en schepenen of de burgemeester werden toevertrouwd.

§2. De gemeenteraad beschikt over een algemene regelgevende bevoegdheid voor zaken van gemeentelijk belang.

§3. Deze bepaling doet dus geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het vaststellen van de gemeentelijke politieverordeningen overeenkomstig artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet.

Er werden geen bepalingen opgenomen in verband met de bevoegdheid van de gemeenteraad inzake strafsancities en administratieve sancities gelet op de federale bevoegdheid ter zake.

### **Artikel 43.**

Dit artikel regelt de mogelijkheid van delegatie van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en schepenen.

In de eerste paragraaf wordt aangegeven dat, behoudens bij uitdrukkelijke toewijzing van een bevoegdheid aan de gemeenteraad in het kader van medebewind, de gemeenteraad bepaalde bevoegdheden aan het college van burgemeester en schepenen kan toevertrouwen. Dit dient wel bij reglement te gebeuren om een gepaste openbaarheid te verzekeren.

In de tweede paragraaf wordt een limitatieve lijst opgenomen met niet-delegeerbare bevoegdheden.

De lijst bevat onder meer de aan de gemeenteraad toegewezen bevoegdheden in titel II, hoofdstuk I, afdelingen I en II (artikel 43, §2, 1°). Het betreft inzonderheid de bepalingen aangaande de inrichting en werking van de gemeenteraad. Dit omvat o.a. het onderzoeken van de geloofsbrieven, het vaststellen van het huishoudelijk reglement en de deontologische code, vervallenverklaring, aanwijzing van leden commissies...

Inzake de bevoegdheid tot het aanstellen en ontslag van de gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en financieel beheerder (punt 7°) dient opgemerkt te worden dat, aangezien voormelde functies ook mogelijks contractueel zouden kunnen worden ingevuld, er sprake is van zowel de tucht- als de sanctiebevoegdheid. De tucht zoals geregeld in het decreet geldt immers niet voor het contractueel personeel. Dit neemt echter niet weg dat ook ten aanzien van het contractueel personeel sancities kunnen worden opgelegd conform het arbeidsrecht.

In punt 8° wordt aan de gemeenteraad de bevoegdheid toevertrouwd om het interne controlesysteem goed te keuren. Op deze wijze wordt het interne controlesysteem een verantwoordelijkheid van het hoogste politieke orgaan in de gemeente. Dit versterkt de legitimiteit van diegenen die naderhand die controles moeten uitvoeren en de procedures van interne controle moeten bewaken en plaatst de politici voor hun verantwoordelijkheid, zonder de bevoegdheden van het lijnmanagement aan te tasten. De verdere uitwerking van het interne controlesysteem kan gebeuren door de gemeentesecretaris.

Zowel in punt 9° als punt 10° wordt verwezen naar het begrip “dagelijks bestuur”. In 9° wordt echter verwezen naar de vaststelling van het begrip “dagelijks bestuur” in het kader van het budget-

houderschap in het algemeen. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State werd de zinsnede “op voorstel van burgemeester en schepenen” in deze bepaling geschrapt en hernomen in artikel 159. 10° heeft specifiek betrekking op het begrip dagelijks bestuur in relatie tot overheidsopdrachten.

Ook het 11° punt uit de opsomming vereist wat meer toelichting. Het gaat over overheidsopdrachten die niet tot het dagelijks bestuur behoren en die niet afzonderlijk in het vastgestelde budget voorzien en omschreven zijn. Zoniet betreft het immers een toegewezen bevoegdheid van het college overeenkomstig artikel 57, §3, 5° en 6° met mogelijkheid van delegatie aan de gemeentesecretaris.

De gemeenteraad kan dus bij het budget bepaalde overheidsopdrachten (in de praktijk in hoofdzaak investeringen) duidelijk omschrijven en bepalen welke voorwaarden in acht moeten genomen worden bij het opstellen van het lastenboek.

Een voorbeeld : ‘Heraanleg van de Kerkstraat, waarbij rekening moet gehouden worden met de verkeersveiligheid en de bescherming van de zwakke weggebruiker en er tevens aandacht moet zijn voor de nodige groenvoorzieningen’.

De gemeenteraad bepaalt zelf hoe ver hij gaat in de detaillering en de precisering van deze opdracht.

Indien deze opdracht afzonderlijk omschreven is in de toelichtende nota bij het budget en nominatief in het budget voorzien is, kan de gemeenteraad bij afzonderlijke beslissing het bepalen van de wijze van gunning en de gunningvoorwaarden delegeren naar het college. Het college kan dan zelf de wijze van gunning en de voorwaarden bepalen, doch binnen de inhoudelijke krijtlijnen die vastgesteld werden door de gemeenteraad.

Indien deze opdracht niet nominatief in het budget voorzien is, kan de gemeenteraad, althans voor de opdrachten die het dagelijks bestuur te buiten gaan, het bepalen van de wijze van gunning en de gunningvoorwaarden niet delegeren naar het college. De gemeenteraad is zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de wijze van gunning en de gunningvoorwaarden.

Deze werkwijze draagt ertoe bij dat de grote inhoudelijke krijtlijnen van overheidsopdrachten door de gemeenteraad bepaald worden, doch de verdere uitwerking en het bepalen van de eerder technische modaliteiten (b.v. type van bestrating, voorwaarden waaraan de aannemers moeten voldoen, etc.) aan het college kunnen toevertrouwd worden.

Zoals reeds gesteld strekt de in dit punt vermelde bevoegdheid van de gemeenteraad zich niet uit tot de zaken van dagelijks bestuur, die rechtstreeks onder de bevoegdheid van het college ressorteren, met mogelijkheid van delegatie aan de gemeentesecretaris. Het college, of bij delegatie de gemeentesecretaris, stelt terzake de wijze van gunning en de gunningvoorwaarden vast en wijst de opdracht toe overeenkomstig de wet op de overheidsopdrachten.

In punt 13° wordt beoogd om niet af te wijken van de wet van 12 juli 1931. Krachtens deze wet wordt bij schenkingen een onderscheid gemaakt tussen de voorlopige en definitieve aanvaarding. De voorlopige aanvaarding kan door de ontvanger gebeuren, wat volgens het ontwerpgemeentedecreet dus de financieel beheerder zal worden. Het definitief aanvaarden van schenkingen en het

aanvaarden van legaten betreft echter niet delegeerbare bevoegdheden van de gemeenteraad.

Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State werd in deze opsomming het vaststellen van de benaming van de openbare wegen en pleinen geschrapt aangezien dit louter een bevestiging inhoudt van wat is bepaald in artikel 1 van het decreet van 28 januari 1977 tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen en dus uit de inleidende zinsnede van artikel 43, §1 reeds volgt dat die bevoegdheid niet aan het college kan worden toevertrouwd.

#### **Artikel 44.**

§1. Het college van burgemeester en schepenen zal naast de burgemeester en de OCMW-voorzitter die als schepenen wordt toegevoegd, ten hoogste bestaan uit het huidige aantal schepenen zoals voorzien in de artikel 16 van de Nieuwe Gemeentewet.

Een eerste belangrijke vernieuwing, die eveneens aansluit bij de verruimde mogelijkheid tot zelfregulering, is dus dat het aantal schepenen dus niet meer volledig wordt vastgesteld door het decreet. Het ontwerp bepaalt enkel een maximum, dat gelijk is aan het huidige aantal schepenen. Dat biedt de lokale verkozenen de mogelijkheid om desgewenst een minder groot aantal schepenen aan te wijzen. Een uniform vastleggen van een aantal schepenen, louter gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente, beantwoordt niet noodzakelijkerwijze aan een optimaal bestuur in elke gemeente, ongeacht het niveau van de dienstverlening en de complexiteit van het bestuur. De Vlaamse Regering wenst ook op dat punt de gemeentelijke verkozenen te responsabiliseren. Een minder groot aantal schepenen leidt, waar dit aansluit bij de omvang van de gemeenschappelijke bestuursverantwoordelijkheid, ook tot een grotere kosteneffectiviteit.

Zoals overigens ook het geval is in het huidige stelsel, zoals neergeschreven in de Nieuwe Gemeentewet, blijven de burgemeester en de schepenen lid van de gemeenteraad. Een systeem van vervanging van de schepenen door opvolgers zou als nadeel hebben dat de interesse van de schepenen voor de gemeenteraad wel eens zou kunnen dalen: ze zijn niet meer nodig om de meerderheid te leveren, wat zou kunnen leiden tot absenteïsme. Bovendien rijst de vraag of een strikt dualisme de onafhankelijke opstelling en de controlerende rol van de raad ten aanzien van de burgemeester en de schepenen zou versterken. Als de burgemeester en schepenen gedurende hun mandaat vervangen worden door opvolgers, dan lijken deze laatste een groot belang te hebben bij het mandaat van de leden van het uitvoerend college.

§2. Ook in deze paragraaf wordt verwezen naar het aantal schepenen als maximale aantal.

§3. Een tweede belangrijke vernieuwing ten aanzien van de regeling in de Nieuwe Gemeentewet is dat de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt toegevoegd aan het college van burgemeester en schepenen. Hij is van rechtswege schepen vanaf zijn verkiezing als voorzitter. Tot op dat moment is het college niet volledig samengesteld. De uittredende OCMW-voorzitter blijft slechts in functie tot aan de verkiezing van het nieuwe college overeenkomstig artikel 45 voor zover deze verkiezing de verkiezing van de nieuwe OCMW-voorzitter voorafgaat. Het wordt niet wenselijk geacht dat een uittredende OCMW-voorzitter tijdelijk opgenomen dient te worden in een nieuw college.

Daar de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van rechtswege samen komt binnen zeven dagen na zijn verkiezing op de installatievergadering van de gemeenteraad, is de periode waarop het college onvolledig is, van derwijze korte duur dat de normale werking van het bestuur niet in het gedrang wordt gebracht.

De OCMW-voorzitter is in het schepencollege de laatste schepen in rang.

De functies van voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn zijn niet cumuleerbaar. Dat wordt geregeld via de procedure van de verhindering.

De aanwezigheid van de OCMW-voorzitter in het college zorgt minstens voor een betere stroomlijning van de onderlinge organisatie. In deze context zal ook het overlegcomité worden opgeheven.

Bij afzonderlijk ontwerp van decreet, tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zal de mogelijkheid worden ingeschreven dat de Raden voor Maatschappelijk Welzijn die dat wensen de mogelijkheid krijgen om maximaal 2 ondervoorzitters aan het OCMW toe te voegen, op voorwaarde dat dit gepaard gaat met een evenredige vermindering van het aantal schepenen. Ook deze mogelijkheid kan leiden tot een betere stroomlijning van de politieke organisatie en verdeling van de werklast.

Het ontwerp voorziet deze toevoeging van de OCMW-voorzitter niet voor de OCMW-voorzitter in de Randgemeenten en Voeren die overeenkomstig artikel 25bis van de OCMW-wet door de bevoegde gemeenschapsoverheid op voorstel van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt benoemd uit de leden van de raad.

De vraag rijst immers of het Vlaamse Gewest ter zake bevoegd zou zijn. Artikel 15 §2 van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt immers dat de schepenen van de randgemeenten en Voeren “rechtstreeks [worden] gekozen door de vergadering van de gemeenteraadskiezers op de hierna volgende wijze”. Het lijkt dan ook dat het Vlaamse Gewest van deze rechtstreekse verkiezing “op de hierna volgende wijze” niet kan afwijken door aan het rechtstreeks verkozen schepencollege een door de gemeenschapsoverheid benoemde OCMW-voorzitter toe te voegen. Anders heeft men, in strijd met het bepaalde in artikel 15, §2, in het schepencollege ook een schepen die niet rechtstreeks verkozen is.

§4. Artikel 11 bis van de Grondwet verplicht de decreetgever om de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht te regelen o.m. in de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de districtscolleges. Deze verplichting geldt echter niet bij een rechtstreekse verkiezing van de schepenen, de leden van de OCMW-raad of het vast bureau.

Artikel 44, §4 van het ontwerp gemeentedecreet voorziet daarom in een regeling om de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in het schepencollege te garanderen. Deze regeling geldt echter niet voor Voeren en de Randgemeenten (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem). In artikel 44, §4 van het ontwerp wordt dan ook gesteld dat de regeling geldt, “onder voorbehoud van toepassing van artikel 15, §2 van de Nieuwe Gemeentewet”.



Pas na een volledige samenstelling van het college, met inbegrip van de OCMW-voorzitter zal blijken of het college al dan niet rechtsgeldig is samengesteld overeenkomstig deze bepaling. Indien het college niet rechtsgeldig blijkt samengesteld te zijn, wordt de laatste overeenkomstig artikel 45, § 3 verkozen schepen in rang, van rechtswege vervangen door het op dezelfde lijst verkozen gemeenteraadslid van het andere geslacht met de meeste naamstemmen. Aangezien de OCMW-voorzitter niet verkozen wordt door de gemeenteraad, is het de laatste door de gemeenteraad verkozen schepen in rang die zal moeten vervangen worden. Voor de toepassing van dit artikel wordt ook een opvolger die in de akte van voordracht wordt vermeld en die van rechtswege een schepen opvolgt als een door de gemeenteraad verkozen schepen beschouwd. Op het ogenblik van de voorziene einddatum in de voordrachtsakte zal hij van rechtswege opvolgen en als de laatste door de gemeenteraad verkozen schepen in rang worden beschouwd. Indien de opvolger zoals vermeld in de voordracht van hetzelfde geslacht blijkt te zijn als alle reeds zittende schepenen, zal het mechanisme voorzien in artikel 44, § 4, tweede lid spelen.

Het ontwerp voorziet tevens in een regeling voor het geval de lijst waarop die schepen verkozen is, evenmin beschikt over verkozenen van het andere geslacht: Bij gebreke van een verkozen gemeenteraadslid van het andere geslacht op die lijst, wordt de schepen van rechtswege vervangen door het op dezelfde lijst niet verkozen gemeenteraadslid van het andere geslacht met de meeste naamstemmen.

De persoon van het andere geslacht die overeenkomstig artikel 44, § 4, tweede lid, is aangewezen, verliest dit mandaat niet wanneer er later, op grond van een opvolging als bedoeld in artikel 45, § 1, derde lid, of op grond van een vervanging als bedoeld in artikel 50, §§ 1 en 2, een tweede persoon van het andere geslacht schepen wordt.

Omgekeerd is het wel zo dat indien, ten gevolge van de vervanging van een schepen overeenkomstig artikel 50, § 1, het college van burgemeester en schepenen bestaat uit personen van hetzelfde geslacht, het mechanisme bedoeld in artikel 44, § 4, tweede lid, in werking zal treden. Ook hier is het dan de vervanger die als laatste schepen in rang met uitzondering de OCMW-voorzitter, op zijn beurt zal vervangen worden door het op dezelfde lijst verkozen gemeenteraadslid van het andere geslacht met de meeste naamstemmen. Als er geen verkozen gemeenteraadsliden van het andere geslacht op die lijst voorkomen, wordt de schepen van rechtswege vervangen door het niet-verkozen gemeenteraadslid van het andere geslacht met de meeste naamstemmen op diezelfde lijst.

Bij tijdelijke afwezigheid daarentegen wordt geen nieuwe schepen aangewezen, maar wordt het schepenmandaat enkel door een vervanger waargenomen, zodat het mechanisme van artikel 44, § 4, tweede lid, dan niet in werking gesteld wordt.

§5. Ook schepenen die buiten de gemeenteraad zijn benoemd zijn uiteraard stemgerechtigd in het college van burgemeester en schepenen. Zoals bepaald is in artikel 31, beschikken zij in de gemeenteraad echter slechts over een raadgevende stem. Het gaat dus in de eerste plaats over de OCMW-voorzitter die niet noodzakelijk gemeenteraadslid is. Daarnaast gaat het tevens over de schepen die van rechtswege wordt toegevoegd indien het schepencollege slechts bestaat uit personen van een zelfde geslacht en indien ook de lijst van de laatste door de gemeenteraad verkozen schepen in rang geen verkozen gemeenteraadsliden heeft van het andere geslacht.

## **Artikel 45.**

Ook de verkiezing van de schepenen wordt gewijzigd. Naar het voorbeeld van de wijze van verkiezing van de kandidaten voor de Vlaamse regering (art. 60, §1 BWHI) kan dit gebeuren door een gezamenlijke voordracht van de kandidaat-schepenen.

De schepenen worden, uitgezonderd de voorzitter van de OCMW-raad, gekozen op basis van een akte van voordracht voorzien van een dubbele meerderheid. Deze akte van voordracht zal slechts regelmatig zijn indien personen van verschillend geslacht worden voorgedragen.

De gezamenlijke akte van voordracht moet ondertekend zijn door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat werden verkozen. Deze ontvankelijkheidsvereiste beoogt het overlopen van gemeentelijke mandatarissen om opportunistische redenen tegen te gaan en was ook reeds terug te vinden in artikel 15, §1, eerste lid Nieuwe Gemeentewet. Zij beoogt te vermijden dat verkozenen al te gemakkelijk hun oorspronkelijke lijstgenoten in de steek laten door aan te sluiten bij een andere lijst, in ruil voor een schepenenmandaat. Huidige regeling zorgt ervoor dat men niet tot schepenen kan worden verkozen indien men niet het vertrouwen geniet van minstens de helft plus één van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst werden verkozen.

Daarnaast dient de akte van voordracht tevens ondertekend te zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen.

Elke verkozene voor de gemeenteraad kan slechts één akte van voordracht ondertekenen. Het spreekt voor zich dat wanneer de akte van voordracht die men ondertekend heeft zonder voorwerp wordt, men wel opnieuw een akte van voordracht kan ondertekenen. Indien een (kandidaat-) schepenen onbeschikbaar wordt door bv. afstand of verval van mandaat, ontslag, of overlijden, zal immers een nieuwe voordracht moeten gebeuren.

Aangezien op het ogenblik van de ondertekening van de akte van voordracht de installatie van de gemeenteraadsleden nog niet heeft plaatsgevonden, spreekt de tekst van het decreet van verkozenen voor de gemeenteraad i.p.v. gemeenteraadsleden. De voorzitter van de gemeenteraad zal, nadat de gemeenteraadsleden de eed hebben afgelegd, echter moeten nagaan of de akte van voordracht ontvankelijk is (inzonderheid wat betreft het vereiste dat personen van verschillend geslacht worden voorgedragen) en voorzien is van voormelde dubbele meerderheid. Enkel de handtekeningen van de gemeenteraadsleden die de eed hebben afgelegd, mogen hiertoe in aanmerking worden genomen, met inbegrip echter van de handtekeningen van de opvolgers die de akte van voordracht hebben ondertekend en die nadien als gemeenteraadslid de eed hebben afgelegd. De akte van voordracht kan dus naast een meerderheid van de verkozenen voor de Raad, eveneens de handtekeningen van hun eventuele opvolgers bevatten. Op de installatievergadering zal na de eedaflegging dan nagegaan worden of de akte door een meerderheid van de effectieve gemeenteraadsleden ondertekend werd. In gevallen waar er slechts een krappe meerderheid is, zal het dus aangewezen zijn om de akte van voordracht niet alleen te laten tekenen door de verkozenen voor de Raad, doch ook door hun opvolgers. Het is immers denkbaar dat bepaalde verkozenen voor de Raad omwille van afstand, overlijden, onverenigbaarheid, de eed als gemeenteraadslid niet zullen (kunnen) afleggen.

De akte van voordracht kan tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-schepenen vermelden, evenals de naam van diegene die hen zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het

mandaat. Op het ogenblik van de voorziene einddatum van het mandaat is het ontslag en de opvolging een automatisme. Ze vinden van rechtswege plaats. Indien om een of andere reden versneld een einde komt aan het mandaat (bijvoorbeeld overlijden) zal de opvolger versneld het mandaat overnemen. Als de genoemde opvolger niet meer in aanmerking komt op de voorziene einddatum of op het ogenblik dat hij versneld het mandaat dient op te nemen, gelden de gewone regels van vervanging, overeenkomstig artikel 50.

§2. Indien de akte ontvankelijk is, worden de voorgedragen kandidaat-schepenen verkozen verklaard. Het gaat om een loutere akteneming. Op de installatievergadering vindt dus geen verkiezing meer plaats. Dit wordt niet noodzakelijk geacht omdat de akte van voordracht hoe dan ook slechts ontvankelijk kan bevonden worden als zij effectief door een meerderheid van gemeenteraadsleden ondertekend werd.

Uit de gezamenlijke akte van voordracht blijkt tevens het aantal schepenen dat gemeente wenst te benoemen. Met de akteneming van de gezamenlijke voordracht wordt tevens het maximum aantal schepenen vastgelegd voor de loop van de legislatuur. Het is dus niet mogelijk om, indien er minder schepenen zijn benoemd dat het decretaal toegelaten maximum, in de loop van de legislatuur nog bijkomende schepenen te benoemen. Aangezien de gezamenlijke akte van voordracht ondertekend dient te zijn door een meerderheid van de gemeenteraadsleden, is geen afzonderlijke beslissing van de gemeenteraad over aantal te benoemen schepenen vereist.

§3. Als geen akte van voordracht van kandidaat-schepenen aan de voorzitter van de installatievergadering wordt overhandigd of indien de overhandigde akte onontvankelijk is en niet aan de dubbele meerderheid blijkt te voldoen, dient de gemeenteraad op de installatievergadering wel een afzonderlijke beslissing te nemen over het aantal schepenen dat men wenst te benoemen. In dat geval dient de gemeenteraad immers binnen de veertien dagen over te gaan tot individuele verkiezing van de schepenen.

In tegenstelling tot de wijze van verkiezing vermeld in §1 en 2, gebeurt dat dan op basis van een akte van voordracht met enkele meerderheid en een verkiezing op de gemeenteraad zelf in de plaats van een loutere akteneming.

Pas door de verkiezing op de gemeenteraad zal blijken of de akten tevens gedragen wordt door een meerderheid van gemeenteraadsleden. Deze verkiezing gebeurt bij geheime stemming.

Het decreet regelt verder ook welke kandidaat verkozen is als geen enkele kandidaat de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald.

Ook hier bestaat de mogelijkheid om in de akte van voordracht tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-schepen te vermelden, evenals de naam van diegene die hem of haar zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het mandaat. Ook hier zijn ontslag en opvolging een automatisme. Als de genoemde opvolger niet meer in aanmerking komt op de voorziene einddatum of op het ogenblik dat hij versneld het mandaat dient op te nemen, gelden opnieuw de gewone regels van vervanging, overeenkomstig artikel 50.

§4. Deze paragraaf regelt de rang van de schepenen. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de raad van state werd deze regeling verfijnd. In beginsel wordt de rang van de schepenen

bepaald, hetzij door de rangorde op de gezamenlijke akte, hetzij door de volgorde van de stemmingen in geval van individuele verkiezing. De schepenen die van rechtswege een andere schepen opvolgen wegens voorziene einddatum van het mandaat (§1, derde lid of §3, tweede lid) of wegens een gebrek aan personen van verschillend geslacht in het schepencollege (artikel 44, §4, tweede lid) nemen de rang in in volgorde van hun benoeming. De enige uitzondering hierop is de OCMW-voorzitter. Deze neemt steeds de laatste rang in. Het wordt immers niet wenselijk geacht dat de OCMW-voorzitter tegelijk het OCMW voorziet en als hoogste schepen in rang in regel het burgemeesterschap kan waarnemen. Bij tussentijdse opvolging van schepenen zullen deze schepen dus steeds de voorlaatste rang in nemen, terwijl de OCMW-voorzitter de laatste rang blijft bekleden.

#### **Artikel 46.**

Het tweede lid van paragraaf 1 wordt ingevoerd om de bevoegde administratie de mogelijkheid te geven een permanent geactualiseerd bestand van alle schepencolleges bij te houden. Tot nu toe was dit nagenoeg onmogelijk omdat de gemeenten de vervangingen binnen de colleges in de loop van een gemeentelijke legislatuur niet systematisch doorstuurden.

Voor het overige behoeft dit artikel geen nadere toelichting.

#### **Artikel 47.**

Basisprincipe blijft dat de schepenen benoemd wordt voor zes jaar. Uitzondering hierop zijn de vermelding van een einddatum van het mandaat in een akte van voordracht, het vrijwillig ontslag en de vervanging van de schepen.

Verder zijn de bepalingen inzake de onverenigbaarheden, vervallenverklaring, de geschillenregeling en het recht van inzage zoals deze gelden voor de gemeenteraadsleden evenzeer van toepassing op de leden van het college van burgemeester en schepenen.

#### **Artikel 48.**

Dit artikel regelt de verhindering voor de schepenen.

De techniek van de verhindering heeft tot gevolg dat de schepen die als verhinderd wordt beschouwd niet definitief zijn hoedanigheid als schepen verliest. Indien de schepen bv. niet langer deel uitmaakt van de Vlaamse regering, zal hij opnieuw zijn mandaat als schepen kunnen opnemen.

In verband met het tweede geval van verhindering valt op te merken dat het feit dat de bestendige deputatie in dit decreet vervangen wordt door een onafhankelijk administratief rechtscollege, niet wegneemt dat, gelet op het feit dat niet geraakt wordt aan de bevoegdheid van de bestendige deputatie in andere rechtsdomeinen zoals bv. inzake milieu- en bouwvergunningen, het noodzakelijk is dat de schepenen of burgemeester niet gelijktijdig lid kunnen zijn van de bestendige deputatie. Er wordt gekozen voor de techniek van de verhindering naar analogie met het cumulverbod van de uitvoerende mandaten.

Het derde geval van verhindering betreft een vorm van vrijwillige verhindering. Dit geval van verhindering geldt enkel op uitdrukkelijk verzoek van de schepen (of burgemeester) zelf. Eenmaal men gekozen heeft voor de vrijwillige verhindering, blijft men verhinderd tot het einde van het mandaat van parlementslid, dit om een al te wisselende samenstelling van het college te vermijden. Tijdens de periode van verhindering blijft de verhinderde schepen wel het mandaat van gemeenteraadslid uitoefenen.

Voor het overige zie eveneens commentaar bij artikel 14.

#### **Artikel 49.**

Dit artikel regelt het vrijwillig ontslag van de schepenen.

Deze bepaling dient evolutief geïnterpreteerd te worden. Het ontslag kan ook op elektronische wijze worden ingediend op voorwaarde dat het document voorzien is van een geldige handtekening.

In principe blijven de schepenen hun mandaat uitoefenen tot zij als schepen vervangen worden. Dit geldt echter niet voor de OCMW-voorzitter die als schepen wordt toegevoegd. Hij blijft zijn mandaat als schepen hoe dan ook slechts uitoefenen tot het nieuwe schepencollege, uitgezonderd de OCMW-voorzitter indien deze nadien verkozen werd, is geïnstalleerd. Het wordt immers niet opportuun geacht om een uittredende OCMW-voorzitter deel te laten uitmaken van het nieuwe schepencollege. (zie ook commentaar bij artikel 44, §3).

#### **Artikel 50.**

Dit artikel regelt de tijdelijke en definitieve vervanging van deschepenen.

In de eerste paragraaf wordt de vervanging geregeld in de gevallen waar de schepen definitief of minstens voor een substantiële periode van het toneel verdwijnt. Als een schepen zijn schepenmandaat niet aanvaardt, van zijn mandaat vervallen wordt verklaard, als verhinderd wordt beschouwd, afgezet of geschorst is, ontslag heeft genomen, of overleden is, wordt tot een nieuwe benoeming van een schepen overgegaan binnen twee maanden na het opvallen van het schepenmandaat. Ook hier wordt in eerste instantie voorzien in een systeem van benoeming bij wijze van akte van voordracht met dubbele meerderheid en akteneming door de gemeenteraad. Pas in tweede instantie wordt overgegaan tot verkiezing op basis van een enkele akte van voordracht en effectieve verkiezing op de gemeenteraad.

Tot aan de nieuwe verkiezing wordt het schepenmandaat waargenomen overeenkomstig het regime van de tijdelijke vervanging beschreven in de tweede paragraaf.

De tweede paragraaf regelt de tijdelijke vervanging van de schepenen. Het gaat om de gevallen waarin de schepenen om een andere reden dat deze vermeld in het eerste lid tijdelijk afwezig is. In dat geval kan hij of zij worden vervangen door het oudste gemeenteraadslid in anciënniteit. De vervanging door het oudste gemeenteraadslid in anciënniteit was reeds voorzien in artikel 17 van de

Nieuwe Gemeentewet. In het ontwerp van gemeentedecreet wordt echter uitdrukkelijk vermeld dat het slechts gaat om een mogelijkheid en niet om een verplichting. Tevens wordt in een bijkomende regeling voorzien in geval van gelijke anciënniteit en gelijk aantal naamstemmen.

De schepen die als verhinderd wordt beschouwd, die geschorst is of tijdelijk afwezig is, wordt alleen vervangen zolang hij verhinderd, geschorst, of tijdelijk afwezig is. De gemeenteraad dient tevens akte te nemen van de beëindiging van de periode van verhindering of schorsing.

#### **Artikel 51.**

Ook voor het college van burgemeester en schepenen geldt eenzelfde quorum als voor de gemeenteraad. In overeenstemming met de Nieuwe Gemeentewet zijn de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen niet openbaar. Voorts worden enkel de beslissingen opgenomen in de notulen. Zie in dit verband tevens de algemene bepalingen inzake de akten van de gemeente in titel V.

De notulen van het college worden overgemaakt aan de gemeenteraadsleden. Het betreft hier uiteraard de door het college goedgekeurde notulen. Op deze wijze wordt het controlerecht van de gemeenteraadsleden versterkt.

Op advies van de Raad van State wordt naar artikel 104, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet verwezen omdat dit een artikel betreft dat door de zgn. pacificatiewet in de Nieuwe Gemeentewet werd ingevoerd. Deze bepaling stond voorheen niet in de gemeentewet. Uit de parlementaire voorbereiding van de pacificatiewet blijkt wel dat men met deze bepaling enkel beoogde de heersende rechtspraak te bevestigen. Er werd opgemerkt dat aangezien deze bepaling op alle gemeenten van toepassing is, ze strikt genomen niet in de pacificatiewet thuishoorde. Een ander parlamentslid merkte dan weer op dat deze bepaling de pacificatie van de gemeenten ook zou bevorderen... (verslag Collignon en Arts, Parl. St., Kamer, BZ, 1988, nr. 371-2). Hoewel men zou kunnen betwisten dat de bijzondere wetgever onder de bepalingen van de pacificatiewet ook deze bepaling bedoeld heeft, is volgens de letter van de bijzondere wet, het Vlaamse Gewest inderdaad niet bevoegd.

#### **Artikel 52.**

Dit artikel herneemt artikel 103 Nieuwe Gemeentewet. Naar aanleiding van een vraag van de Raad van State wordt verduidelijkt dat de voorzitter van het college, net zoals de voorzitter van de gemeenteraad (cf. artikel 24), niet enkel de vergaderingen voorziet, doch eveneens de vergaderingen opent en sluit.

#### **Artikel 53.**

Het college van burgemeester en schepenen beslist collegiaal.

Collegiale besluitvorming (cf. R.v.St., Caprasse, nr. 26.902, 17 september 1986) impliceert dat het college van burgemeester en schepenen een beraadslagende vergadering is die haar bevoegdheden alleen op een collectieve wijze kan uitoefenen. Er is dus geen delegatie door het college mogelijk

aan de individuele schepenen. Het besluit waarbij het college de bevoegdheden onder zijn leden verdeelt, verleent hen geen enkele macht, maar houdt louter een werkindeling in met het oog op de voorbereiding van zaken waarover het college collegiaal heeft te beslissen.

Ook de OCMW-voorzitter beschikt als schepen niet over eigen bevoegdheden binnen het college. Hij beschikt daarentegen wel als OCMW-voorzitter over eigen bevoegdheden overeenkomstig de OCMW-wet.

#### **Artikel 54.**

Naar aanleiding van een opmerking van de raad van state wordt het nuttig geacht om in §3 van dit artikel ook een regeling op te nemen i.v.m. de wijze van stemmen in het college van burgemeester en schepenen, vergelijkbaar met de stemmingen in de gemeenteraad.

#### **Artikel 55.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 56.**

Ook voor het college is het aannemen van een deontologische code verplicht.

#### **Artikel 57.**

§1. Het college van burgemeester en schepenen is in het algemeen bevoegd voor beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

§2. Het college oefent de bevoegdheden uit die haar door de gemeenteraad zijn gedelegeerd of overeenkomstige andere wettelijke en decretale bepalingen zijn toevertrouwd.

§3. Daarnaast beschikt het college van burgemeester en schepenen over een aantal specifiek toegewezen bevoegdheden.

1° de daden van beheer over de gemeentelijke inrichtingen en eigendommen, binnen de grenzen van de door de gemeenteraad vastgestelde algemene regels;

Het betreft dus geen daden van beschikking.

2° het aanstellen en het ontslaan van het personeel, evenals de tucht ten aanzien van het personeel, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenteraad overeenkomstig artikel 43, §2, 7°;

3° het financieel beheer, onverminderd de bevoegdheden van de gemeenteraad;

4° het voeren van de gunningsprocedure, de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten;

5° de vaststelling van de wijze van gunning en de voorwaarden van overheidsopdrachten wanneer het gaat om een opdracht van dagelijks bestuur;

6° de vaststelling van de wijze van gunning en de voorwaarden van overheidsopdrachten wanneer de opdracht nominatief in het vastgestelde budget is opgenomen en de gemeenteraad de wijze van gunning en de voorwaarden niet zelf heeft vastgesteld ;

Met het begrip “nominatief” wordt bedoeld dat de opdracht reeds in het budget nader moet zijn omschreven.<sup>7°</sup> het aangaan van leningen voorzover die in het vastgestelde budget zijn opgenomen;

8° het stellen van daden van beschikking met betrekking tot roerende en onroerende goederen voorzover de verrichting nominatief in het vastgestelde budget is opgenomen;

Het volstaat niet dat in het budget “aankoop van huizen of grond” vermeld staat. Dit moet nader omschreven worden, bijvoorbeeld door aanduiding van de bestemming : aankoop tien huizen voor asielzoekers.

9° het vertegenwoordigen van de gemeente in rechte overeenkomstig artikel 193;

10° de burgerlijke stand en de politie van vertoningen overeenkomstig artikel 125, 126, 127, 130 en 132 van de Nieuwe Gemeentewet;

Het betreft bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet waaraan overeenkomstig de BWHI geen afbreuk kan worden gedaan door het Vlaamse Gewest.

11° het opleggen van administratieve sancties overeenkomstig artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet;

Ook hier betreft het een federale bevoegdheid.

§4. Overeenkomstig artikel 132 N.Gem.W zorgt het college voor bewaring van het archief, van de titels en van de registers van de burgerlijke stand; het maakt daarvan, alsmede van de charters en andere oude bescheiden van de gemeente, inventarissen op in tweevoud en belet dat enig stuk verkocht of uit de bewaarplaats weggenomen wordt. De Federale wetgever is slechts bevoegd gebleven voor dit artikel wat betreft de burgerlijke stand. De regeling van de bewaring van het archief (buiten registers burgerlijke stand) en de titels komt toe aan het Vlaamse Gewest. Vandaar dat in deze paragraaf opgenomen wordt dat het college van burgemeester en schepenen verantwoordelijk is voor de zorg voor het gemeentearchief en de titels.

§5. Dit artikel doet geen afbreuk aan de aan de burgemeester toegekende bevoegdheden.



## **Artikel 58.**

Dit artikel legt de juridische basis om delegatie van bevoegdheden van het college aan de gemeentesecretaris mogelijk te maken.

In het tweede lid wordt verduidelijkt welke bevoegdheden echter niet aan de secretaris kunnen gedelegeerd worden.

Basisprincipe is dat de secretaris de hem toevertrouwde bevoegdheden persoonlijk uitoefent. Dit betekent dat er geen verdere delegatie van bevoegdheid van de gemeentesecretaris naar om het even welk ander personeelslid mogelijk is, behoudens indien het decreet zelf dit uitdrukkelijk voorziet.

## **Artikel 59.**

Inzake de benoeming van de burgemeester wordt geopteerd voor een systeem van benoeming dat vergelijkbaar is met de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad en van de schepenen.

In het ontwerp van gemeentedecreet wordt uitdrukkelijk voorzien dat een akte van voordracht van de burgemeester tevens gesteund dient te zijn door een meerderheid van de gemeenteraadsleden.

Het echter volstaat niet dat de akte van voordracht ontvankelijk is opdat burgemeester zou benoemd zijn. Vlaamse regering beschikt nog over beoordelingsbevoegdheid en kan desgewenst om een nieuwe voordracht verzoeken. De Vlaamse regering wil hier nog zekere controle behouden omwille van belangrijke bevoegdheden (o.a. politiebevoegdheid) van de burgemeester.

De tweede paragraaf regelt de benoeming van de burgemeester buiten de Raad. Deze bepaling herneemt artikel 13, tweede lid van de Nieuwe Gemeentewet. De stellers van het ontwerp wensen de thans bestaande mogelijkheid niet te elimineren, ook al wordt er in de praktijk zelden gebruik van gemaakt. Er kunnen zich inderdaad omstandigheden voordoen waarbij de burgemeester, mede gelet op diens specifieke politiebevoegdheden, buiten de gemeenteraad moet worden gezocht. De burgemeester is niet alleen een lokaal mandataris, maar vertegenwoordigt tegelijkertijd ook het centrale gezag. Om die reden wordt hij trouwens benoemd door de Vlaamse regering en legt hij ook in haar handen de eed af (cfr art 59, §1 en art 60, §2). Zoals bepaald in artikel 64, §1, is de burgemeester in die samenhang principieel ook bevoegd voor de uitvoering van de wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten van de federale en de Vlaamse overheid. De benoeming van de burgemeester buiten de raad moet wel een uitzondering blijven, zoals ook vandaag het geval is.

Voor de gemeente Voeren dient het advies echter niet vertrekt te worden door de bestendige deputatie, maar wel door de provinciegouverneur op eensluidend advies van het college van provinciegouverneurs. Het Vlaamse Gewest is immers niet bevoegd om de regeling voorzien in artikel 13, derde lid van de Nieuwe Gemeentewet te wijzigen. Deze bepaling werd dan ook niet opgeheven.

Overeenkomstig artikel 31 dient de burgemeester die buiten de gemeenteraad is benoemd, verplicht aanwezig te zijn op de vergaderingen van de gemeenteraad, doch heeft hij geen stemrecht in de gemeenteraad.

#### **Artikel 60.**

Ook voor de burgemeester geldt het principe van een benoeming van zes jaar, behalve in geval van vermelding van een einddatum in de akte van voordracht, in geval van ontslag of bij vervanging overeenkomstig artikel 63.

#### **Artikel 61.**

De bepaling inzake de verhindering van de schepenen geldt eveneens voor de burgemeester.

#### **Artikel 62.**

Dit artikel regelt het vrijwillig ontslag van de burgemeester.

#### **Artikel 63.**

Dit artikel regelt de tijdelijke en definitieve vervanging van de burgemeester.

#### **Artikel 64.**

§1. De burgemeester is bevoegd voor de uitvoering van de wetten, de decreten en de uitvoeringsbesluiten van de staat, de gewesten, de gemeenschappen tenzij die bevoegdheid uitdrukkelijk aan een ander orgaan van de gemeente is opgedragen. Hierbij wordt geen afbreuk gedaan aan de politiebevoegdheden van de burgemeester. De burgemeester is bevoegd tot uitvoering van de politiewetten, politiedecreten, politieverordeningen, politiereglementen, en politiebepalingen, is bevoegd inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente en is bevoegd inzake dringende politieverordeningen overeenkomstig de artikelen 133 tweede en derde lid, 133bis en 134 van de Nieuwe Gemeentewet.

§2. Deze bepaling regelt het recht van de gemeenteraad om geïnformeerd te worden over de wijze waarop de burgemeester zijn bevoegdheden uitoefent.

#### **Artikel 65.**

Deze bepaling herneemt integraal artikel 134bis Nieuwe Gemeentewet. Gelet op het advies van de Raad van State nr. 34.480/3, waarin gesteld wordt dat artikel 134bis Nieuwe Gemeentewet een aspect van het beleid regelt dat tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, wordt gebruik gemaakt van de techniek die de Raad van State zelf voorstelt, nl. in de tekst van het decreet verwijzen naar de federale bepaling.

De Raad van State stelde in dit advies dat deze werkwijze verantwoord is omwille van de leesbaarheid van het ontwerp. Vereist is dan wel dat duidelijk aangegeven wordt dat de betrokken bepaling van het ontwerp in feite niet meer inhoudt dan de bevestiging van een regel van hogere rang of van een regel vastgesteld door een andere overheid ("overeenkomstig artikel ... van ..."), om te vermijden dat later uit het oog verloren zou worden dat de decreetgever niet bevoegd is om de draagwijdte van die regel te wijzigen.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt artikel 134bis, tweede lid niet hernomen.

#### **Artikel 66.**

Deze bepaling herneemt integraal artikel 134ter Nieuwe Gemeentewet. Zie ook de opmerking bij artikel 65.

#### **Artikel 67.**

Deze bepaling herneemt artikel 134quater Nieuwe Gemeentewet, met dien verstande dat in het eerste lid "door" vervangen wordt door "naar aanleiding van" (cf. M. BOES, *T.Gem.*, 2002, 115). Zie ook de opmerking bij artikel 65.

#### **Artikel 68.**

Ook de burgemeester beschikt over een agenderingsrecht doch enkel met betrekking tot zijn eigen bevoegdheden.

#### **Artikel 69.**

Dit artikel herneemt artikel 21 van de Nieuwe Gemeentewet met dien verstande dat de Vlaamse regering nu bevoegd is voor het bepalen de ambtskledij en de onderscheidingstekens van de burgemeester en de schepenen.

Deze bepaling kan niet zo gelezen worden als zouden gemeenteraadsleden en leden van de raden voor maatschappelijk welzijn niet langer in aanmerking komen voor een eretitel.

#### **Artikel 70.**

§1. De burgemeester en de schepenen, met uitzondering van de OCMW-voorzitter, genieten ten laste van de gemeente een wedde, inclusief vakantiegeld en eindejaarspremie. Het komt aan de Vlaamse regering toe om dit salaris vast te stellen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het inwonersaantal van de gemeente. Het spreekt voor zich dat een schepen in een stad als Antwer-

pen of Gent een zwaardere verantwoordelijkheid draagt en meer tijd zal moeten besteden aan de uitoefening van zijn ambt dat een schepen in een gemeente met duizend inwoners. Het salaris van de burgemeester wordt uitgedrukt als een percentage van de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement. Het salaris van de schepenen wordt vastgesteld op basis van het salaris van de burgemeester.

Het salaris van de OCMW-voorzitter wordt geregeld in de OCMW-wet. Het is immers het OCMW dat instaat voor de betaling van dit salaris. Het is niet de bedoeling om de OCMW-voorzitter bijkomend te vergoeden vanuit de gemeente.

De laatste zin van de eerste paragraaf spreekt uitdrukkelijk over “wordt aangevuld” om aan te geven dat het hier niet louter om een mogelijkheid tot aanvulling met een bedrag ter compensatie van inkomensverlies gaat, maar wel degelijk om een verplichting.

§2. Daarnaast kunnen tevens kostenvergoedingen voorzien worden binnen de grenzen vastgesteld door de Vlaamse regering en voor zover deze kosten verband houden met de uitoefening van het ambt van burgemeester en schepen.

§3. Deze bepaling is gesteund op artikel 19, §3 Nieuwe Gemeentewet. Zij beoogt te vermijden dat de burgemeester en de schepenen naast hun salaris en de overige in dit artikel voorziene vergoedingen, tevens aanspraak zouden kunnen maken op presentiegeld ter vergoeding van hun aanwezigheid op de gemeenteraad. Hun salaris wordt geacht deze vergoeding reeds te omvatten.

§4. Deze paragraaf herneemt integraal artikel 20bis Nieuwe Gemeentewet. Dit betekent dat bij overschrijding van het voorziene plafond van anderhalf maal de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement, de wedde van burgemeester of schepen, uitbetaald door de gemeente, vermindert wordt.

§5. Ten slotte wordt bepaald dat deze bepaling geen afbreuk aan artikel 19, §4 Nieuwe Gemeentewet dat het sociaal statuut van de burgemeesters en schepenen regelt.

## **Artikel 71.**

Dit artikel regelt de tuchtbevoegdheid van de Vlaamse regering ten aanzien van de burgemeester, schepenen en voorzitter van de gemeenteraad.

Wat de tucht inzake de burgemeester betreft dient bovendien rekening gehouden te worden met de beperkingen ter zake vervat in de BWHI, zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 13 juli 2001. De gewesten zijn nu bevoegd inzake het tuchtstelsel voor de burgemeesters (art. 4, °5 van de bijzondere wet van 13 juli 2001). De federale wetgever heeft echter een waarborg ingebouwd voor de tuchtsancties die zouden zijn gebaseerd op de niet-naleving van een wettelijke of reglementaire bepaling. In dat geval kan de betrokken burgemeester de kamer van de afdeling administratie van de Raad van State verzoeken een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof of de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State.

De wetgever heeft in verband met het tuchtstelsel van de burgemeesters ook in een overgangsrege-

ling voorzien. Tot 31 december 2006 blijft de Koning bevoegd om de burgemeester te schorsen of af te zetten wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid (artikel 40 van voornoemde wet). Deze periode werd ingebouwd met het oog op de parallelle inzake benoeming en afzetting (burgemeesters die zijn benoemd door de Koning, kunnen enkel door de Koning worden afgezet) (cf. *Parl. St. Kamer*, 2180/003, 12).

Het laatste lid van dit artikel is gebaseerd op artikel 83, derde lid, Nieuwe Gemeentewet. De afgezette burgemeester, schepen of voorzitter kan pas na verloop van twee jaar terug herkozen worden. Deze maatregel heeft effect op de lopende zittingsperiode b.v. bij opvolging van individuele schepen of bij een nieuwe verkiezing van de voorzitter. Deze maatregel kan echter ook effect hebben in de volgende zittingsperiode, nl. indien er binnen de twee jaar na het uitspreken van de sanctie gemeenteraadsverkiezingen plaats vinden.

#### **Artikel 72.**

Deze bepaling herneemt artikel 271bis Nieuwe Gemeentewet, doch verruimt deze bepaling : niet alleen de gemeente of de federale staat, doch ook de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest kunnen in het geding betrokken worden omdat de burgemeester en de schepenen ook kunnen handelen in het kader van de medebewindstaken die hen door deze overheden opgedragen zijn. Bovendien wordt voorzien dat de burgemeester en de schepenen de betrokken overheden sowieso in kennis stellen van het feit dat tegen hen een vordering tot schadeloosstelling is ingesteld.

#### **Artikel 73.**

Deze bepaling herneemt artikel 271ter Nieuwe Gemeentewet.

#### **Artikel 74.**

De bepaling herneemt artikel 329bis N.Gem.W.

#### **Artikel 75.**

Dit artikel behoeft geen nadere commentaar.

#### **Artikel 76.**

Dit artikel geeft aan dat elke gemeente over een gemeentesecretaris en financieel beheerder dient te beschikken. De vroegere wettelijke graad van gemeenteontvanger is opgeheven; in de plaats komt het nieuwe ambt van financieel beheerder.

Vanaf 60.000 inwoners kan de gemeenteraad beslissen het ambt van adjunct-secretaris in te stellen.

De gemeentesecretaris is steeds een personeelslid van de gemeente.

Dat is in principe ook het geval voor de financieel beheerder. In bepaalde gevallen zal het ambt van financieel beheerder echter worden uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger. De Vlaamse regering zal die gevallen bepalen. Het specifiek statuut van de gewestelijke ontvangers zal worden vastgesteld door de Vlaamse regering, die daarbij waar nodig kan afwijken van de bepalingen van het decreet.

De gemeenten zullen moeten bijdragen in de kosten die verband houden met het korps van gewestelijke ontvangers. De Vlaamse regering bepaalt de verdeelsleutel van die kosten. Het derde lid van paragraaf 2 beoogt daartoe een decretale basis te creëren.

### **Artikel 77.**

Dit artikel herneemt de vereiste van eedaflegging die reeds voorzien was voor de gemeentesecretaris, adjunct-secretaris en de gemeenteontvanger in de artikelen 25, §2, 43 en 53, §2 Nieuwe Gemeentewet. Voor de gewijzigde eedformule wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8. Aangezien deze personeelsleden ambten vervullen en geen mandaten, wordt de eedformule ook in deze zin aangepast.

### **Artikel 78.**

Een onverenigbaarheid tussen de betrekkingen van gemeentesecretaris en gemeenteontvanger was reeds voorzien in het artikel 78, lid 1 Nieuwe Gemeentewet. De noodzaak aan functiescheiding is in dit decreet alleen maar sterker geworden, gelet op de doorgedreven responsabilisering van het ambtelijke niveau. Vandaar dat in het eerste lid van de eerste paragraaf een principiële onverenigbaarheid wordt vastgesteld van de ambten van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en financieel beheerder, met andere ambten binnen de gemeenten. Het zou onverantwoord zijn dat de financieel beheerder deels onder het gezag van de secretaris zou komen te staan gelet op zijn specifieke functie.

Met “ambten binnen dezelfde gemeente” in artikel 78,§1 wordt bedoeld: ambten binnen hetzelfde gemeentebestuur. Het betreft een cumulatieverbod binnen het gemeentebestuur als rechtspersoon. De bepaling heeft dus zeker geen geografische betekenis

De tweede paragraaf is gebaseerd op artikel 79 Nieuwe Gemeentewet. De terminologie werd afgestemd op artikel 12, §1 (personeelsleden belast met het bestuurlijk toezicht of met taken van externe audit). Nadere regels terzake zullen worden vastgesteld door de Vlaamse regering.

### **Artikel 79.**

Een gelijkaardige verbodsbepaling was voor de vroegere ambten van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en ontvanger opgenomen in de artikelen 27, 38, 42, 68 en 70 van de Nieuwe Gemeentewet. De verplichting tot het opleggen van een tuchtstraf bij overtreding van dit verbod werd niet overgenomen. Verder werd de term ‘handel drijven’ ter verduidelijking vervangen door

'het stellen van daden van koophandel', wat duidelijker is.

#### **Artikel 80.**

In bepaalde kleine gemeenten zal de prestatieomvang van het ambt van gemeentesecretaris en of financieel beheerder van die aard zijn dat het aangewezen is in de mogelijkheid tot deeltijdse invulling van die ambten te voorzien. Voor de gevallen waarbij het ambt van financieel beheerder wordt uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger wordt verwezen naar artikel 76.

Artikel 80 betreft de deeltijdse invulling van deze ambten door personeelsleden van de gemeente zelf. De Vlaamse regering zal de voorwaarden bepalen voor deeltijdse invulling.

De tweede en derde paragraaf geven uitdrukkelijk een aantal mogelijkheden aan om deeltijdse functies te laten uitoefenen door de deeltijdse titularissen van gelijkaardige ambten in een andere gemeente of een OCMW.

#### **Artikel 81.**

Dit artikel regelt de vervanging van de titularissen van de topambten van gemeentesecretaris en financieel beheerder. Het is uiteraard enkel van toepassing in de gevallen die ambten door personeelsleden van de gemeente worden uitgeoefend en dus niet op het geval waarbij het ambt van financieel beheerder door een gewestelijk ontvanger wordt uitgeoefend. Voor die gevallen zal de vervanging door de Vlaamse regering worden geregeld, krachtens artikel 76, §2, 2<sup>de</sup> lid.

De eerste paragraaf stelt als principe voorop dat de gemeenteraad de vervanging regelt van deze personeelsleden. Er worden geen nadere regels gesteld betreffende de wijze van vervanging; het is aan de gemeenteraad om een concrete vervangingsregeling uit te werken die aangepast is aan de noden van de eigen gemeentelijke diensten.

In de tweede paragraaf wordt een bepaalde vorm van vervanging geregeld, nl. de aanstelling, naar gelang van het geval, van een waarnemend gemeentesecretaris of een financieel beheerder. Dit is de meest verregaande vorm van vervanging, aangezien degene die wordt aangesteld om het ambt waar te nemen alle bevoegdheden verbonden aan het ambt uitoefent. In spoedeisende gevallen kan ook het college van burgemeester en schepenen tot aanstelling van een waarnemend gemeentesecretaris of financieel beheerder overgaan, mits bevestiging door de gemeenteraad. Indien het bestuur beschikt over een adjunct-secretaris zal de secretaris overeenkomstig artikel 91 vervangen worden door de adjunct-secretaris.

De derde paragraaf stelt de vervanging door aanstelling van een waarnemende gemeentesecretaris of financieel beheerder verplicht ingeval van afwezigheid of verhindering van een langere duur dan drie maanden en ingeval van het openvallen (vacature) van deze ambten. Voor de functie van adjunct-secretaris geldt deze verplichting niet.

Het is de bedoeling in het uitvoeringsbesluit te bepalen dat de waarnemende titularis dezelfde prerogatieven als de titularis heeft. Hiermede wordt bedoeld dat hij recht heeft op een brutoloon dat overeenkomt met de loonschaal van de titularis rekening houdend met zijn weddenanciënniteit, hij recht heeft op dezelfde verplaatsingsvergoeding enz.

In het geval er beroep wordt gedaan op een gewestelijke ontvanger als financieel beheerder zal de vervanging gebeuren door de instantie die hem of haar heeft toegewezen aan het betrokken bestuur.

### **Artikel 82.**

Deze bepaling is van toepassing in al de gevallen waarin een waarnemende gemeentesecretaris en financieel beheerder wordt aangesteld. Ze is eveneens van toepassing in het geval de gemeente beroep doet op het ambt van adjunct-secretaris en deze voor langere tijd afwezig is.

Onder “voorwaarden voor het uitoefenen van het ambt dat zij waarnemen” wordt niet begrepen dat de waarnemers moeten slagen voor selectieproeven. De afwijkingsmogelijkheid voor zes maanden wordt voorzien omdat het voor kleine gemeenten niet altijd evident is om binnen de eigen organisatie een vervanger te vinden die aan de voorwaarden voldoet.

Het is zo dat het contract van de waarnemende titularis minstens zal bepalen dat het beëindigd wordt op het ogenblik dat de titularis zijn ambt terug opneemt of het ambt opnieuw wordt ingevuld door een titularis.

### **Artikel 83.**

Deze verplichting was reeds voorzien in de Nieuwe Gemeentewet voor de ambten van gemeentesecretaris (artikel 25, §1, lid 2) en plaatselijke ontvanger (artikel 53, §1, lid 2).

### **Artikel 84.**

De opvolging van titularissen van het ambt van de gemeentesecretaris en financieel beheerder vormt een bijzondere uitdaging voor de continuïteit van de gemeentelijke diensten, gelet op de centrale rol die deze ambten spelen in de organisatie en werking van de gemeentelijke diensten.

Dit artikel beoogt de gemeenten de mogelijkheid te bieden de continuïteit bij opvolging maximaal te verzekeren.

De nieuwe gemeentesecretaris neemt het ambt van gemeentesecretaris op vanaf het ogenblik dat de uittredende titularis zijn ambt neerlegt. Hij treedt wel reeds vroeger in dienst en zal de gemeentesecretaris bijstaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het betreft hier dus een aanstelling waarvoor een vacature is, doch waarvan de nieuwe titularis vroeger in dienst treedt ter ondersteuning van de uittredende titularis.

Deze bepaling geldt enkel in het geval de uittredende titularis onmiskenbaar zijn intentie om het ambt te beëindigen te kennen gegeven heeft of in de gevallen het ambt van rechtswege een einde neemt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de leeftijd van verplichte pensionering zal worden bereikt. Het artikel geldt dus niet in het geval de titularis tijdelijk afwezig is.



Hetzelfde geldt voor de financieel beheerder die door het lokaal bestuur wordt aangesteld.

Dit artikel werd niet van toepassing verklaard op de adjunct-secretaris aangezien mag worden verwacht dat deze bij zijn indiensttreding zal worden ondersteund door de secretaris. De continuïteit wordt in dat geval gegarandeerd via de persoon van de secretaris.

#### **Artikel 85.**

Men vergelijkte met artikel 92, lid 1, 2° tot en met 6° en lid 2 van de Nieuwe Gemeentewet. De toepassing van deze verbodsbepalingen wordt in dit decreet evenwel uitgebreid naar de financieel beheerder.

#### **Artikel 86.**

In het decreet wordt de gemeentesecretaris erkend als hoogste leidende ambtenaar van de gemeente. Het is hij of zij die aan het hoofd van het gemeentepersoneel staat en bevoegd is voor het dagelijks personeelsbeheer. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de raad van state wordt deze bepaling genuanceerd. Personeelsleden van de gemeente die tewerkgesteld worden in een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap staan immers onder leiding van het hoofd van dat agentschap. Personeelsleden van de gemeente tewerkgesteld bij het district, staan onder leiding van de districtsecretaris.

Onder het begrip ‘dagelijks personeelsbeheer’ worden allerlei vormen van individueel personeelsbeheer verstaan, zoals allerlei aanvragen voor verlof, beschikbaarheid, loopbaanonderbreking e.d., individuele toepassingen van de bepalingen m.b.t. vorming en evaluatie e.d., bepalingen die rechtstreeks voortvloeien uit en de toepassing zijn van het personeelsstatuut dat elke gemeente heeft. Het gaat ook over bepaalde vormen van collectief personeelsbeheer zoals het vastleggen van vakantieperiodes en feestdagen.

Uiteraard moet de gemeentesecretaris bij het uitoefenen van deze in het decreet toegewezen bevoegdheid de ter zake geldende wetgeving toepassen, b.v. de wet op de uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen en de wet op het syndicaal statuut.

Aanwerven, tucht en ontslaan van personeel vallen niet onder ‘dagelijks personeelsbeheer’. Deze bevoegdheden liggen bij het college (voor de topfuncties bij de gemeenteraad), doch ze kunnen wel gedelegeerd worden naar de gemeentesecretaris behalve voor de topfuncties. Het aanwerven en het ontslaan impliceert het budgethouderschap. Dat betekent o.a. dat de uitbetaling van de lonen moeten worden goedgekeurd door het orgaan of persoon die het betrokken personeelslid heeft aangeworven tenzij de wet anders bepaald heeft.

In dit decreet wordt het evenwicht tussen de secretaris en ontvanger (thans de financieel beheerder) beter uitgebalanceerd. Het is om die reden dat voortaan de secretaris moet instaan voor de betalingen en het chartaal kasbeheer. Deze opdrachten kan hij nooit delegeren aan de financieel beheerder gelet op het principe van de decretale functiescheiding. Onder chartaal kasbeheer wordt de kansfunctie die rechtsreeks in contact komt met de cliënten bedoeld; het betalen en ontvangen in

speciën, proton e.d.. De financieel beheerder staat in voor de registratie van de bewegingen op de rekeningen van het lokaal bestuur en voor de verrichtingen die aan de kas gebeuren. Dit is een decretale bijdrage voor een goed intern controlesysteem.

De secretaris zal bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen gedelegeerd gekregen hebben en bepaalde opdrachten die met dat college van burgemeester en schepenen werden afgesproken moeten uitvoeren. Hij staat in voor het aansluitingsmanagement tussen het politiek en het ambtelijk personeel. Het is dan ook meer dan logisch dat hij aan dat college van burgemeester en schepenen geregeld rapporteert.

### **Artikel 87.**

Door de bepaling in paragraaf 1, 2<sup>de</sup> lid wordt benadrukt dat de secretaris verantwoordelijk is voor het intern controlesysteem; de beslissing van de gemeenteraad bedoeld in artikel 100 ontslaat hem of haar niet van zijn of haar verantwoordelijkheid. Doordat het ontwerp wordt opgemaakt in overleg met het managementteam wordt tevens beoogd dat de beslissing van die gemeenteraad geen afzwakking van de verantwoordelijkheid kan betekenen naar het gehele administratieve apparaat.

Dit artikel voorziet zowel in eenzijdig opgelegde onderrichtingen als in een afsprakennota.

De afsprakennota waarvan sprake in de tweede paragraaf is bedoeld als een vorm van een contract tussen het politiek en het ambtelijke personeel. Dat is ook de reden waarom de secretaris de afsprakennota sluit met het college van burgemeester en schepenen namens het managementteam (cf. infra). Uit deze vorm van contract kunnen derden geen rechten putten. Het is ook een contract zonder directe juridisch bindende kracht tussen het managementteam en het college van burgemeester en schepenen. Het is wel een middel om het ambtelijk personeel onder leiding van de secretaris verantwoordelijk te maken en op het einde van de periode, waarvoor het contract werd gesloten, verantwoording te doen afleggen. Het is een instrument tot responsabiliseren. Het is tevens een middel om het aansluitingsmanagement tussen het politiek en het ambtelijk apparaat te faciliteren.

Het is wel zo dat de delegaties van bevoegdheden aan de gemeentesecretaris of rechtstreeks aan ander budgethouders niet via deze afsprakennota kunnen gebeuren. Dat moet gebeuren via reglement van het college van burgemeester en schepenen.

In paragraaf 3 wordt aangegeven dat de voorbereidende werkzaamheden voor de vergaderingen van de politieke organen moeten worden ondersteund of zelfs voorbereid door de secretaris. Het is evident dat zij of hij hiervoor beroep kan doen op de ambtenaren waarover hij of zij de leiding heeft. Dat volgt onder ander uit paragraaf 1.

Voor bepaalde voorbereidende taken voor de politiek beleidsvoering moet de secretaris verplicht het managementteam consulteren. Het houdt verband met politieke beslissingen die een belangrijke impact hebben of kunnen hebben op het beheer van de gemeente.

### **Artikel 88.**

De eerste paragraaf herneemt, wat het bijwonen van de vergadering van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen betreft een regel die impliciet reeds voorzien was in de nieuwe gemeentewet. Zij is noodzakelijk gelet op de opdrachten van de gemeentesecretaris o.a. bedoeld in de tweede paragraaf van dit artikel. De mogelijkheid voor de gemeentesecretaris om de vergaderingen van de gemeenteraadscommissies bij te wonen werd toegevoegd.

In de tweede paragraaf van dit artikel wordt de adviesfunctie van de gemeentesecretaris uitgewerkt. Deze tekst is deels gebaseerd op artikel 45 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's. Het advies wordt ruim gezien : het betreft zowel een bestuurskundig, beleidsmatig als juridisch advies. Deze ruime invulling correspondeert met de nieuwe taakinhoud en het vernieuwde profiel van de leidend ambtenaar in de gemeente. Onder de passage "adviseert de gemeenteraad" dient te worden verstaan dat de secretaris advies verleent op eigen initiatief of op beslissing van de gemeenteraad.

De derde paragraaf van dit artikel is geïnspireerd op artikel 92, eerste lid, 1° en laatste lid nieuwe gemeentewet.

### **Artikel 89.**

Een archief is het geheel van archiefbescheiden, archiefstukken of databestanden, ontvangen of opgemaakt door een persoon, een groep personen of een organisatie.

Ondertitels moeten bijvoorbeeld de minuten van de titels van aankoop, schenking, hypotheek en dergelijke worden verstaan. Ze worden apart vermeld om het belang ervan te benadrukken.

De taak van de gemeentesecretaris inzake het beheer van het archief en de titels doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en schepenen voor de zorg van het archief en de titels, bedoeld in artikel 57, §4.

### **Artikel 90.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

### **Artikel 91.**

Deze bepaling herneemt inhoudelijk het artikel 44 van de Nieuwe Gemeentewet.

### **Artikel 92.**

Gelet op de omvangrijke opdrachten en bevoegdheden van de gemeentesecretaris, zal in bepaalde gevallen een zekere delegatie aan de diensthoofden praktisch aangewezen zijn. Een ervan is de delegatie van het dagelijks personeelsbeheer.

Dit artikel moet in samenhang met de artikels 58 en 158 ev gelezen worden.

Artikel 58 betreft de delegatie van het college naar de gemeentesecretaris.

Artikel 92 betreft de delegatie van een eigen bevoegdheid van de gemeentesecretaris, op basis van het decreet, aan diensthoofden. Deze delegatiemogelijkheid wordt beperkt tot het delegeren van het dagelijks personeelsbeheer.

Deze beperking is noodzakelijk om te vermijden dat gemeentesecretarissen over de mogelijkheid zouden beschikken om een deel van hun kernbevoegdheden te delegeren naar de diensthoofden. Indien ze over deze mogelijkheid zouden beschikken zouden ze hun functie zelf volledig kunnen uithollen om elke verantwoordelijkheid te pogen te ontlopen, wat uiteraard niet de bedoeling kan zijn.

Deze beperking doet geen afbreuk aan de in de Titel IV inzake planning en financieel beheer.

### **Artikel 93.**

Voor een aantal taken zal de financieel beheerder werken onder de functionele leiding van de secretaris. Dat is het geval voor zijn opdrachten die hij vervult i.v.m. de projectieve rapportering (meerjarenplan, budget, ...), het voeren van de boekhouding, het maken van de boekhoudkundige inventaris enz. Na rijp beraad is er beslist het thesauriebeheer toe te vertrouwen aan de financieel beheerder. Deze beslissing is ingegeven omdat men de expertise van de financieel beheerder op dat vlak wou valideren en dat dit meteen ook een element van intern controle wettelijk inschreef. De persoon die betaalt wenst immers voldoende geld te hebben en de financieel beheerder wenst maximaal te kunnen beleggen. Indien de financieel beheerder nalatig zou zijn op dat punt zal ongetwijfeld hij of zij die betaalt zich vragen stellen over de hoge stand van de zichtrekening. Indien hij onvoldoende middelen voorziet volgens de persoon die de betalingen doet zal dat ook aanleiding geven tot bijsturende acties.

Waar de Nieuwe Gemeentewet uitgaat van het conflictmodel beoogt dit decreet duidelijk het samenwerkingsmodel. Het is de bedoeling dat secretaris en financieel beheerder nauw samenwerken. Er moet daarbij een functionele leider zijn en dit is toevertrouwd aan de secretaris.

De rapportering aan de secretaris kan zowel schriftelijk als mondeling gebeuren.

### **Artikel 94.**

De term in volle onafhankelijkheid betekent dat de gemeenteraad in tegenstelling tot de andere opdrachten van de financieel beheerd hier enkel een gezag heeft dat de kwaliteit van toezicht heeft. De volle verantwoordelijkheid van de financieel beheerder speelt hier. Hij of zij bepaalt zelf hoe ze de opdrachten vermeld in dit artikel vervult voorzover minimaal het resultaat behaald wordt wat van een goede financieel beheerder mag worden verwacht.

Waar de ontvanger in de Nieuwe Gemeentewet op het einde van het proces, bij de betaling de krediet- en wetmatigheidcontrole uitoefent is dit nu naar voor geschoven in het proces waardoor een aantal pijnlijke situaties zullen worden voorkomen. Deze controle zal gebeuren net voor dat het stuk dat de gemeente verbindt wordt verstuurd. Indien een beslissing van een orgaan of budgethouder onderworpen is aan dit visumrecht van de financieel beheerder zal de verbintenis maar kunnen worden ingeroepen door de derde na een gunstig visum van de financieel beheerder. Ten vroegste op dat ogenblik kan de wilsovereenstemming ontstaan. Dit visum is immers element van het beslissingsproces van de gemeente. Het niet verlenen of het niet vragen van een visum kan aan een derde niet meer worden tegengeworpen zodra de beslissing van de budgethouder aan de contractant wordt betekend.

Met het ten tweede van het eerste lid wordt de huidige opdracht inzake het benaarstigen van de vorderingen van de ontvanger toevertrouwd aan de financieel beheerder.

Met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen kan de financieel beheerder een dwangbevel uitvaardigen. Zulk dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaarderexploit.

De rapportering aan het college van burgemeester en schepenen kan zowel schriftelijk als mondeling gebeuren. Wellicht zal een schriftelijk rapport van de financieel beheerder door hem of haar verder toegelicht worden op het college van burgemeester en schepenen. De rapportering in volle onafhankelijkheid betekent onder andere dat hem of haar geen verbod tot of beperking i.v.m. de rapportering kan worden opgelegd.

#### **Artikel 95.**

Door of krachtens bijzondere wetten en decreten werden in het verleden een aantal opdrachten toegewezen aan de gemeenteontvanger. Dit ambt wordt in dit decreet opgeheven. Deze bepaling beoogt een oplossing te bieden voor de uitoefening van die opgedragen taken. Het betreft geen taken van externe financiële controle of audit. De betalingen of inningen in cash geld in verband met die taken gebeuren overeenkomstig artikel 86 onder de verantwoordelijkheid van de secretaris.

#### **Artikel 96.**

Dit artikel geeft aan dat er in elke gemeente een managementteam moet worden ingericht en bepaalt de regeling van de samenstelling van het managementteam.

De regeling van de samenstelling van het managementteam laat voldoende ruimte voor lokale invulling. Aangezien gemeentebesturen zelf hun organogram opstellen, bepalen ze ook zelf wie er van het managementteam deel uitmaakt. Men kan natuurlijk niet willekeurig te werk gaan. Wie het managementteam ernstig neemt, zorgt ervoor dat de belangrijkste diensthoofden er deel van uitmaken. Aangenomen mag worden dat dit ook de belangrijkste budgethouders zullen zijn indien de gemeente dat beheersinstrument verstandig gebruikt.

Ook andere personeelsleden, dan leidinggevend, moeten kunnen deelnemen aan het manage-

mentteam, b.v. stafmedewerkers die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de beleidsvoorbereiding en uitvoering.

Daarom voorziet artikel 96 in een minimale samenstelling, nl. gemeentesecretaris, financieel beheerder en voorzover het ambt in de gemeente is voorzien: de adjunct-gemeentesecretaris. Daarnaast kan de gemeenteraad in het organogram de andere functies bepalen die lidmaatschap van het managementteam inhouden.

Het managementteam is in elk geval een ambtelijk orgaan. Uiteraard staat het gemeentebesturen vrij periodiek overleg te organiseren tussen het managementteam en bijvoorbeeld de leden van het college, doch politieke mandatarissen maken geen deel uit van het managementteam. Dit is een element dat i.v.m. het aansluitingsmanagement moet worden overwogen.

Gelet op het feit dat de gemeentesecretaris overeenkomstig artikel 87, paragraaf 4, in overleg met het management het ontwerp van organogram opstelt zal hij voor de samenstelling van dit team een belangrijke adviesfunctie vervullen. Voor de eerste samenstelling zal het managementteam nolens volens uit zijn minimale wettelijke samenstelling bestaan.

Niets belet dat het team naast haar officiële samenstelling tijdens haar vergadering beroep doet op ander personeelsleden. Deze wonen dan het managementteam bij zonder beraadslagende stem. In de grote besturen zullen naast de secretaris en de financieel beheerder de coördinatoren deel uitmaken van het managementteam. In de iets kleinere besturen zullen dat de diensthoofden zijn en in de erg kleine besturen zal het managementteam wellicht uit zijn minimumsamenstelling bestaan. Het zal in dat laatste geval waarschijnlijk informeler samenkomen.

#### **Artikel 97.**

De secretaris zit als leidend ambtenaar het managementteam voor.  
De secretaris zal als voorzitter van het managementteam ervoor zorgen dat hij een verslaggever aanduidt.

#### **Artikel 98.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 99.**

Alhoewel in dit decreet en wellicht ook in de uitvoeringsbesluiten al een aantal verplichte controlepunten zijn opgenomen, is het de gemeente die zelf moet zorgen dat er een afdoend controlesysteem is.

Het begrip “Interne Controle Systeem” (ICS) van een bestuur omvat het geheel van gecoördineerde methodes en procedures die door de leidinggevendenden van een organisatie worden uitgewerkt met het oog op het realiseren van haar doelstellingen.

Binnen het “Interne Controle Systeem” van een organisatie vinden we dus o.a. de volgende maatre-

gelen en methoden:

de rechtstreekse supervisie door de hiërarchische meerderen;

de administratieve organisatie (procedures, richtlijnen, gebruiken,...);

de budgettaire en financiële rapportering inclusief de verantwoording van de verschillen.

In het tweede lid wordt een niet limitatieve lijst gegeven van de beoogde doelen van een dergelijk systeem. Het zal verschillen van gemeente tot gemeente. Men kan niet zomaar een copie conforme nemen van een ander bestuur. Dat belet evenwel niet dat er even over de tuinmuur kan worden gekeken om goede praktijken over te nemen of inspiratie op te doen.

Aangezien een intern controlesysteem vooral bedoeld is voor het beheer zal het intern controlesysteem zich hoofdzakelijk focussen op het bereiken van de tactische en de operationele doelstellingen. Dit belet evenwel niet dat ook het realiseren van de strategische doelstellingen in het oog kunnen gehouden worden. Dat laatste is echter vooral een taak van het beleid.

Met wetgeving wordt niet alleen de externe wetgeving zoals decreten, wetten en besluiten bedoeld maar ook de interne regels die te vinden zijn in huishoudelijke reglementen e.d. Daarnaast moeten de interne procedures gerespecteerd te worden.

Met betrouwbare financiële en beheersinformatie wordt onder meer bedoeld dat die informatie overeenstemt met de realiteit.

Middelen is ruimer dan financiële middelen, het betreft bijvoorbeeld ook beschikbaar personeel, materieel, uitrusting en gebouwen. Het is synoniem van dienstverleningspotentieel. Deze moeten zo zuinig mogelijk worden verworven en zo efficiënt mogelijk worden aangewend.

Met bescherming van de activa worden niet alleen de investeringsgoederen bedoeld, het begrip activa moet zeer ruim geïnterpreteerd worden.

## **Artikel 100.**

Voor de toelichting van het begrip intern controlesysteem, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 99.

Aangezien een intern controlesysteem vooral een zaak van het beheer is, werd ervoor gekozen om het te laten vaststellen door de secretaris na overleg met het managementteam. Hierin mogen we de belangrijkste diensthoofden verwachten waardoor kan worden gesteld dat het intern controlesysteem wordt opgezet door de leidinggevendenden van de organisatie. Anderzijds is dit zo cruciaal voor de gemeente dat ervoor werd geopteerd dit niet te ontnemen aan het primaat van de politiek. Dit primaat wordt bekomen door het systeem te laten goedkeuren door de gemeenteraad.

Deze goedkeuring is echter niet van die aard dat ze de verantwoordelijkheid van de secretaris kan reduceren. Deze goedkeuring moet eerder gezien worden als een soort toezicht van de gemeenteraad op de secretaris. Indien de gemeenteraad meent het opgezette systeem niet te kunnen goedkeuren moet het werk door de secretaris worden overgedaan.

Een controlesysteem is een dynamisch iets dat vrij frequent wordt gewijzigd. Het is niet de bedoeling dat men om de haverklap ermee naar de gemeenteraad moet gaan. Toch mag worden verwacht

dat de secretaris de wijzigingen eraan minsten eenmaal per jaar ter goedkeuring voorlegt. Het is op dat moment aanbevelenswaardig aan te geven hoe de eventueel vastgestelde gebreken of nieuwe situaties door de wijzigingen zullen worden of werden opgevangen. Op die manier kan het politiek personeel zicht houden op de ingebouwde controlepunten bij de uitvoering van het beleid.

In het tweede lid van de eerste paragraaf wordt min of meer aangegeven wat er zoal in een intern controlesysteem terug te vinden is.

Door paragraaf twee wordt onder andere aangegeven dat het controlesysteem zodanig moet zijn dat de financieel beheerder de betalingen niet kan doen. Deze functiescheiding is dermate belangrijk dat het nodig geacht werd dit in artikel 86 en 163 van dit ontwerp te expliciteren. De betalingen in handen geven van de financieel beheerder zou immers een aantasting betekenen van de bepaling “aan het principe van functiescheiding waar mogelijk”.

De passage “verenigbaar met de continuïteit van de werking van de gemeentelijke diensten” omvat ondermeer dat het controlesysteem moet voorzien in mechanismen om conflicten op te lossen die rijzen naar aanleiding van de uitoefening van de interne controle en de normale werking van de diensten kunnen hinderen.

#### **Artikel 101.**

Dit artikel heeft het over de implementatie van het intern controlesysteem.

Niet onbelangrijk is dat de secretaris ervoor moet zorgen dat het personeel op de hoogte is van het controlesysteem. Hij kan hiervoor gebruik maken van een administratief handboek of een vervangend intranet.

#### **Artikel 102.**

De Nieuwe Gemeentewet voorzag een aantal bijzondere bepalingen voor het onderwijzend personeel, die thans niet meer overgenomen worden.

Artikel 143, lid 1 Nieuwe Gemeentewet betrof een gelijkaardige bepaling zoals het voorliggend artikel van het ontwerp die (onderdelen van) de bepalingen van TITEL III van de Nieuwe Gemeentewet van toepassing verklaarde op het gemeentelijk onderwijzend personeel. Verder bevatte de Nieuwe Gemeentewet een aantal bijzondere – afwijkende – regels voor het onderwijzende personeel. Artikel 149 verleende de gemeenteraad de exclusieve bevoegdheid het gemeentelijk onderwijzende personeel te benoemen. Artikel 150 e.v. N.Gem.W. betrof een bijzondere tuchtregeling voor het gemeentelijk onderwijzend personeel.

Voortaan valt het gemeentelijke onderwijzend personeel onder de algemene bepaling van artikel 102, lid 1, luidens hetwelk de bepalingen van deze Titel van toepassing zijn op al het gemeentepersoneel, m.i.v. het onderwijzend personeel.

Daarbij wordt echter geen afbreuk gedaan aan afwijkende decretale bepalingen. Aldus zullen voor het gesubsidieerd gemeentelijk onderwijzend personeel, dat onderworpen is aan het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositieregeling van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding, afwijkende regels b.v.



inzake tucht van toepassing zijn.

Verder is uitdrukkelijk bepaald dat de gemeenteraad voor het niet gesubsidieerd gemeentelijk onderwijzend personeel afwijkingen kan vaststellen op de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel rekening houdend met de onderwijsopdracht. Die afwijkingen moeten uiteraard in overeenstemming zijn met de decreten en besluiten inzake onderwijs.

### **Artikel 103.**

De personeelsformatie bevat al die betrekkingen die een gemeente nodig heeft om de permanente personeelsbehoeften te dekken. Bij een plotse opstoot van werk, b.v. de organisatie van een beurs of tentoonstelling die slechts éénmalig is kan een gemeente nu reeds tijdelijk personeel aanwerven buiten de formatie.

Deze mogelijkheid blijft bestaan, uiteraard op contractuele basis. Het is dus niet nodig binnen de formatie een bepaald contingent te voorzien voor plotse, eenmalige personeelsbehoeften. Het zou trouwens nog maar zeer de vraag zijn hoe zo'n contingent moet bepaald worden. Dit is per definitie niet van op voorhand in te schatten, aangezien het om eenmalige en uitzonderlijke personeelsbehoeften gaat.

Daarom ook is bepaald dat de contractuele betrekkingen die voorzien zijn in uitvoering van werkgelegenheidsprojecten van hogere overheden niet in de personeelsformatie begrepen moeten zijn.

### **Artikel 104.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

### **Artikel 105.**

De eerste paragraaf van dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

De tweede paragraaf somt de aspecten op van de rechtspositie van het gemeentepersoneel die minimaal moeten worden geregeld in de gemeentelijke rechtspositieregeling van het personeel. Het gaat om een minimum; de gemeente kan hieraan desgevallend aspecten toevoegen en de Vlaamse regering kan eventueel bijkomende aspecten opleggen.

Het mogelijks invoeren van een mandaatsysteem werd reeds uitvoerig toegelicht in de algemene toelichting.

Het 5° van deze paragraaf dient te worden samengelezen met de bepalingen van afdeling V van dit hoofdstuk en, wat de evaluatie van het personeel betreft, de artikelen 113-115.

Onder de regeling van de administratieve standen, vermeld in het 7°, wordt ook de disponibiliteitsregeling begrepen.

Het 11° van deze paragraaf geeft aan dat de gemeenten verplicht zijn voor de om de overgangsregels vast te stellen naar aanleiding van de inwerkingtreding van een nieuwe gemeentelijke rechtspositieregeling van het statutair personeel.

In de tweede plaats wordt voor een aantal van deze aspecten criteria opgelegd op basis waarvan de gemeenten de betrokken aspecten inhoudelijk dienen in te vullen. Deze criteria zullen nader worden ingevuld door de Vlaamse regering, krachtens artikel 116.

Ook worden voor een aantal van de opgesomde aspecten basisregels gesteld die nader zullen worden ingevuld.

Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State wordt een 12° toegevoegd inzake het verlies van de hoedanigheid van ambtenaar en de ambtsneerlegging. Een aantal bepalingen van het ontwerp hebben het immers uitdrukkelijk over het ontslag (artikel 76, § 2, eerste lid, en artikel 106, eerste lid) en het ontslag van ambtswege (artikel 120, 4°, en artikel 134, tweede lid).

Volledigheidshalve kunnen we stellen dat de toepassing van artikel 42 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's impliceert dat het OCMW-personeel hetzelfde administratief en geldelijk statuut heeft als het gemeentepersoneel. Uit deze bepaling kan echter niet afgeleid worden dat alle nieuwe bepalingen in het gemeentedecreet m.b.t. de nieuwe functies van financieel beheerder automatisch ook van toepassing zullen zijn op de OCMW -ontvanger.

Deze functie van financieel beheerder bestaat voorlopig nog niet bij de OCMW's. Het is maar pas als de OCMW-wet in dezelfde zin zou aangepast worden dat het automatisme weer begint te werken.

In een derde paragraaf wordt §2 met uitzondering van 7°, 10°, 11° en 12° overeenkomstig van toepassing verklaard op de rechtspositie van de personeelsleden in contractueel verband.

#### **Artikel 106.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 107.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 108.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 109.**

De bepaling in artikel 109,§2 viseert alle handelingen die tot misbruik van het ambt leiden of

aanleiding kunnen geven tot misbruik van het ambt. Het impliceert dat de dienstverlening aan de burger in principe vrij en gratis is en dat er geen beloning tegenover staat.

Het slaat niet op nevenactiviteiten die in het verlengde van de expertise en knowhow liggen, zoals bijvoorbeeld de deelname aan een examenjury.

#### **Artikel 110.**

Deze algemene gevallen van onverenigbaarheid dienen te worden samengelezen met de specifieke gevallen van onverenigbaarheid waarin dit decreet voorziet (zie b.v. artikel 78 voor de gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris en de financieel beheerder), die desgevallend kunnen worden opgelegd door de gemeentelijke rechtspositieregeling of door de Vlaamse regering krachtens artikel 116 van dit decreet.

#### **Artikel 111.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 112.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

#### **Artikel 113.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 114.**

De evaluatie, met inbegrip van de rechtsgevolgen ervan, wordt nader geregeld door de gemeenteraad in de rechtspositieregeling (artikel 105, §2, 5°). De gemeentesecretaris krijgt, als hoofd van het gemeentepersoneel (zie ook artikel 86, lid 2), de opdracht om naar aanleiding van de evaluatie voor zoveel als nodig maatregelen te nemen met het oog op het verbeteren van het functioneren van het personeelslid.

#### **Artikel 115.**

Betreffende het eerste lid moet worden opgemerkt dat de gemeentelijke rechtspositieregeling zal bepalen welke ambtenaren instaan voor de evaluatie. De Vlaamse regering kan daaromtrent nadere regels stellen.

De in de tweede paragraaf vermelde gemeenteraadscommissie is, afgezien van het voorzitterschap ervan, onderworpen aan de bepalingen die gelden voor andere gemeenteraadscommissies. Aange-

zien een evaluatie een aangelegenheid is die de persoonlijke levenssfeer raakt, zal deze gemeenteraadscommissie krachtens artikel 39, §2, samengelezen met artikel 35, §2, steeds met gesloten deuren vergaderen.

#### **Artikel 116.**

Met ‘externe mobiliteit’ wordt in de tweede paragraaf bedoeld de mobiliteit tussen betrekkingen bij verschillende overheden (gemeenten, OCMW’s, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, Vlaamse gemeenschap, VOI’s, federale overheid,...) en tussen de rest van de publieke sector. Voor de interne mobiliteit volstaat het bepaalde in artikel 105,§2, 6°. Dat punt 6° impliceert reeds dat de Vlaamse regering voor de interne mobiliteit binnen de gemeente de minimale voorwaarden vaststelt.

De minimale voorwaarden inzake het mandaatstelsel zullen onder meer minimale vereisten omvatten inzake verloning en het voorzien van een terugvalpositie na afloop van het mandaat. Tevens zal bepaald worden dat de duur van een aanstelling in een mandaatfunctie niet gebonden kan zijn aan de zesjarige periode waarvoor de gemeenteraad wordt verkozen.

De maatregelen van de Vlaamse regering genomen op grond van deze bepaling dienen uiteraard de bevoegdheden van andere overheidsniveaus te respecteren; zo kunnen er geen verplichtingen worden opgelegd aan overheden die niet onder het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap ressorteren.

#### **Artikel 117.**

Deze bepaling sluit aan bij het bijzonder mechanisme van toezicht op de personeelsformatie zoals voorzien in het artikel 6 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, zoals vervangen door artikel 4 van het decreet van 15 juli 2002.

Daarbij wordt echter slechts één geval van verplichte schorsing van de personeelsformatie behouden nl. het geval waarbij de financiële haalbaarheid ervan in het licht van het meerjarenplan niet wordt aangetoond (zie thans artikel 6, §1, 3° van het decreet van 28 april 1993, zoals vervangen). De formulering van deze schorsingsgrond werd aangepast aan de terminologie die in dit decreet wordt gehanteerd.

De voormelde bepaling van het decreet van 28 april 1993 voorzag nog in een vierde hypothese van verplichte schorsing, nl. “wanneer deze personeelsfuncties omvatten die een schending inhouden van de sectorale akkoorden die in de bevoegde onderhandelingscomités werden afgesloten”. De behoefte de naleving door de gemeenten van de (dwingende) bepalingen van deze akkoorden te kunnen afdwingen zal worden opgevangen door deze bepalingen om te zetten in besluiten van de Vlaamse Regering. Toetsing van de personeelsformatie aan deze bepalingen is dan mogelijk in het kader van het algemeen wettigheidstoezicht.

Op te merken valt dat dit artikel enkel betrekking heeft op het geval waarbij de schorsing verplicht

is, in afwijking van de artikelen 255 en 256 is bepaald. Artikel 256 voorziet in verschillende mogelijke rechtsgevolgen na schorsing. Zo is in dat artikel bepaald dat indien de gemeenteraad binnen honderd dagen een gerechtvaardigd of aangepast besluit overmaakt, de Vlaamse regering over vijftig dagen beschikt om te vernietigen. De vernietiging krachtens deze bepaling is facultatief.

#### **Artikel 118.**

De toepassing van de bepalingen inzake tucht op de leden van het gemeentepersoneel in contractueel dienstverband is niet verenigbaar met het arbeidsrecht dat een federale aangelegenheid is overeenkomstig artikel 6, §1, VI, 12° BWHI. Niettemin zullen in de gemeentelijke rechtspositieregeling voor het contractueel personeel specifieke sanctiemechanismen kunnen worden voorzien, waarbij uiteraard geen afbreuk kan worden gedaan aan het federale arbeidsrecht.

#### **Artikel 119.**

De Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat er tuchtstraffen kunnen worden opgelegd wegens de overtreding van een aantal verbodsbepalingen voor specifieke ambtenaren. De verwijzing naar deze specifieke verbodsbepalingen wordt in het ontwerp vervangen door de strafbaarstelling van elke inbreuk op de rechtspositieregeling. Hieronder zijn ook de cumulatiebeperkingen begrepen.

#### **Artikel 120.**

In het ontwerp wordt het aantal mogelijke tuchtstraffen beperkt in vergelijking met de Nieuwe Gemeentewet.

De tuchtstraffen ‘waarschuwing’ en ‘berisping’, de twee lichte straffen waarin de wet nu voorziet, worden vervangen door de tuchtstraf ‘blaam’. De tuchtstraffen ‘waarschuwing’ en ‘berisping’, zijn morele straffen waardoor de betrokkene wordt gewezen op de laakbaarheid van zijn handelen en wordt aangespoord om zich in de toekomst correct te gedragen. Het enige verschil tussen de beide straffen bestaat erin dat de berisping thans wordt geacht zwaarder te zijn dan de waarschuwing, en dat voor de beide verschillende termijnen gelden inzake de doorhaling. Gelet op dit minimale verschil is het niet langer opportuun om het huidige onderscheid te handhaven. De invoering van de sanctie ‘blaam’ sluit bovendien aan bij de regeling in het federaal en Vlaams personeelsstatuut.

De tuchtstraf ‘terugzetting in graad’ wordt afgeschaft. De terugzetting in graad wordt slechts zeer zelden uitgesproken en leidt tot problemen vooral in die gemeenten waar het aantal graden beperkt is. Het was de bedoeling om ook de tuchtstraf afzetting niet langer te voorzien omdat het daaraan verbonden verlies van pensioenrechten een te zware bijkomende sanctie is. Een ambtenaar moet aanspraak kunnen maken op een overheidspensioen voor de jaren dat hij zich voor de overheid heeft ingezet. In artikel 50 van de wet van 21 juli 1844 blijkt het verlies van pensioenrechten echter niet gekoppeld te zijn aan de afzetting als dusdanig, doch wel aan de zwaarste tuchtsanctie. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat het afschaffen van de tuchtsanctie afzetting zou leiden tot een verlies van pensioenrechten bij ontslag van ambtswege. Om elk juridisch risico dienaangaande uit te sluiten, wordt enkel om deze reden de tuchtsanctie afzetting voorlopig behouden. Het is echter

de bedoeling om een wijziging na te streven van voormelde federale regeling in de wet van 21 juli 1844. Bij de eerste volgende wijziging van het decreet na de aanpassing van die wet is het opportuun de tuchtstraf afzetting te schrappen. Ze verliest dan ook elke waarde aangezien ze thans in het decreet enkel wordt opgenomen om te vermijden dat personeelsleden hun pensioenrechten verliezen.

#### **Artikel 121.**

Omdat het aantal mogelijke tuchtstraffen wordt beperkt en om toch een goede differentiëring in de strafmaat mogelijk te maken, wordt de maximumtermijn voor de inhouding van salaris en de schorsing, verlengd van drie maanden (in de Nieuwe Gemeentewet) tot zes maanden.

#### **Artikel 122.**

Zie de toelichting bij het vorige artikel.

#### **Artikel 123.**

In het ontwerp wordt afgestapt van de complexe regeling in de Nieuwe Gemeentewet, waarbij de bevoegde tuchtoverheid wordt bepaald door de uiteindelijke tuchtstraf.

De volheid van tuchtbevoegdheid komt in het ontwerp toe aan de overheid die de betrokken ambtenaar heeft aangesteld. Dit is het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris of de gemeenteraad.

De delegatie van de bevoegdheid tot aanstelling van het personeel, impliceert eveneens de delegatie van de tuchtbevoegdheid. Indien het college bv. een personeelslid heeft aangesteld en nadien de bevoegdheid inzake aanstelling van het personeel aan de gemeentesecretaris delegeert, zal de gemeentesecretaris tevens bevoegd worden inzake tucht, ook voor die personeelsleden die in het verleden reeds door het college aangesteld zijn. Een afzonderlijke delegatie van de tuchtbevoegdheid is uitgesloten.

In de toekomst zal de gemeenteraad nog slechts voor een beperkt aantal personeelsleden als tucht-overheid optreden (bijvoorbeeld voor de gemeentesecretaris). Deze ontlasting van de gemeenteraad is essentieel voor de vereenvoudiging van de tuchtprocedure. Een tuchtprocedure voor de gemeenteraad is, gelet op de vormvereisten die daarvoor gelden, zoals de bijeenroeping en de wijze van stemming, zeer zwaar en kan aanleiding geven tot misbruik, bijvoorbeeld door het uitlokken van procedurefouten.

Om praktische redenen kan de gemeenteraad in zijn midden een tuchtcommissie oprichten, die de tuchtbevoegdheid van de gemeenteraad uitoefent.

**Artikel 124.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 125.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 126.**

De betrokkene kan zich niet alleen laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze, maar kan zich er tevens door laten vertegenwoordigen.

De raadsman waarvan sprake is niet noodzakelijk een advocaat.

**Artikel 127.**

In het ontwerp wordt er voor gekozen om de hoorzitting, alsook de zitting waarop de getuigen worden gehoord, niet openbaar te houden, tenzij het betrokken personeelslid er zelf uitdrukkelijk om verzoekt.

De openbaarheid is alleszins gegarandeerd bij een eventuele vernietigingsprocedure voor de Raad van State, zodat we perfect binnen de krijtlijnen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens blijven, dat vereist dat de openbaarheid op verzoek van de betrokkene minstens in de beroepsprocedure moet gegarandeerd zijn.

**Artikel 128.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 129.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 130.**

Met het instellen van de tuchtprocedure wordt de beslissing bedoeld waarmee de tuchtvervolgzaamheid beslist om een tuchtonderzoek op te starten. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt dit verduidelijkt door aan artikel 130, § 1, de volgende zin toe te voegen: «De tuchtvervolgzaamheid wordt geacht te zijn ingesteld van zodra de tuchtvervolgzaamheid beslist om een tuchtonderzoek als bedoeld in artikel 124 op te starten.».

Paragraaf 3 herneemt inhoudelijk het bepaalde in artikel 317, lid 2 van de Nieuwe Gemeentewet. Ook onder de toepassing van de Nieuwe Gemeentewet wordt aanvaard dat de omstandigheid dat de verjaringstermijn pas loopt nadat kennis is gegeven van de eindbeslissing betreffende de strafvervolging, niet verhindert dat hangende de strafrechtelijke procedure de tuchtvoeding wordt uitgeoefend noch dat een tuchtstraf wordt uitgesproken. Er is immers geen algemeen rechtsbeginsel luidens hetwelk «le criminel tient le disciplinaire en état» (zie bijv. R.v.St., Golinveau, nr. 98.172, 7 augustus 2001)."

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt verder in de derde paragraaf wel bepaald dat indien een opgelegde tuchtstraf onverenigbaar blijkt te zijn met een latere in kracht van gewijsde getreden strafrechtelijke uitspraak, het betrokken personeelslid binnen de zestig dagen na de kennisneming ervan bij de tuchtvoeding een verzoek tot intrekking van de opgelegde tuchtsanctie kan instellen.

Het begrip "hernemen" in paragraaf 4 moet begrepen worden als "verderzetten van de procedure vanaf het punt waar de procedure misliep".

Verder behoeft dit artikel geen nadere toelichting.

#### **Artikel 131.**

Zoals in de Nieuwe Gemeentewet het geval is, is de tuchtvoeding in het ontwerp bevoegd om preventief te schorsen. De tuchtvoeding kan daarbij beslissen of dit al dan niet met inhouding van salaris gebeurt.

#### **Artikel 132.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 133.**

De mogelijkheid tot de ontzegging van de bevorderingsaanspraken die in de Nieuwe Gemeentewet is opgenomen, wordt in het ontwerp niet langer voorzien.

#### **Artikel 134.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 135.**

Overeenkomstig de Nieuwe Gemeentewet dient de tuchtvoeding die in hoogdringende gevallen de



preventieve schorsing onmiddellijk uitspreekt, de betrokkenen 'onverwijld' te horen. Vanwege de rechtszekerheid is hiervoor in het ontwerp een termijn van acht dagen voorzien. Bovendien vervalt de preventieve schorsing indien zij niet wordt bevestigd binnen vijftien dagen nadat de betrokkene is gehoord.

#### **Artikel 136.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 137.**

In het ontwerp wordt een Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen ingesteld, die zal optreden als beroepsinstantie voor al de gemeentelijke tuchtbeslissingen. Hiermee wordt, omwille van de coherentie, de beroepsprocedure inzake tucht, die momenteel is geregeld bij decreet van 24 juli 1991 houdende regeling, voor het Vlaams Gewest, van het administratief toezicht op de handelingen betreffende tucht- en ordemaatregelen genomen t.o.v. het gemeentepersoneel (*B.S.* 29 augustus 1991), in het gemeentedecreet geïntegreerd.

Overeenkomstig het decreet van 24 juli 1991 kan tegen de besluiten van de gemeentelijke overheid houdende het opleggen van de tuchtstraf van de waarschuwing en de berisping, door de betrokkene beroep worden ingesteld bij de provinciegouverneur. Tegen de besluiten van de gemeentelijke overheid houdende het opleggen van de tuchtstraf van de inhouding van wedde, de schorsing, de terugzetting in graad, het ontslag van ambtswege, de afzetting en de preventie schorsing, kan de betrokkene beroep instellen bij de Vlaamse regering. In het ontwerp wordt dit onderscheid niet langer gemaakt. De beroepsbevoegdheid wordt integraal overgedragen aan de Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen.

#### **Artikel 138.**

De Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen is een bestuurlijk orgaan en dus geen administratief rechtscollege. Het wordt opgericht op het gewestelijk niveau. Voor de samenstelling van de Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen, zal een beroep worden gedaan op deskundigen inzake tucht.

#### **Artikel 139.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 140.**

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 140 van dit ontwerp.

#### **Artikel 141.**

Het hervormingsrecht houdt in dat bij een beroep de beslissingsmacht over de zaak zelf wordt overgedragen aan de Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen. Dit impliceert dat eventuele tekortkomingen in de procedure of een gebrekkige motivering kunnen worden bijgestuurd in beroep.

Dit hervormingsrecht kan desgevallend ook leiden tot een verzwaring van de tuchtstraf.

#### **Artikel 142.**

Overeenkomstig het decreet van 24 juli 1991 is de gemeentelijke overheid verplicht om elk tuchtstrafbesluit, alsmede het volledige tuchtdossier, aan de beroepsinstantie toe te zenden. Deze verplichting is bijzonder omslachtig en wordt vaak als overbodig ervaren. In het ontwerp is de meldingsplicht dan ook niet langer opgenomen. Slechts wanneer er effectief een beroep wordt ingesteld, zal de gemeentelijke overheid verplicht zijn het dossier aan de Commissie voor tuchtsancties van de lokale besturen over te maken.

Er wordt geopteerd om de termijn voor uitspraak door de Beroepscommissie voor tuchtzaken te laten ingaan vanaf het inkomen van het tuchtdossier i.p.v. vanaf het inkomen van het beroep. Aldus wordt vermeden dat de termijn om uitspraak te doen in sommige gevallen drastisch wordt ingekort.

De in dit artikel voorziene termijnen zijn termijnen van orde. De Beroepscommissie voor tuchtzaken is echter gehouden zich uit te spreken. Behalve in geval van preventieve schorsing, schorst het beroep immers de beslissing van de tuchtoverheid en kunnen de tuchtstraffen geen ingang vinden.

#### **Artikel 143.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 144.**

In tegenstelling tot de regeling in de Nieuwe Gemeentewet, worden in het ontwerp niet alleen de blaam (d.i. de waarschuwing en de berisping in de Nieuwe Gemeentewet) en de inhouding van salaris, maar ook de schorsing, na verloop van een bepaalde tijd van ambtswege in het persoonlijk dossier van de personeelsleden doorgehaald. De tuchtoverheid heeft in het ontwerp niet langer de mogelijkheid om de doorhaling te weigeren.

#### **Artikel 145.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 146.**

Luidens de eerste paragraaf van dit artikel dient de gemeente het meerjarenplan slechts vast te leggen voor het einde van het jaar volgend op de gemeenteraadsverkiezingen, vooraleer te beraadslagen over het budget voor het volgende boekjaar. Het wordt niet realistisch geacht een vroegere datum op te leggen. Indien de zittende coalitie de volgende zes jaren aanblijft zal wellicht reeds voor de nieuwe bestuursperiode gestart worden aan het meerjarenplan.

In de kieswetgeving zal behouden blijven dat de gemeenteraadsverkiezingen om de zes jaar plaats vinden op de tweede zondag van oktober.

De omschrijving van de inhoud van de strategische en financiële nota in paragraaf 2 en 3 van dit artikel zullen nader worden ingevuld door de Vlaamse regering (zie ook artikel 179).

#### **Artikel 147.**

In het laatste jaar van de legislatuur wordt het actualiseren van het meerjarenplan facultatief gemaakt. Het heeft immers geen zin dat een uittrede coalitie een planning maakt indien ze wordt vervangen door een andere meerderheid voor de volgende bestuursperiode.

Uit het derde lid van deze bepaling vloeit voort dat de gemeente er zorg voor dient te dragen dat zowel de strategische als de financiële nota jaarlijks worden bijgestuurd zodat zij voldoen aan de inhoudelijke voorwaarden omschreven krachtens het vorige artikel voor het resterende gedeelte van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad verkozen werd. Voor de financiële nota wordt vanaf het voorlaatste jaar van deze zesjaarlijkse periode bepaald dat de jaarlijkse aanpassing ook een actualisering inhoudt voor de drie volgende boekjaren. Aldus moet de financiële nota vanaf die aanpassing een financiële planning voor minstens twee boekjaren van de volgende zesjaarlijkse periode toelaten. Een en ander doet uiteraard geen afbreuk aan de beleidsvrijheid van de nieuwe gemeenteraad voor die volgende zesjaarlijkse periode.

#### **Artikel 148.**

De eerste paragraaf van dit artikel behoeft geen nadere commentaar.

De verplichte vaststelling van een jaarlijks budget inclusief de beleidsnota in het laatste jaar van een zesjaarlijkse periode is weinig zinvol indien de bestaande coalitie niet wordt voortgezet en belast mogelijks de beleidsvrijheid van de nieuw verkozen organen die in dat boekjaar hun werkzaamheden starten. Vandaar dat de tweede paragraaf bepaalt dat het budget voor het eerste volledige boekjaar van een nieuwe zesjaarlijkse periode kan worden vastgesteld door de nieuw verkozen gemeenteraad in het eerste kwartaal van dat eerste boekjaar. Aangezien op dat moment nog geen meerjarenplan voor de nieuwe zesjaarlijkse periode is vastgesteld, dient dit budget niet te zijn gebaseerd op een meerjarenplan. In het geval de zittende coalitie de bestuursmeerderheid voor de komende periode zal vormen, zal er wellicht beslist worden reeds een budget op te stellen in het laatste kwartaal voorafgaand aan het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode.

De derde paragraaf van dit artikel herneemt inhoudelijk hetgeen bepaald werd in artikel 99, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, voor wat het budget betreft.

#### **Artikel 149.**

Bewust werd in dit artikel afgeweken van de terminologie zoals ze in de NOB gehanteerd wordt. Daar wordt onder het begrip budget enkel de financiële nota begrepen (art. 87 OCMW-wet). In de NOB wordt te weinig benadrukt dat de financiële nota van het budget en de beleidsnota onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Vandaar de beslissing om in dit decreet beide elementen te vatten onder het begrip budget. Onverminderd artikel 150 zal de inhoudelijke begripsomschrijving door de Vlaamse regering gebeuren (art. 179).

#### **Artikel 150.**

De beleidsnota bouwt wellicht voort op de jaarlijkse toelichting bij de begroting. Veel besturen gebruiken reeds nu de toelichting als middel om een modern beleid te voeren. De beleidsnota moet geen boek zijn met ellenlange proza maar moet concreet aangeven welke resultaten er worden gepland en welke middelen (centen, personeel, gebouwen, ... of algemener gesteld het beschikbare dienstverleningspotentieel) het bestuur voor het bereiken van die resultaten nodig heeft. De nadere invulling van die middelen als kosten, opbrengsten, uitgaven en ontvangsten zal in de financiële nota gebeuren.

#### **Artikel 151.**

Dit artikel geeft aan uit welke elementen de financiële nota minimaal bestaat.

Het tweede lid van paragraaf 2 geeft de belangrijkste kosten aan die in het exploitatiebudget verplicht moeten worden ingeschreven. Wellicht zal deze lijst worden aangevuld door de Vlaamse regering. Dit vervangt de opsomming vermeld in artikel 255 van de nieuwe gemeentewet.

Met het woord “gebruik” in het eerste lid van paragraaf 4 wordt aangegeven dat bij elke investering moet worden ingeschat welke gevolgen die investering heeft op de werking, welke kosten en opbrengsten erdoor worden veroorzaakt en welke kosten en opbrengsten erdoor wegvallen. Dit moet verhinderen dat men beslissingen neemt die misschien op korte termijn goedkoper zijn maar vanuit een middellange- tot langetermijnvisie (zeer) nadelig zijn voor de gemeente. Het moet toelaten te evalueren of de investeringskost opweegt tegen de ermee beoogde dienstverlening.

In paragraaf 4 wordt duidelijk gemaakt dat het huidige annaliteitsbeginsel, dat van toepassing is voor de huidige buitengewone dienst wordt doorbroken. Hier volgt het decreet het principe van de NOB.

### **Artikel 152.**

Het bepaalde in dit artikel geldt zowel ingeval de gemeenteraad in strijd met de termijnregel van artikel 148, §1 het budget niet vaststelt voor het begin van het boekjaar als in het bijzondere geval, bedoeld in artikel 148, §2.

Wellicht zal de Vlaamse regering in navolging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 betreffende de boekhouding en de administratieve organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn het aantal voorlopige twaalfden beperken om de besturen aan te sporen tijdig te plannen. Er werd echter geopteerd dit niet decretaal aan banden te leggen om snelle bijsturing van de regelgeving mogelijk te maken.

### **Artikel 153.**

De eerste paragraaf van dit artikel herneemt inhoudelijk artikel 256, §1 van de Nieuwe Gemeentewet.

De tweede paragraaf van dit artikel herneemt inhoudelijk het artikel 13 van het voormelde decreet van 28 april 1993.

De provinciegouverneur neemt wel de plaats van de bestendige deputatie in.

### **Artikel 154.**

Dit artikel geeft aan wat onder het begrip budgetwijziging dient te worden verstaan en vermeldt hoe budgetwijzigingen worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Dit artikel moet samen gelezen worden met artikel 87, §4 en artikel 93, eerste lid, 1<sup>o</sup>, b).

### **Artikel 155.**

De Vlaamse regering zal bepalen wat onder interne kredietaanpassingen moet worden verstaan. Deze kunnen worden vastgesteld door het college van burgemeester en schepenen.

### **Artikel 156.**

Dit artikel vertaalt inhoudelijk artikel 247 van de Nieuwe Gemeentewet naar de nieuwe manier van beheren.

### **Artikel 157.**

Dit artikel herneemt inhoudelijk het bepaalde in artikel 249 Nieuwe Gemeentewet.

Aangezien door deze beslissingen van de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen de ingebouwde controles niet moeten worden gerespecteerd, moet met deze uitzonderingsmaatregel zeer zuinig worden omgesprongen en moet het begrip zeer eng worden geïnterpreteerd. Het is weinig waarschijnlijk dat we in deze gevallen met investeringen zullen te maken hebben. De in het ontwerp ingeschreven passage heeft hoofdzakelijk als bedoeling dat er bewarende maatregelen kunnen worden genomen in de gevallen van overmacht. Het moet alleszins verband houden met het oplossen of vermijden van de problemen die zich op zeer korte termijn zullen of kunnen voordoen ten gevolge van de onvoorziene gebeurtenis.

Een brand kan bijvoorbeeld een dergelijke beslissing verantwoorden. Een ander voorbeeld is bewarende maatregelen bij een overstroming. Een lekkend dak ingevolge een slecht onderhoud van de gebouwen valt bijvoorbeeld niet onder het begrip dwingende en onvoorziene omstandigheden. Men kan immers verwachten dat er zich lekken zullen voordoen indien men onvoldoende aandacht schenkt aan het onderhoud van de gebouwen.

### **Artikel 158.**

De definitie van budgethouderschap is gebaseerd op artikel 87, §2, 1° van de OCMW-wet.

Taakstellend betekent dat er een afspraak is gemaakt omtrent welke producten of prestaties binnen een bepaalde periode moeten worden geleverd en met welk budget deze afspraak moet worden gerealiseerd. Budgethouderschap is dus geen vrijgeleide.

Budget omvat in het kader van deze definitie meer dan geldelijke middelen. Het betreft het geheel van beschikbaar gesteld dienstverleningspotentieel. Dit omvat onder ander het gebruik van een gebouw, materieel, beroep kunnen doen op competent personeel e.d.

### **Artikel 159.**

Dit artikel geeft aan dat het college van burgemeester en schepenen in wezen de hoofdbudgethouder is. Dat is de budgethouder die residuair bevoegd is. In een beperkt aantal gevallen heeft de decreetgever gemeend het budgethouderschap te moeten voorbehouden aan de gemeenteraad maar bijvoorbeeld ook aan de secretaris en de financieel beheerder. In dat verband kan o.a. verwezen worden naar de artikelen 76, §2, 89 en 94. Voor de financieel beheerder wordt het budgethouderschap echter zo beperkt mogelijk gehouden gelet op zijn specifieke functie; echter de uitoefening van die functie veronderstelt een zeker budgethouderschap. Ook in de NOB (decreet van 17/12/1997) vinden we een aantal gevallen waar de wetgever gemeend heeft het hoofdbudgethouderschap te moeten beperken. In dergelijke gevallen zal net zoals bij het gedelegeerd budgethouderschap ervoor moeten worden gezorgd dat de budgethouder over voldoende middelen beschikt om de opgelegde taak naar behoren te kunnen vervullen. Onder middelen moet er niet alleen geld verstaan worden, het kan bijvoorbeeld ook personeel dat beschikt over de nodige competenties of materieel omvatten.

In de tweede paragraaf wordt bepaald dat de gemeenteraad, op voorstel van het college van burgemeester en schepenen, bepaalt wat onder dagelijks bestuur wordt begrepen. Tevens wordt aangegeven dat het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap inzake dagelijks

bestuur kan delegeren aan de gemeentesecretaris. Er wordt aldus voor geopteerd het budgethouderschap van de gemeentesecretaris afhankelijk te stellen van een delegatiebeslissing van het college. Op die manier wordt het primaat van de politiek gevrijwaard. Bovendien dient deze optie het best de lokale autonomie.

Het college van burgemeester en schepenen kan zijn bevoegdheid inzake budgethouderschap gedeeltelijk delegeren aan zowel contractuele als statutaire ambtenaren. Het principe vastgelegd in dit artikel is dat de delegatie (overdracht van bevoegdheid) aan de secretaris gebeurt. De secretaris kan die overgedragen bevoegdheid met behoud van een zekere eigen verantwoordelijkheid (sub)delegeren aan andere statutaire of contractuele personeelsleden. Het is evident dat het budgethouderschap eerst wordt toebedeeld aan de belangrijkste diensthoofden. Dat dient te worden afgeleid uit de passage “Hij houdt daarbij rekening met het organogram van de gemeentelijke diensten”. In tegenstelling tot OCMW’s kunnen in de gemeente volgens dit artikel bepaalde personeelsleden het budgethouderschap niet weigeren. Het betreft die personeelsleden in wiens functieomschrijving de mogelijkheid tot het toekennen van het budgethouderschap is opgenomen. Wellicht zal dat het geval zijn voor de voornaamste diensthoofden. Het budgethouderschap is een middel om bepaalde personeelsleden te responsabiliseren. Het budgethouderschap is niet vrijblijvend en houdt dus duidelijk een verantwoordelijkheid in voor de persoon aan wie het is toegekend.

De gemeenteraad kan de mogelijkheid om het budgethouderschap te delegeren voor een deel sturen door de invulling van het begrip dagelijks bestuur. Onder dagelijks bestuur moet er worden verstaan die beheersdaden die in normale omstandigheden het lokaal bestuur niet jaaroverschrijdend binden. Zo kunnen huurcontracten worden aangegaan van 1/1/j tot en met bijvoorbeeld 1/10/j maar niet huurcontracten van 1/10/j tot 1/6/j+1. De gewone leveringen en diensten vallen onder dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan investeringen omvatten voor zover deze binnen hetzelfde boekjaar gerealiseerd of geleverd worden in normale omstandigheden. De sturingsmarge van de gemeenteraad is derhalve eerder beperkt.

In paragraaf 3 wordt de mogelijkheid voorzien dat het college van burgemeester en schepenen rechtstreeks aan personeelsleden delegeert. Anders dan de delegatie aan de gemeentesecretaris bedoeld in paragraaf 2 zaken, is in het in paragraaf 3 bedoelde geval geen beperking tot het dagelijks bestuur voorzien. Dergelijke delegatiemogelijkheid kan dan wel slechts worden uitgeoefend onder de voorwaarden die de gemeenteraad bepaalt en is verder onderworpen aan het niet bindend advies van de gemeentesecretaris. Deze delegaties zijn echter ratiō officii beperkt in tijd. Ze vervallen 6 maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad. Hieruit moet worden afgeleid dat er geen beheersdaden mogen worden gesteld die deze vervaldatum overschrijden. Deze paragraaf omvat niet de mogelijkheid om daden van beschikking te delegeren.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt in het tweede lid van paragraaf 3 bepaald dat bij gebrek aan kennisgeving van het advies binnen de voormelde termijn, aan het adviesvereiste kan worden voorbijgegaan.

De mogelijkheden in paragraaf 2 en 3 voorzien tot delegatie van budgethouderschap aan bepaalde personeelsleden van de gemeente kunnen de basis vormen voor een vorm van budgettaire beheersautonomie op wijkniveau (‘wijkbudgetten’). Bij besluit van de Vlaamse regering (zie artikel 179) kunnen daartoe meer precieze schikkingen worden getroffen.

## **Artikel 160.**

In dit artikel wordt gesteld dat de budgethouder maar verbintenissen kan aangaan voor zover hij over voldoende kredieten beschikt. Tevens wordt voor overheidsopdrachten aangegeven wat het budgethouderschap omvat.

Er werd voor de term “keurt de te betalen bedragen goed” gekozen omdat het goedkeuren van facturen een te enge opdrachtomschrijving is. Het omvat ook de uitgaven die niet voortvloeien uit een factuur. Als voorbeeld kunnen we hier de goedkeuring van de te betalen lonen geven.

In paragraaf 2 wordt het principe gesteld dat financiële verbintenissen maar kunnen ontstaan indien ze een positief visum van de financieel beheerder verkregen hebben. Er wordt aangegeven wat dat visum inhoudt.

De gemeenteraad bepaalt voor welke dossiers het voorafgaand visum van de financieel beheerder alleszins noodzakelijk is. Hij of zij die budgethouderschap delegeert kan echter in de delegatie bepalen dat de beslissingen van de budgethouder slecht rechtsgeldig zijn indien ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een voorafgaand positief visum van de financieel beheerder. Het is een vorm van beperking van de delegatie. Het budgethouderschap bevindt zich immers over een zekere lengte op het continuüm van verzelfstandiging.

Elke budgethouder kan, in die gevallen waar een voorafgaand visum niet is verplicht, toch een dossier aan de financieel beheerder voorleggen voor visum vooraleer een verbintenis wordt aangegaan. Het betreft hier een mogelijkheid voor de budgethouder om, in bepaalde specifieke of uitzonderlijke dossiers, de zekerheid te bekomen over de wettigheid van een dossier. Voor het geval het college van burgemeester en schepenen de betrokken budgethouder is, werd die mogelijkheid tot facultatieve voorlegging voor visum aan de financieel beheerder ook toegekend aan de individuele leden van het college van burgemeester en schepenen indien het stemgedrag niet wordt genotuleerd, aangezien het optreden van het college als budgethouder ook de aansprakelijkheid van de leden in het gedrang kan brengen. Deze mogelijkheid kan geenszins de bedoeling hebben de budgethouders te de-responsabiliseren of de gewenste soepele beheersuitvoering te belemmeren. Het mag niet zo zijn dat zij elke beslissing aan de financieel beheerder voorleggen om alzo hun verantwoordelijkheid te minimaliseren.

Het verlenen van dit visum gebeurt enkel voor het vastleggen van de verbintenis (dus niet voor de betaling) en heeft enkel betrekking op een wettigheids- en regelmatigheidstoezicht (dus niet op de opportuniteit). Het a priori toezicht van de financieel beheer betekent geenszins een inbreuk op de primaire verantwoordelijkheid van de budgethouder.

Het budgethouderschap houdt ook de verantwoordelijkheid in om voor het beheersterrein dat hem is toevertrouwd er voor te zorgen dat alle prestaties, activiteiten of gebeurtenissen die recht geven op een opbrengst voor het lokaal bestuur, gefactureerd worden.

In afwijking van het principe dat de budgethouder de inkomende facturen goedkeurt voor de verbintenissen die hij heeft aangegaan kan een orgaan (gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen) beslissen die goedkeuring onder zijn verantwoordelijkheid toe te vertrouwen aan de



secretaris. Deze mogelijkheid om van de algemene regel af te wijken is ingegeven door de evaluatie van de NOB waarin bijvoorbeeld vastgesteld werd dat de raad in principe zou moeten samenkomen alvorens de lonen correct kunnen worden betaald. Aangezien het een afwijking op het algemeen principe betreft wordt duidelijk aangegeven in de tekst dat dit dan een delegatie is aan de secretaris die hij of zij niet verder kan delegeren.

#### **Artikel 161.**

Om te vermijden dat de financieel beheerder zijn of haar bestuur lam legt wordt een overrulingsprocedure in het decreet ingeschreven; het college van burgemeester en schepenen kan onder zijn eigen verantwoordelijkheid beslissen zelf een positief visum te verlenen indien de financieel beheerder dit weigerde. Dit is echter een daad die een dermate zware impact kan hebben dat die beslissingen van het college van burgemeester en schepenen moeten worden toegestuurd aan het toezicht en de externe audit. Deze bepaling vermijdt tevens dat het college van burgemeester en schepenen misbruik zou maken van de ingeschreven mogelijkheid tot overruling.

Te noteren is dat deze bepaling ook van toepassing is bij weigering van visum na facultatieve voorlegging voor visum aan de financieel beheerder, overeenkomstig artikel 160, §2, tweede lid.

Om het toezicht de tijd te laten de beslissing van het college van burgemeester en schepenen te onderzoeken kunnen de beslissingen die het voorwerp uitmaken van de overrulingsprocedure geen uitwerking hebben alvorens de toezichttermijn is verstreken. In het kader van dit artikel moet onder het verstrijken van de toezichttermijn ook begrepen worden een bevestiging van de gouverneur dat hij geen moeite heeft met het aangaan van de verbintenis.

#### **Artikel 162.**

De eerste paragraaf heeft betrekking op de terbeschikkingstelling van kasgeldprovisie voor kleine uitgaven van dagelijks beheer. Het betreft hier dus niet het globale kasbeheer van de gemeente. De term geringe exploitatie-uitgaven moet beperkt geïnterpreteerd worden. Een voorbeeld van een dergelijke uitgave is de vergoeding die moet worden betaald bij de automobielininspectie. Een beslissing tot instellen van een dergelijke provisie moet in overeenstemming zijn met het advies van de financieel beheerder. Deze zal advies verlenen over het ontwerp van beslissing van de secretaris. Indien het advies van de financieel beheerder negatief is, zal de beslissing van de secretaris slechts uitwerking hebben nadat de gemeenteraad zijn goedkeuring eraan heeft gegeven. Gelet op de mogelijke gevolgen van de beslissing van de secretaris heeft de wetgever voor dit item gemeend een wettelijk controlepunt van het intern controlesysteem te moeten inschrijven in dit decreet.

De persoonlijke verantwoordelijkheid houdt in dat de budgethouder of het aangeduide personeelslid in eerste instantie zullen kunnen worden aangesproken voor kastekorten of uitgaven die later zouden worden betwist. De eerste verantwoording van het gebruik gebeurt bij de vraag tot aanvullen van de provisie.

In gevolge de opmerkingen van de Raad van State wordt in §1, tweede lid verduidelijkt dat het personeelslid dat van de provisie ontlast wordt, het bedrag ervan terugstort, in voorkomend geval

verminderd met het bedrag van de uitgaven die hij reeds regelmatig heeft verricht met de provisie, mits voorlegging van rechtmatige bewijsstukken betreffende de gedane uitgaven.

De tweede paragraaf sluit inhoudelijk aan bij het artikel 138, §2 van de Nieuwe Gemeentewet. Het betreft het inningen van kleine geldsommen in omstandigheden die noodzakelijk zijn voor het normale functioneren van de diensten (bijvoorbeeld het innen van inkomgelden in musea of bij manifestaties, de belasting op het afleveren van een identiteitskaart). De term dagontvangsten werd in dit artikel gebruikt om aan te geven dat het om opbrengsten gaat waarvan de schuldenaar niet vooraf kan worden aangeduid (bijvoorbeeld het toegangsticket van de ondergrondse parking) of over ontvangsten die moeilijk van de dienstverlening kunnen worden afgescheiden (bijvoorbeeld het innen van de belasting op het afleveren van een identiteitskaart) zonder dat de dienstverlening wordt gehypothekeerd. Het betreft dus niet het innen van meer algemene fiscale en niet-fiscale inkomsten.

Dergelijke afwijking op het algemeen principe van de inning en benaerstiging van de opbrengsten kan slechts na bindend advies van de financieel beheerder. Indien deze een positief advies weigert zal de gemeenteraad via het systeem van goedkeuring de knoop doorhakken.

Aangezien de beslissingen gevolgen heeft op de interne controle wordt er een jaarlijkse verificatie ingesteld op die kassen die wordt uitgevoerd door de financieel beheerder. De functiescheiding is hier immers gedeeltelijk aangetast.

De gemeenteraad stelt het kader vast waarbinnen de beslissingen van de secretaris i.v.m. de kasprovisies en het innen van geringe dagontvangsten moeten passen. Dat betekent meteen dat de financieel beheerder bij zijn advies ook met dit kader rekening zal moeten houden.

### **Artikel 163.**

In artikel 86 werd de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de betalingen van de uitgaven het voor het kasbeheer van de speciën bij de secretaris gelegd. Deze verantwoordelijkheid oefent hij uit onder het gezag van de gemeenteraad. Dat gezag heeft enkel de kwaliteit van een toezicht. Dit is een doortrekking van de kwaliteit van het gezag t.a.v. van de gemeenteontvanger i.v.m. met deze activiteit.

De secretaris kan de materiële uitvoering van die verantwoordelijkheid delegeren aan een personeelslid. Om redenen van functiescheiding is een delegatie aan de financieel beheerder decretaal uitgesloten. In grotere besturen zal het chartaal kasbeheer vermoedelijk aan meerdere personeelsleden worden gedelegeerd. In erg kleine gemeenten zal de secretaris wellicht deze verantwoordelijkheid zelf uitvoeren.

Deze verantwoordelijkheid kan zowel aan een statutair als contractueel personeelslid worden gedelegeerd.

In het derde lid wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid van de secretaris gereduceerd wordt wanneer hij de in dit artikel bedoelde verantwoordelijkheid gedelegeerd heeft aan een personeelslid.

In de tweede paragraaf wordt aan het college de bevoegdheid toegekend een bevel tot betalen te geven aan de gemeentesecretaris, indien de gemeentesecretaris of een door hem aangestelde rekenplichtige in eerste instantie weigert tot betaling van een uitgave over te gaan (b.v. omdat naar aanleiding van interne controle onregelmatigheden werden vastgesteld). Deze ‘overrulingsmogelijkheid’ is op gelijkaardige wijze geregeld als in artikel 161.

#### **Artikel 164.**

In dit artikel wordt aangegeven dat de boekhouding van die aard moet zijn dat ze in staat is de informatie van de interne en de externe gebruiker te kunnen voldoen. Om te vermijden dat er dubbel moet worden geschreven (bepaalde zaken moeten in een ander systeem ook nog eens worden opgevolgd) wordt er gekozen voor een dubbele boekhouding. Deze keuze is onder andere ingegeven door het reguleringsmanagement dat de Vlaamse overheid zichzelf heeft opgelegd.

Met de term dubbele boekhouding wordt aangegeven dat een boekhouding, zoals de Nieuwe gemeenteboekhouding, uitgesloten is. De boekhouding zal wellicht meer zijn dan puur dubbel boekhouden, ze zal een module bevatten die toelaat de kredieten op te volgen, doch dit moet niet noodzakelijk intracomptabel opgevolgd worden. De Nieuwe OCMW-boekhouding maakt bijvoorbeeld gebruik van een extracomptabele manier om de kredieten op te volgen, doch deze is onlosmakelijk aan de boekhouding verbonden. Er is dus in het systeem een vastleggingselement waardoor de verplichtingen van de gemeente kunnen worden opgevolgd. Het is duidelijk dat de beoogde boekhouding conclusiever moet zijn dan de huidige Nieuwe gemeenteboekhouding.

De nieuwe regeling van de gemeentelijke boekhouding krachtens dit decreet zal in ieder geval slechts in werking treden na afronding van de evaluatie van de NOB en een doorlichting van de nieuwe regeling in het licht van ESR95. Vlaanderen moet immers in het kader van de Maastricht-norm bepaalde elementen uit de rapportering van de lokale besturen halen.

Deze bepaling zegt niet hoe er de rapportering naar raadsleden moet uitzien. De boekhouding moet er enkel voor zorgen dat de raadsleden kunnen beschikken over tijdige, gebalde en beslissingondersteunde rapportering (bijvoorbeeld de jaarrekening) die in een voor hen verstaanbaar formaat is.

#### **Artikel 165.**

Door de invoering van het budgethouderschap komt heel wat informatie niet meer tot op het niveau van de gemeenteraad. Momenteel moeten heel wat dossiers nog op de gemeenteraad worden voorgelegd waardoor er een enorme papiermassa moet worden verwerkt door de raadsleden, een opdracht waarin het gemiddelde raadslid niet meer slaagt. Het gevolg is dat het gemeenteraad niet meer of toch onvolledig op de hoogte is van het reilen en zeilen van de gemeente. Of erger nog beslissingen neemt zonder echt te weten wat de inhoud van de beslissing is.

Die overvloed van informatie, waardoor er desinformatie optreedt, wordt grotendeels vervangen door een gebald rapport van de financieel beheerder waardoor de raadsleden in een oogopslag, bij wijze van spreken, de voor hen noodzakelijke informatie kunnen capteren en dit zonder groot studiewerk te verrichten. Er wordt gesproken van grotendeels vervangen om aan te geven dat

bepaalde belangrijke dossier nog aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd.

Volgende items zijn vaste elementen van het rapport van financieel beheerder:

een overzicht van de thesaurietoestand;

een liquiditeitsprognose;

de evolutie van de budgetten;

de beheerscontrole.

Beheerscontrole moet in dit kader worden beschouwd als de verzameling van activiteiten die terugkeren volgens een vast tijdschema en waarbij bepaalde procedures gevolgd worden. Het is gefocust op de planning en de opvolging van concrete programma's en activiteiten. De finaliteit van beheerscontrole is ervoor te zorgen dat het lokaal bestuur maximaal de gestelde doelstellingen realiseert.

Aangezien het rapport gebald moet zijn zal de financieel beheerder vermoedelijk gebruik maken van de techniek van management by exception. Hierbij wordt enkel gerapporteerd hetgeen abnormaal is, niet in overeenstemming met wat gevraagd of ingeschat werd. Als we dat vertalen naar de budgetten zullen enkel die budgetten in het rapport voorkomen die niet geconsumeerd worden zoals ingeschat. Het kunnen bijvoorbeeld budgetten zijn die te snel worden aangewend of die helemaal of niet in verhouding van de verwachtingen worden aangewend. Bij de evolutie van de budgetten zal het budget ook in verhouding gesteld worden met de realisatie van gevraagde resultaten.

Wellicht zal de alzo verkregen informatie nog aangevuld worden met voor de gemeente zeer belangrijke informatie.

Dit artikel geeft aan dat de gemeenteraad evolueert van een loutere inputsturing naar een outputsturing. Men gaat niet alleen meer sturen op hetgeen in de processen wordt geïnvesteerd maar ook en vooral op hetgeen uit die processen komt. Daarop aansluitend zal de gemeenteraad controleren of met de resultaten de beoogde effecten worden bekomen.

Het hoeft geen betoog dat deze opdracht voor een gemeente(raad) van cruciaal belang is en dat verantwoordt waarom de financieel beheerder deze activiteit los van de lijn, in volle onafhankelijkheid, kan uitvoeren. In volle onafhankelijkheid verhindert echter niet dat de gemeenteraad als orgaan kan vragen bepaalde element in een volgend rapport op te nemen indien de raad als orgaan van mening is dat ze omtrent die zaken aanvullende informatie nodig heeft.

Om de overvloed van papier maximaal te beperken werd ervoor gekozen decretaal op te leggen dat deze vorm van rapportering minimaal om de drie maanden moet gebeuren.

Wellicht zal het aangewezen zijn dat de financieel beheerder enige toelichting geeft bij zijn rapport.

Het bezorgen van het rapport aan de externe auditcommissie garandeert dat het verslag overeenstemt met de realiteit; indien dat niet het geval is, zal dat in het auditverslag of de managementbrief worden vermeld.

Het expliciet bezorgen van het rapport aan het college van burgemeester en schepenen en de gemeentesecretaris heeft als doel dat zij de bevindingen van de financieel beheerder aanwenden om het beheer te optimaliseren.

#### **Artikel 166.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 167.**

Dit artikel sluit aan bij hetgeen bepaald werd in artikel 166. Doordat bepaalde beslissingen niet meer door de gemeenteraad worden genomen en om de gemeenteraad voldoende te informeren over het beheer wordt deze rapportering opgelegd. Het rapport dient te worden beschouwd als een actieve communicatie met de gemeenteraad. Het rapport zal de realisatiegraad van de afgesproken resultaten bevatten.

Indien het budgethouderschap verkregen werd via de secretaris zal de rapportering over de secretaris lopen, in het ander geval rapporteert de budgethouder rechtstreeks aan de gemeenteraad. Het bezorgen van het afschrift aan de externe auditcommissie moet deze toelaten de gemeenteraad in te lichten indien de informatie die wordt verstrekt niet overeenstemt met de werkelijkheid. Hierdoor kan effectief beleid gevoerd worden zonder dat het slavenwerk wordt.

#### **Artikel 168.**

Dit artikel volgt dezelfde logica als het vorige.

#### **Artikel 169.**

Dit artikel komt in de plaats van artikel 131 van de Nieuwe Gemeentewet. Het artikel houdt uiteraard rekeningen met de verschuiving in de bevoegdheidsverdeling op ambtelijk niveau. Verder verschilt de regeling op twee essentiële punten van de huidige regeling in de Nieuwe Gemeentewet. Vooreerst wordt de kascontrole uitgevoerd door de externe auditcommissie, in plaats van het college van burgemeester en schepenen.

Vervolgens is het de provinciegouverneur, en niet de gemeenteraad, die beslist omtrent de verantwoordelijkheden voor tijdens de kascontrole vastgestelde onregelmatigheden. De gemeenteraad behoudt terzake wel een belangrijke adviesbevoegdheid. Een juridictioneel beroep bij een administratief rechtscollege vervangt het huidige juridictioneel beroep bij de bestendige deputatie.

#### **Artikel 170.**

Dit artikel vervangt artikel 53, artikel 54bis en artikel 138bis van de Nieuwe Gemeentewet en vult het aan rekening houdend met de bevoegdheidsverschuiving op ambtelijk niveau. De eindrekening wordt vervangen door een verslag van de externe auditcommissie. Een audit op de boekhouding en kas door de auditcommissie komt in de plaats van de huidige, complexere, regeling van het afleg-

gen van een eindrekening door de gemeenteontvanger. Dit is een element van administratieve vereenvoudiging aangezien de controlewerkzaamheden van de externe auditcommissie mede moeten worden gezien als een interim-audit op de jaarrekening. Het is een element van single audit die op termijn wordt beoogd. Deze werkzaamheden laten toe een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden te maken.

Uiteindelijk zal de gouverneur beslissen over de aansprakelijkheid van de betrokken ambtenaren. Dezelfde mogelijkheden van beroep gelden als beschreven in artikel 169. Dat bevordert ongetwijfeld de transparantie.

Dit artikel is ook van toepassing indien het ambt van financieel beheerder wordt uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger, onverminderd de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om de nodige bijzondere regels te bepalen, krachtens artikel 76, §2, tweede lid.

#### **Artikel 171.**

In dit decreet wordt ervoor gekozen om de leiding van de eindrapportering, i.c. de eindinventaris van het betrokken boekjaar, toe te vertrouwen aan de financieel beheerder. Deze keuze draagt bij tot het versterken van de interne controle. Door de woorden “onder leiding van de financieel beheerder” wordt aangegeven dat het opmaken van de inventaris een teamgebeuren is.

#### **Artikel 172.**

Het eerste lid van dit artikel is het logisch gevolg van de aanpassing van de inventaris. De boekhouding moet immers in overeenstemming zijn met de inventaris. Dit artikel moet ook samen gelezen worden met artikel 93. Ook voor de jaarrekening wordt het principe gehanteerd dat leiding van de eindrapportering, i.c. het ontwerp van jaarrekening, wordt toevertrouwd aan de financieel beheerder. De opmaak van het ontwerp is geen activiteit van hem alleen; hij mag verwachten dat zij die een zekere functie in het beheer opnemen mee het ontwerp van jaarrekening tot stand helpen brengen. Zij hebben hier trouwens alle belang bij aangezien de jaarrekening het middel bij uitstek is om zich te verantwoorden. Het is de financieel beheerder die instaat voor de eindredactie.

Uit het tweede lid van de eerste paragraaf blijkt dat de decreetgever het nodig acht dat externe geïnteresseerden, waaronder zeker het raadslid, een globaal beeld hebben over de gemeente als bestuur samen met zijn extern verzelfstandigde agentschappen. Dit heeft grote voordelen om het beheer van de aparte publieke rechtspersonen op elkaar af te stemmen. Bovendien is het een bevestiging dat het beleid exclusief aan de gemeenteraad toekomt.

Het artikel geeft aan dat het beheer dat wordt toevertrouwd aan intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) deel uitmaakt van de boekhouding van de gemeente. In de boekhouding zijn die IVA's een apart activiteitencentrum (een entiteit binnen het bestuur die instaat voor een verzameling van afzonderbare taken of activiteiten). Artikel 224 paragraaf 2 heeft het dus over een interne consolidatie zoals we die kennen in de NOB.

De tweede paragraaf geeft reeds een gedeelte van de opdracht van de externe auditcommissie aan.

Deze paragraaf moet samen gelezen worden met artikel 265 ev. De periode van 30 dagen waarover de audit beschikt om zich uit te spreken over de kwaliteit van de rekening en de wetmatigheid en regelmatigheid van de erin verwerkte transacties en feiten is verantwoord omdat ervan uitgegaan wordt dat de audit zo georganiseerd zal worden dat er gebruik wordt gemaakt van interim-audit. Een dergelijke manier van werken heeft trouwens voor gevolg dat onvolmaaktheden sneller worden gelokaliseerd waardoor gelijkaardige feiten kunnen worden vermeden en de vastgestelde onvolmaaktheden misschien nog kunnen worden hersteld. Dit geeft ongetwijfeld aanleiding tot een hogere kwaliteit van het beheer en de eindrapportering.

Bij het samen lezen van dit artikel met het volgende artikel wordt duidelijk dat het ontwerp van jaarrekening uiterlijk in de maand mei van het kalenderjaar volgend op het boekjaar moet worden opgemaakt.

### **Artikel 173.**

Artikel 173 is het vervolg van artikel 172. De gemeenteraad spreekt zich uit over de vaststelling van de jaarrekening. De vaststelling van de gemeente zal pas kunnen gebeuren nadat de externe auditcommissie zich uitgesproken heeft over het ontwerp van jaarrekening. Volgens artikel 172 beschikt de auditcommissie daarvoor over 30 dagen.

In het kader van de vaststelling van de jaarrekening zal de opdracht van de secretaris vermeld in artikel 88, paragraaf 2 onvermijdelijk een zekere rol spelen. Wanneer de audit opmerkingen geformuleerd heeft aangaande het ontwerp van jaarrekening zal hij samen met de financieel beheerder onder de vorm van een advies een aangepaste jaarrekening voorleggen. In dat advies zal gemotiveerd worden aangegeven welke aanpassingen er gebeurden en in welke mate aan de opmerkingen van de audit tegemoet gekomen wordt.

Het tweede lid hoeft geen nadere toelichting.

Het derde lid is een emanatie van de scheiding tussen beheer en beleid. Het is logisch dat het college van burgemeester en schepenen als hoofdbudgethouder het beheer toelicht en zich verantwoordt t.a.v. de gemeenteraad.

In het kader van het toezicht en het vaststellen van de eventuele verantwoordelijkheden wordt een exemplaar van de jaarrekening bezorgd aan de provinciegouverneur en de externe auditcommissie (cf. infra).

### **Artikel 174.**

Het artikel geeft aan dat de wijze van stemmen over de jaarrekening uniform is aan deze voor de meerjarenplanning en het budget.

### **Artikel 175.**

Paragraaf 1 behoeft geen nadere toelichting.

Het eerste lid van paragraaf 2 geeft aan in welke gevallen de vaststelling bedoeld in artikel 173 als definitief kan worden beschouwd.

Het tweede lid heeft het over de gevolgen van een definitieve vaststelling. Deze heeft voor de secretaris, de financieel beheerder, de budgethouders en voor de door de secretaris aangeselde rekenplichtigen voor gevolg dat er van rechtswege kwijting wordt verleend.

In het geval paragraaf 2 niet van toepassing is zal het de provinciegouverneur zijn die zich uitsprekt over de verantwoordelijkheid van de bij de betwiste transacties of feiten direct of indirect betrokken personen. Dat kan een kwijting inhouden voor die personen.

Indien de gouverneur zich niet binnen de 100 dagen heeft uitgesproken wordt de rekening geacht definitief te zijn vastgesteld en wordt de gouverneur geacht het advies van de gemeenteraad inzake de aansprakelijkheden te bevestigen.

Paragraaf 4 geeft aan hoe de betrokkenen die aansprakelijk zijn worden verwittigd. In het geval de gouverneur de termijn bedoeld in paragraaf 3, laatste lid heeft laten verstrijken zal hij in de mededeling motiveren waarom hij die termijn heeft laten verstrijken. Het vaststellen van aansprakelijkheid door de gouverneur of door verstrijken van termijn heeft mogelijks een aanpassing van de jaarrekening voor gevolg indien de gemeenteraad er nog geen rekening mee heeft gehouden. Indien een bedrag ten laste van de aansprakelijke wordt gelegd, moet immers de vordering op de aansprakelijke in de jaarrekening worden verwerkt.

De procedure van beroep tegen het niet verlenen van kwijting en het vaststellen van een sanctie geldt dezelfde procedure als ingeschreven bij het kasonderzoek (artikel 169). Er wordt bepaald dat het beroep bij het rechtscollege schorsende werking heeft. Het beroep in laatste aanleg heeft geen schorsende werking. Hier wordt uitdrukkelijk bepaald dat de verantwoordelijk geachte personeelsleden het recht hebben de volgens hen geachte verantwoordelijken of medeverantwoordelijken in het geding te roepen.

## **Artikel 176.**

In de eerste tot en met derde paragraaf van dit artikel wordt het bepaalde in artikel 8 ev. van het decreet van 28 april 1993 vertaald naar de nieuwe plannings- en autorisatietechniek opgenomen in dit decreet. Dit artikel handelt over het meerjarenplan. Er wordt rekening gehouden met het feit dat het budget voortaan afgeleid is van het meerjarenplan i.p.v. omgekeerd.

De vierde paragraaf stemt overeen met de regeling voorzien in artikel 14 van voormeld decreet, mits toevoeging van één element, nl. de besluiten van de gemeenteraad betreffende de herschikking van de financiële lasten van opgenomen leningen. Voor die gemeenten die met het oog op de sanering van hun financiën een lening afsluiten, is het logisch dat ook de schuldherschikkingen aan de bijzondere toezichtprocedure, voorzien in deze paragraaf, onderworpen worden: de impact van een schuldherschikking op de meerjarenplanning is dermate ingrijpend dat ook hiervoor het advies van de gouverneur en de goedkeuring van de Vlaamse regering verantwoord zijn.



In paragraaf 5 wordt het logisch gevolg van een schorsing van een meerjarenplan meegegeven. Een budget dat is afgeleid van een geschort meerjarenplan is ook automatisch geschorst. Ook de gevolgen t.a.v. het budget van een handhaving van het meerjarenplan worden in deze paragraaf bepaald.

#### **Artikel 177.**

In dit artikel wordt het bepaalde in artikel 8 ev. van het decreet van 28 april 1993 vertaald naar de nieuwe plannings- en autorisatietechniek opgenomen in dit decreet. Dit artikel handelt over het budget. Er wordt rekening gehouden met het feit dat het budget voortaan afgeleid is van het meerjarenplan i.p.v. omgekeerd.

De vierde paragraaf stemt overeen met de regeling voorzien in artikel 14 van voormeld decreet, mits toevoeging van één element, nl. de besluiten van de gemeenteraad betreffende de herschikking van de financiële lasten van opgenomen leningen. Voor die gemeenten die met het oog op de sanering van hun financiën een lening afsluiten is het logisch dat ook de schuldherschikkingen aan de bijzondere toezichtprocedure, voorzien in deze paragraaf, onderworpen worden: de impact van een schuldherschikking op de meerjarenplanning en de ervan afgeleide budgetten is dermate ingrijpend dat ook hiervoor het advies van de gouverneur en de goedkeuring van de Vlaamse regering verantwoord zijn.

Met een resultaat op kasbasis wordt bedoeld een evenwicht dat hoofdzakelijk vertrekt vanuit kaskosten en kasopbrengsten en/of een saldo op basis van ingeschatte kasbewegingen. De Vlaamse regering zal het begrip “op kasbasis” nader invullen.

In verband met de laatste zin van de laatste paragraaf merkt de raad van state op dat de decreetgever aan de regering geen opdrachten te geven i.v.m. de werking van haar diensten. Overeenkomstig deze opmerking wordt in het laatste lid enkel bepaald dat Vlaamse regering doorlopend de uitvoering van het budget controleert.

#### **Artikel 178.**

Dit artikel kadert in de afbouw van het bestuurlijk toezicht en het vermijden van een grote papierstroom tussen het toezicht en de lokale besturen.

#### **Artikel 179.**

Het eerste lid van dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Het tweede lid betreft de informaticasystemen die de gemeenten hanteren. Aan de administratie binnenlandse aangelegenheden is momenteel de opdracht gegeven te onderzoeken hoe informatica-problemen zoals bij NOB kunnen worden vermeden. Uiteraard moeten de systemen voldoen aan de bepalingen van de wet. Mogelijks worden ook andere dingen vereist. Vandaar de bepaling die de Vlaamse regering toelaat de minimale eisen vast te leggen.

### **Artikel 180.**

Deze bepalingen vervangen de artikelen 109 t.e.m. 115 van de Nieuwe Gemeentewet.

Aangezien de burgemeester niet altijd tevens voorzitter zal zijn van de gemeenteraad, dienen de notulen van de gemeenteraad voortaan ondertekend te worden door de voorzitter van de gemeenteraad en de gemeentesecretaris.

### **Artikel 181.**

Dit artikel beschrijft welke elementen in de notulen van de vergaderingen van de gemeenteraad en van het college moeten worden opgenomen. Wat de gemeenteraad betreft kan voorzien worden in een woordelijke weergave van de besprekingen.

De notulen van het college vermelden in beginsel enkel de beslissingen. Wanneer het college overeenkomstig de artikelen 161 en 163 viseert of een bevel tot betaling geeft op eigen verantwoordelijkheid is de secretaris er echter toe gehouden om, op verzoek van een lid van het college, een verklaring inzake het stemgedrag van deze schepen in de notulen op te nemen.

In dit geval betreft het dus een recht voor de leden van het college om dergelijke verklaring te laten notuleren. Dit neemt niet weg dat een lid van het college ook in andere gevallen *kan* vragen om zijn stemgedrag te notuleren.

### **Artikel 182.**

Ook hier is vereist dat, gelet op het feit dat de burgemeester de gemeenteraad niet langer noodzakelijk voorziet, de reglementen, beslissingen en akten van de gemeenteraad worden ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en medeondertekend door de gemeentesecretaris.

Ook de briefwisseling aan of van de gemeenteraad dient beschouwd te worden als betrekking hebbend op "akten van de gemeenteraad", in de zin van artikel 182, § 1, van het ontwerp. De eerste paragraaf werd dan ook verduidelijkt overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

Ingevolge de opmerking van de Raad van State wordt het begrip "documenten" in de vijfde paragraaf vervangen door "stukken".

### **Artikel 183.**

Dit artikel herneemt integraal artikel 110 Nieuwe Gemeentewet.

### **Artikel 184.**

Dit artikel is gebaseerd op artikel 111 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 185.**

Ingevolge de opmerking van de Raad van State wordt in deze bepaling ook de kantmelding van de intrekking van een beslissing voorzien.

**Artikel 186.**

Dit artikel herneemt integraal artikel 112 Nieuwe Gemeentewet. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt uitdrukkelijk bepaald waar de aanplakbrief dient te worden aangebracht, vanaf wanneer hij mag worden aangebracht en hoelang hij aangeplakt moet blijven.

**Artikel 187.**

Dit artikel herneemt integraal artikel 114 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 188.**

Dit artikel beoogt een algemene wijze van kennisgeving te voorzien, behoudens afwijkende bepalingen in dit decreet of in een ander decreet.

Het huishoudelijk reglement kan bovendien bepalen dat stukken ook op een andere wijze nog worden meegedeeld of ter kennis gebracht.

**Artikel 189.**

Dit artikel regelt op algemene wijze de briefwisseling aan de gemeente.

**Artikel 190.**

Dit artikel beoogt op uniforme wijze de termijnregeling te omschrijven. De termijnen vermeld in dit decreet worden dus berekend overeenkomstig deze bepaling behoudens indien zij hier uitdrukkelijk van afwijken.

**Artikel 191.**

Dit artikel maakt het mogelijk voor de gemeente en de autonome gemeentebedrijven om, op

voorwaarde van bijzondere en omstandige motivering, zakelijke rechten te vestigen op openbare domeingoederen voorzover die rechten niet kennelijk onverenigbaar zijn met de bestemming van deze goederen.

In de recente rechtspraak en rechtsleer worden wel al bepaalde afwijkingen van het normale statuut van openbaar domeingoederen aanvaard, wat de vestiging van erfdiensbaarheden betreft, voorzover deze rechten niet onverenigbaar zijn met de openbare bestemming en het openbaar gebruik van deze goederen.

In de praktijk stelt men bovendien vast dat in sommige gevallen publieke projecten gerealiseerd worden, waarbij aan het onderscheid tussen openbaar en privaat domein zelfs volledig wordt voorbijgegaan. Zo gebeurt de realisatie en de exploitatie van openbare parkings die aan de overheid toebehoren en die volgens de rechtspraak en de rechtsleer tot het openbaar domein behoren, bijvoorbeeld via erfpacht, bruikleen, enzovoort. Zolang zich geen geschillen voordoen of derde partijen geen rechtsvordering indienen, kan deze pragmatische benadering doorgang vinden. Wat de rechtszekerheid betreft, blijven deze realisaties echter te allen tijde betwistbaar. In geval van betwisting, worden gesloten contracten vaak door de rechter geherkwalificeerd op een wijze die afbreuk doet aan de weloverwogen wil van partijen.

Aangezien deze nieuwe regeling tevens de regeling omvat die vervat is in de artikelen 237*bis* en 263*sexies*, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet die door het PPS-decreet worden gewijzigd, kunnen deze bepalingen worden opgeheven.

De regeling heeft niet enkel betrekking op de eigen domeingoederen van de gemeenten en autonome gemeentebedrijven, maar ook op openbare domeingoederen die de gemeenten en autonome gemeentebedrijven niet in eigendom hebben maar in beheer.

### **Artikel 192.**

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 274 Nieuwe Gemeentewet.

Het advies van de bestendige deputatie wordt vervangen door het advies van de provincieraad. De voorkeur wordt dus gegeven aan het advies van het orgaan dat het beleid op het provinciaal niveau bepaalt.

### **Artikel 193.**

Dit artikel beoogt de ingewikkelde regeling die voorzien was in artikel 270 N.Gem.W en die tot veel betwistingen aanleiding heeft gegeven, te vereenvoudigen. Zo bepaalde artikel 270 Nieuwe Gemeentewet onder meer dat voor de meeste vorderingen waarbij de gemeente als eiser optreedt, de rechtsvordering slechts mag worden ingesteld door het college na machtiging van de gemeenteraad.

In het ontwerp van gemeentedecreet is het steeds het college van burgemeester en schepenen dat de beslist tot het optreden in rechte namens de gemeente als eiser of verweerder.

Deze bevoegdheid kan niet gedelegeerd worden. Om dit volledig uit te sluiten wordt dit in artikel 58 voorzien. Het is immers niet wenselijk dat individuele schepenen of ambtenaren de gemeente in rechte vertegenwoordigen.

Een andere vraag is wie namens de gemeente verschijnt in rechte, m.a.w. de gemeente vertegenwoordigt bij de procesvoering. De gemeente kan uiteraard verschijnen bij monde van een advocaat. De vraag of de gemeente echter, daargelaten de verschijning bij advocaat, hiertoe een lid van het college of een ambtenaar kan afvaardigen, wordt beslecht in de specifieke wetgeving (o.a. Gerechtelijk wetboek, R.v.St.-wet) die de procesvoering voor de hoven, rechtbanken en andere rechtscolleges regelt.

#### **Artikel 194.**

Dit artikel herneemt artikel 271, §1 Nieuwe Gemeentewet. Verduidelijkt wordt wel dat dit recht ook openstaat voor de rechtspersonen waarvan de maatschappelijke zetel in de gemeente is gevestigd.

#### **Artikel 195.**

Overeenkomstig de adviespraktijk en rechtspraak van de Raad van State is voor elke participatie van de gemeenten een wetskrachtige machtiging vereist.

Titel VII (artikelen 245 tot 247) omvat, onder strikte voorwaarden, reeds dergelijke machtiging voor de gevallen waarin de gemeente deelneemt in een private persoon die ze met de verwezenlijking van gemeentelijke taken belast. d.w.z. voor de gevallen waarin de gemeente de uitvoering van een eigen bevoegdheid overdraagt aan die private rechtspersoon.

Daarnaast zijn echter ook gemeentelijke participaties denkbaar die bijdragen tot het gemeentelijke belang, zonder dat sprake is van verzelfstandiging van gemeentelijke taken. Deze vormen het voorwerp van de regeling in artikel 195. De personen waarin de gemeente deelnemen worden dan m.a.w. niet met de verwezenlijking van taken van gemeentelijk belang belast. Aldus kan een gemeente met één of enkele vertegenwoordigers deelnemen in sport of culturele verenigingen om coördinerend op te treden of voeling te houden met het gemeentelijk verenigingsleven. Ook kan gedacht worden aan de deelname in allerlei overlegfora. Dergelijke deelname kan ongetwijfeld bijdragen tot het gemeentelijk belang. Hierdoor worden de sport- en culturele activiteiten van die verenigingen echter nog geen gemeentelijke taken (die enkel door de gemeente of gemeentelijke agentschappen uitgeoefend kunnen worden).

Uitmaken of een deelname of oprichting samengaat met het toekennen van een gemeentelijke taak is niet steeds eenvoudig. Ter zake wordt echter een leidraad aan de gemeenten en de toezichthoudende overheid aangereikt via de vermoedens die worden ingesteld met artikel 225, §3, zoals verder toegelicht bij dit artikel.

Voor participaties die niet samengaan met een verzelfstandiging of overdracht van gemeentelijke

taken is het niet verantwoord dat telkenmale een bijzondere decretale machtiging moet worden bekomen. Ook de strikte voorwaarden die gelden in het kader van verzelfstandiging van gemeentelijke taken, zijn niet relevant. Daarom machtigt dit artikel de gemeenten op algemene wijze om een vereniging, stichting of vennootschap met sociaal oogmerk op te richten, erin deel te nemen of zich erin te laten vertegenwoordigen indien hierbij geen taken van gemeentelijk belang worden overgedragen. Op die wijze wordt voor de gemeenten aangesloten bij de participatiemogelijkheden waarover de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid beschikken. Artikel 78 van het decreet van 6 juli 2001 machtigt ook hen om op algemene wijze deel te nemen in andere rechtspersonen indien dit niet met een overdracht van de eigen opdrachten gepaard gaat.

De algemene machtiging van dit artikel geldt enkel voor de rechtspersonen bedoeld in de wet van 27 juni 1921 en de vennootschappen met sociaal oogmerk. De gemeenten worden dus niet op algemene wijze gemachtigd om deel te nemen in andere rechtspersonen, zoals de overige vennootschappen met rechtspersoonlijkheid in de zin van het Wetboek Vennootschappen.

Teneinde de bestuurlijke transparantie en het informatierecht van de gemeenteraadsleden te waarborgen, wordt het college van burgemeester en schepenen opgedragen om een volledig en geactualiseerd overzicht bij te houden van de verenigingen, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk waaraan de gemeente deelneemt.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt de verwijzing uit het voorontwerp van decreet naar de vereiste dat de gemeentelijke participatie moet passen in de opdrachten van de gemeenten, geschrapt. Die voorwaarde bevestigde trouwens enkel dat de gemeenten uitsluitend mogen handelen (en dus ook enkel participaties mogen nemen) indien dit bijdraagt tot het gemeentelijk belang. Aangezien die voorwaarde ook voortvloeit uit de overige op de gemeenten toepasselijke grondwettelijke en decretale bepalingen en de vermelding ervan in dit artikel blijkbaar tot verwarring aanleiding kan geven, wordt best tot schrapping overgegaan. Vanzelfsprekend mag hier echter geenszins uit worden afgeleid dat een beslissing van een gemeente om te participeren conform artikel 195, §1 niet zou moeten bijdragen tot het gemeentelijk belang. Die vereiste blijft onverminderd gelden ingevolge de overige grondwettelijke en decretale vereisten voor het gemeentelijke optreden.

Paragraaf 3 van dit artikel verduidelijkt dat het gemeenten verboden is deel te nemen in rechtspersonen, deze op te richten of zich erin te laten vertegenwoordigen indien ze hiertoe niet bij wet of decreet zijn gemachtigd. Voor elke participatie van een gemeente is derhalve na te gaan of een wettelijke of decretale machtiging voorhanden is. Indien de deelname gepaard gaat met een verzelfstandiging van gemeentelijke taken, kan desgevallend gesteund worden op de machtiging van titel VII. Indien het een deelname, vertegenwoordiging of oprichting van een vereniging of stichting of vennootschap met sociaal oogmerk betreft die niet met een verzelfstandiging samengaat, kan de gemeente zich desgevallend steunen op §1 van dit artikel. Voor participaties zonder verzelfstandiging in vennootschappen is er geen algemene machtiging en is geval per geval na te gaan of geen specifieke decretale of wettelijke machtiging bestaat. Aan die bestaande machtigingen wordt geen afbreuk gedaan. Bij wijze van voorbeeld is te verwijzen naar artikel 180 van de wet van 21 december 1994, dat de gemeenten machtigt om rechtstreeks of onrechtstreeks te participeren in bedrijven voor productie, vervoer en distributie van energie.

### **Artikel 196.**

Overeenkomstig artikel 162 van de Grondwet dient het decreet de voorwaarden te regelen waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. In het verleden bestond er discussie over de vraag of deze grondwetsbepaling al dan niet uitsluit dat de gemeenten een beroep kunnen doen op artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek om onderling contracten te sluiten. Artikel 28 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales (opgeheven door het decreet intergemeentelijke samenwerking) bevatte dienaangaande een afzonderlijke rechtsgrond. Deze bepaling luidde als volgt: *“De gemeenten kunnen onderling overeenkomsten voor bepaalde tijd sluiten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang. De intercommunales kunnen zulke overeenkomsten sluiten onder elkaar en met de gemeenten. Voor deze overeenkomsten is de goedkeuring van de toezichthoudende overheid vereist.”*

Het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking heeft artikel 28 van de intercommunalewet opgeheven en omvat op heden slechts een regeling voor één welbepaalde vorm van contractuele samenwerking nl. voor duurzame of projectmatige samenwerking via de interlokale vereniging. Om het opnieuw opklaaien van discussies omtrent de rechtsbasis van gemeenten om contracten aan te gaan te vermijden, wordt met deze bepaling in het voorontwerp van gemeentedecreet verduidelijkt dat gemeenten ook voor niet-duurzame samenwerking onderling overeenkomsten kunnen afsluiten.

Het opnemen van deze bepaling in het gemeentedecreet sluit echter niet uit dat de gemeenten ook overeenkomsten sluiten met andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Aangezien artikel 162 laatste lid van de Grondwet hierop geen betrekking heeft, kan de gemeenrechtelijke regeling van 1134 B.W. toepassing vinden.

### **Artikel 197.**

De gemeenten zijn ertoe gehouden om ten minste een systeem van klachtenbehandeling te organiseren. Desgewenst kan de gemeente dit uitbreiden met andere elementen die de participatie van de burger verhogen zoals de behandeling van voorstellen tot verbetering, bemiddeling, enz.

Wat betreft de wijze waarop dit georganiseerd moet worden, wordt een grote autonomie gelaten aan de gemeenten. Het is alleszins wenselijk dat de klachten ook jaarlijks worden besproken door de gemeenteraad in een rapport.

Voorts dient de organisatie en de procedure van de klachtenbehandeling alleszins opgenomen te worden in een reglement om openbaarheid te verzekeren.

### **Artikel 198.**

Om de nodige onafhankelijkheid te verzekeren verplicht dit artikel de gemeente om het systeem van klachtenbehandeling te organiseren op het ambtelijke niveau van de gemeente en uiteraard ook onafhankelijk van de diensten waarop de klachten betrekking hebben.

### **Artikel 199.**

Deze bepaling verwijst in het algemeen naar de inspraak van de burgers. De gemeenteraad dient initiatieven te nemen om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan.

Uitgangspunt van het ontwerp van gemeentedecreet is dat de participatie van de burger moet worden verhoogd. Het decreet voert dan ook uitdrukkelijk een aantal elementen in die de participatie van de burger verhogen en waarvan de verdere uitwerking toekomt aan de gemeente. De gemeente kan daarnaast echter ook andere initiatieven nemen die het kader van deregulering en autonomie van de gemeenten niet uitdrukkelijk in gemeentedecreet opgenomen zijn (vragenuurtje, wijkcomités, ...). Dit artikel beoogt hiervoor een rechtsgrond te bieden.

### **Artikel 200.**

In de huidige stand van de wetgeving wordt de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de gemeentelijke adviesorganen geregeld door artikel 120bis Nieuwe Gemeentewet. Dit artikel heeft enkel betrekking op adviesraden die door de gemeenteraad autonoom worden opgericht zonder dat daartoe een wettelijke of decretale verplichting bestaat. Hoogstens twee derde van de leden van de adviesraden is van hetzelfde geslacht.

Voor de overige adviesraden geldt deze 2/3 regel op basis van het decreet van 15 juli 1997 houdende invoering van een meer evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen. In dit decreet wordt de 2/3 regel tevens opgelegd voor alle raden, commissies en comités:

- die bij wet, wetskrachtig besluit, koninklijk besluit of ministerieel besluit zijn opgericht om te adviseren in aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van de Gewesten of de Gemeenschappen behoren;

- die bij decreet, bij besluit van de Vlaamse regering of bij besluit van een minister zijn opgericht.

Dit decreet viseert echter enkel de raden die de Vlaamse overheid adviseren en dus niet gemeentelijke of provinciale adviesraden.

Een combinatie van beide wetgevende bepalingen leert dat gemeentelijke adviesraden, die een decretale basis hebben, niet gevat worden door een wettelijke verplichting tot het hanteren van deze 2/3 regel bij hun samenstelling, tenzij een specifiek decreet dit zou voorschrijven.

Om een sluitende decretale regeling te maken m.b.t. de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in alle gemeentelijke adviesraden, wordt gekozen voor een formulering die deze verplichting oplegt aan alle raden en overlegstructuren die tot doel hebben het gemeentebestuur te adviseren.



## **Artikel 201.**

Om de participatie van de burger bij het gemeentelijk beleid te verhogen beogen de artikelen 201 tot 204 een nieuw systeem van verzoekschriften in te voeren op gemeentelijk niveau. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt verduidelijkt dat deze regeling enkel betrekking heeft op verzoekschriften aan de gemeenteraad

De bepalingen zijn dan ook gebaseerd op het bijzonder en gewoon Decreet van 6 juli 2001 houdende regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen. De regeling werd ietwat vereenvoudigd met het oog op toepassing op het gemeentelijke niveau.

Deze bijzondere regeling voor verzoekschriften aan de gemeenteraad, doet uiteraard geen afbreuk aan het recht om overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet verzoekschriften in te dienen bij alle gemeentelijke overheden en dus ook bij het college, de burgemeester enz. De specifieke regeling voorzien in artikel 201 en volgende geldt echter enkel voor verzoekschriften aan de gemeenteraad.

Aangaande de bevoegdheid van de decreetgever tot regeling van de indiening en behandeling verzoekschriften of petitiees aan de gemeenteraad, kan het volgende worden opgemerkt.

Vooreerst kan opgemerkt worden dat de Vlaamse decreetgever bevoegd moet worden geacht om de behandeling van verzoekschriften aan gemeentelijke organen te regelen op grond van zijn bevoegdheid om de organisatie en werking van de gemeentelijke organen te bepalen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zulks – impliciet – bevestigd, waar hij in zijn advies nr. 34.480/3 geen enkele kritiek uitte wat betreft de voorziene regeling van het ‘burgerinitiatief’.

Uiteraard is de decreetgever niet bevoegd om een regeling uit te werken die het petitierecht zou uithollen (artikel 28 G.W.). Daarvan is bij een vertaling van de voor verzoekschriften aan het Vlaams parlement voorziene regeling naar het gemeentelijk niveau, echter geen sprake.

Uit eerdere adviezen van de Raad van State kan worden afgeleid dat een andere grondwettelijke beperking erin bestaat dat de decreetgever bij een ‘versterking’ van het petitierecht de beginselen van het representatief stelsel op gemeentelijk niveau niet mag miskennen. Naar analogie kan b.v. gewezen worden op de afwijzing door de Raad van State van een voorstel van Vlaams decreet tot invoering van een ‘volksinitiatief’ dat groepen van burgers zou toelaten om een voorstel van decreet bij het Vlaams parlement aanhangig te maken. (Parl. St. Vl. Parl., 1996-1997, nr. 470/2).

Zulke bezwaren gelden echter niet voor huidige regeling inzake verzoekschriften dat er enkel in bestaat dat m.b.t. tot verzoekschriften die aan zekere voorwaarden voldoen een algemeen recht op antwoord wordt gegarandeerd, waarbij de verzoeker of de vertegenwoordiger van de verzoekers eveneens voorafgaandelijk gehoord kunnen worden. Zulk recht op antwoord lijkt immers tot het wezen zelf van het petitierecht te behoren (zie b.v. Ph. De Keyser, ‘Het petitierecht afgestoft?’, *T.B.P.* 2000, (596), 604-605 en de verwijzingen aldaar).

Voor de decretale regeling inzake verzoekschriften aan de gemeenteraad is geen bijzondere meerderheid vereist. Inzake verzoekschriften aan het Vlaams Parlement was dit – deels – wel het geval,

nu die regeling een (impliciete) wijziging van artikel 41 B.W.H.I. inhield. De Vlaamse decreetgever was daartoe krachtens de hem toegekende 'constitutieve autonomie bevoegd', maar die bevoegdheid moet met een bijzondere meerderheid worden uitgeoefend. Deze kwestie speelt echter niet terzake van een regeling inzake verzoekschriften aan de gemeenteraad.

#### **Artikel 202.**

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 201.

#### **Artikel 203.**

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 201.

#### **Artikel 204.**

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 201.

#### **Artikel 205.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 318 Nieuwe Gemeentewet.

De aangelegenheden waarnaar verwezen wordt, zijn dezelfde als bedoeld in de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 13 juli 2001, draagt de bevoegdheid inzake de "samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen" over aan de gewesten. Uit de parlementaire voorbereiding van de genoemde bijzondere wet blijkt dat de "gemeentelijke volksraadpleging" geacht werd in deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten te zijn begrepen. In de memorie van toelichting komt de gemeentelijke volksraadpleging immers voor in de niet-limitatieve opsomming van aangelegenheden die behoren tot de "organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies", waarvoor de bevoegdheid werd overgedragen aan de gewesten. Tijdens de inleidende uiteenzetting voor de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van de Senaat werd door de Vice-Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken uitdrukkelijk gesteld : "Tenslotte is er de wetgeving betreffende de gemeentelijke volksraadpleging die, op grond van de organieke wetgeving, ook een gewestelijke bevoegdheid wordt." (zie ook advies afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 34.480/3, paragraaf 16).

Verder dient ook gewezen te worden op de herziening van artikel 41 van de Grondwet d.d. 25 februari 2005 (B.S. 11 maart 2005). Door in artikel 41, vijfde lid van de Grondwet het woord wet te vervangen door de in artikel 134 bedoelde regel, bepaalt ook de Grondwet voortaan uitdrukkelijk dat de Gewesten bevoegd zijn om de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging

over de aangelegenheden van gemeentelijk en provinciaal belang te regelen.

**Artikel 206.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 319 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 207.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 320 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 208.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 321 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 209.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 322, §§1-3 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 210.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 322, §4 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 211.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 322, §5 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 212.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 322, §6 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 213.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 322, §7 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 214.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in art. 323 Nieuwe Gemeentewet, doch brengt de termijn van zestien maanden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen, binnen dewelke geen gemeente-

lijke volksraadpleging mag georganiseerd worden, op twaalf maanden. Een sperperiode van twaalf maanden lijkt immers voldoende om te vermijden dat de gemeentelijke volksraadpleging over één specifieke vraag in het vaarwater zou komen van de beoordeling door de kiezer van het gevoerde beleid van de afgelopen zittingsperiode van de gemeenteraad.

**Artikel 215.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 324 Nieuwe Gemeentewet.

Ingevolge de opmerking van de Raad van State wordt wel bepaald dat de inschrijving op de agenda gebeurt door de voorzitter van de gemeenteraad in de plaats van door het college zoals voorzien in de Nieuwe Gemeentewet. Artikel 20 van het ontwerp legt dit prerogatief immers in beginsel bij de voorzitter van de gemeenteraad.

**Artikel 216.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 325 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 217.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 326 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 218.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 327 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 219.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 328 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 220.**

Dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 329 Nieuwe Gemeentewet.

**Artikel 221.**

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid tot oprichting van interne verzelfstandigde agentschappen op het niveau van de gemeente.

Het betreft een niet delegerbare bevoegdheid van de gemeenteraad.

De figuur van het gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap kan een kader vormen voor het creëren van een vorm van budgettaire beheersautonomie op wijkniveau. Bij besluit van de Vlaamse regering (zie artikel 179 juncto 224) kunnen daartoe meer precieze schikkingen worden getroffen.

De essentie van het decreet is dat de gemeenten zelf beslissen over de wijze van verzelfstandiging. In de eerste plaats is de interne verzelfstandiging de logica, daar zij het beheer het dichtst bij de gemeentelijke organen blijft betrekken. Concreet voorbeelden van mogelijke intern verzelfstandigde agentschappen zijn het beheer van culturele centra, sporthallen, zwembaden, en meer in het algemeen aangelegenheden waarvoor vandaag vaak de rechtsvorm van de vzw wordt gebruikt. Die behoort evenwel tot de privaatrechtelijke sfeer en het beheer ontsnapt vaak aan de normale publiekrechtelijke regels en de controle van de democratisch verkozen raad.

Het decreet regelt daarnaast twee vormen van externe verzelfstandiging: het autonoom gemeentebedrijf en het verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.

#### **Artikel 222.**

In dit artikel worden de punten opgesomd die een oprichtingsbesluit van een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap minstens dient te bevatten.

#### **Artikel 223.**

Dit artikel heeft betrekking op de beheersovereenkomst die gesloten dient te worden tussen het college en het hoofd van de gemeentelijke IVA. Het hoofd van de gemeentelijke IVA blijft staan onder de gemeentesecretaris als hoofd van het personeel.

#### **Artikel 224.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 225.**

Paragraaf 1 van dit artikel omschrijft de categorie van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen. Het gaat om personen die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen :

- de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen zijn *extern verzelfstandigd*. Dit betekent dat ze beschikken over een eigen, van de oprichtende gemeente afgescheiden rechtspersoonlijkheid.
- ze worden opgericht door een gemeente of een gemeente neemt er in deel teneinde hen met de uitvoering van *welbepaalde taken van gemeentelijk belang* te belasten.

Het al dan niet beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid zal doorgaans aanleiding geven tot weinig discussie.

Minder duidelijk is of de gemeente in een rechtspersoon deelneemt of die mee opricht om die welbepaalde taken van gemeentelijk belang te laten uitvoeren. Het ontwerp voorziet dat gemeentelijke externe verzelfstandiging in beginsel slechts mogelijk is voor beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang. Daarnaast voorziet het ontwerp tevens in de mogelijkheid van betrokkenheid van de gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen bij de beleidsvoorbereiding (bv. door het aanleveren van studies etc.). In het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wordt in een zelfde mogelijkheid voorzien. Het spreekt echter voor zich dat de eigenlijke beleidsbepaling zelf toekomt aan de gemeenteraad. Met deze regeling wordt beoogd om de oprichting van zogenaamde regie's te vermijden waaraan de integrale beleidsvoorbereiding en/of beleidsbepaling wordt toevertrouwd. Het ontwerp voorziet tevens dat de Vlaamse regering nader de taken van gemeentelijk belang kan bepalen waarvoor gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht.

Binnen voormelde grenzen zal een gemeente uiteindelijk zelf bepalen of een activiteit al dan niet een taak van gemeentelijk belang is. De toezichthoudende overheid kan die beslissing slechts marginaal toetsen.

De beslissing van de gemeente om een taak als van gemeentelijk belang te beschouwen is niet noodzakelijk expliciet. Ze kan ook impliciet blijken, uit de toekenning van subsidies, de voordracht of benoeming van de verantwoordelijken voor de uitoefening van de taak, enz.

Paragraaf twee stelt een verbod in voor de gemeenten om op andere wijze dan voorzien in deze titel of in enige andere decretale of wettelijke bepaling, te participeren in rechtspersonen of deze op te richten en er middelen aan ter beschikking te stellen.

Is er sprake van verzelfstandiging en maakt de gemeente geen gebruik van één van de twee uitgewerkte vormen, dan geldt het verbod van § 2. Dergelijke participaties zijn onwettig en kunnen door de rechter en toezichthoudende overheid worden gesanctioneerd. De verbodsbepaling geldt vanzelfsprekend voor alle taken van gemeentelijk belang en is niet beperkt tot de beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang.

Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om uit te sluiten dat personeel op marktconforme wijze en op een manier die verenigbaar is met het beheer van de gemeente ter beschikking wordt gesteld van derden of om uit te sluiten dat de gemeente subsidies kan verlenen aan verenigen, voor zover die derden en verenigingen tenminste niet belast zijn met welbepaalde taken van gemeentelijk belang zoals bedoeld in dit decreet.

De nieuwe regeling doet derhalve geen afbreuk aan bestaande gemeentelijke verenigingen of rechtspersonen waarvoor een geëigende decretale of wettelijke regeling bestaat, zoals voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of de gemeentelijke plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Bovendien belet het niet dat een overkoepelende vereniging wordt opgericht voorzover die niet belast is met welbepaalde taken van gemeentelijk belang. Wel dient ze uiteraard

te beantwoorden aan artikel 195.

De Raad van State merkt op dat artikel 144*bis* van de Nieuwe Gemeentewet de gemeente slechts toestaat om contractueel personeel ter beschikking te stellen van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, een sociale huisvestingsmaatschappij of een vereniging zonder winstoogmerk. Die regeling maakt volgens de Raad van State deel uit van de aangelegenheid van het arbeidsrecht, die tot de bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, B.W.H.I.). In zoverre artikel 225, §2 van het ontwerp de mogelijkheden tot terbeschikkingstelling verruimt, kan de decreetgever zich voor zover als nodig beroepen op de impliciete bevoegdheden (artikel 10 B.W.H.I.). Voormelde regeling wordt immers noodzakelijk geacht voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake lokale besturen. Aangezien de terbeschikkingstelling voorts reeds mogelijk is voor OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappijen en vzw's, blijkt de weerslag van de afwijkende regeling op de federale bevoegdheid hoe dan ook slechts marginaal te zijn.

Paragraaf 3 van dit artikel stelt in drie alternatieve gevallen het vermoeden in dat een persoon met taken van gemeentelijk belang is belast. De opgesomde voorwaarden zijn niet-cumulatief. Het betreft de gevallen waarin de gemeente een determinerende invloed kan uitoefenen op één of meerdere van de beslissingsorganen van een rechtspersoon of een meerderheid van de middelen van die persoon afkomstig is uit het gemeentelijk budget. Het betreft weerlegbare en niet-limitatieve vermoedens.

*Weerlegbaar*, omdat kan worden aangetoond dat ondanks het vervuld zijn van de voorwaarde, de activiteit niet als van gemeentelijk belang moet worden beschouwd. Gedacht kan worden aan een gemeentelijke vereniging die, door een occasionele toelage, in één welbepaald jaar een meerderheid van zijn middelen van de gemeente ontvangt. *Niet-limitatief*, omdat ook wanneer niet aan één van de drie vermoedens is voldaan alsnog kan worden besloten dat een activiteit van gemeentelijk belang is. Gedacht kan worden aan sommige verenigingen die gemeentelijke infrastructuur beheren, zonder dat de bestuursorganen van die vereniging door de gemeente worden gedomineerd.

#### **Artikel 226.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 227.**

Naar het voorbeeld van het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking wordt voor de oprichting van of de deelname in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen een sperperiode ingesteld van één jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen. De sperperiode wordt gerelateerd aan de gemeenteraadsbeslissing waarbij een autonoom gemeentebedrijf wordt opgericht of op de gemeenteraadsbeslissing waarbij tot de oprichting van of de deelname in een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechterlijke vorm wordt beslist. Het heeft geen betrekking op de verdere uitvoering van deze gemeenteraadsbeslissingen door de concrete oprichting van of deelname in de nieuwe rechtspersoon.

Of een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht door oprichting van een rechtspersoon (hypothese 245, § 1, lid 1), dan wel door omvorming door het nemen van een deelname door een gemeente (hypothese 245, § 1, laatste lid), maakt geen verschil voor de toepasselijkheid van artikel 227. Beide hypothesen vallen onder de sperperiode.

Elk agentschap (zowel de autonome gemeentebedrijven als de extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechterlijke vorm) legt in het eerste jaar van een nieuwe legislatuur aan de gemeenteraad een evaluatieverslag voor, waarin ook de motieven voor de verzelfstandiging worden beoordeeld. Binnen de 3 maanden na het overmaken van het verslag spreekt de gemeenteraad zich uit over de inhoud van het verslag en over het behoud, de intrekking of de verruiming van de verzelfstandiging van het agentschap.

Teneinde de bestuurlijke transparantie en het informatierecht van de gemeenteraadsleden te waarborgen, wordt het college van burgemeester en schepenen opgedragen om een volledig en geactualiseerd overzicht bij te houden van de extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeenten, alsook van hun statuten en overeenkomsten met de gemeente.

#### **Artikel 228.**

Om te vermijden dat de verzelfstandiging zou leiden tot een uitholling van de bestuurlijke transparantie worden de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen onderworpen aan de verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur en formele motivering die gelden voor de oprichtende of deelnemende gemeente.

Daarnaast zullen de agentschappen ook onderworpen kunnen zijn aan andere publiekrechtelijke regimes, zoals de wetgeving overheidsopdrachten, overheidsfiscaliteit, ... Het betreft federale regelgeving, waarvan het Vlaamse gewest het toepassingsgebied niet kan bepalen. Geval per geval is na te gaan of een agentschap voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van de desbetreffende regelgeving. Als gedecentraliseerde diensten van de gemeenten en belast door de gemeenten met een taak die het privaat bedrijf te buiten gaat, zullen de extern verzelfstandigde agentschappen in ieder geval onderworpen zijn aan de bestuurstaalwetgeving.

#### **Artikel 229.**

Dit artikel stelt voor de gemeentelijke vertegenwoordigers in de extern verzelfstandigde agentschappen gelijkaardige onverenigbaarheden in als degene die gelden voor de schepenen.

Het onderscheid tussen “voordracht” en “aanwijzing” heeft te maken met de aard van het extern verzelfstandigd agentschap. In de autonome gemeentebedrijven worden de leden van de raad van bestuur door de gemeenteraad aangewezen of benoemd. In de privaatrechtelijke vormgegeven agentschappen draagt de gemeenteraad de bestuurders voor aan het tot benoemen bevoegde orgaan van het agentschap (b.v. de algemene vergadering van de vennootschap), dat vervolgens beslist tot benoemen.

Voor het overige voorziet dit artikel in 4° in een bijkomende onverenigbaarheid voor de leden van



een bestuurs- of controleorgaan van een rechtspersoon of de werknemer van een rechtspersoon waarin het agentschap niet deelneemt en die activiteiten uitoefent in dezelfde beleidsdomeinen als het agentschap. Deze onverenigbaarheid is gelijkaardig aan een onverenigbaarheid die in artikel 48 van het decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 is voorzien voor de bestuursleden van de opdrachthoudende en dienstverlenende intergemeentelijke verenigingen.

#### **Artikel 230.**

Dit artikel machtigt de gemeenten vooreerst om financiële en andere middelen (waaronder infrastructuur) aan hun extern verzelfstandigde agentschappen ter beschikking te stellen en over te dragen. Voor zover de beslissingen genomen door de gemeenteraden in uitvoering van dit artikel als staatssteun in de zin van artikel 87 EG-Verdrag aangemerkt kunnen worden, zullen die beslissingen moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Het artikel machtigt de gemeenten tevens om personeel aan hun agentschappen ter beschikking te stellen of over te dragen. Deze machtiging doet echter geen afbreuk aan de bestaande regelgeving inzake terbeschikkingstelling en overdracht van personeel of aan het personeelsstatuut van de betrokken gemeente. Voor het contractueel gemeentepersoneel betekent dit dat slechts tot terbeschikkingstelling kan worden overgegaan overeenkomstig artikel 144bis van de Nieuwe Gemeentewet (artikel dat trouwens niet wordt opgeheven), nl. ter beschikking stellen van gemeentelijk personeel aan een OCMW, een sociale huisvestingsmaatschappij of een vereniging zonder winstoogmerk, en dit ter behartiging van gemeentelijke belangen. Terbeschikkingstelling en overdracht van statutair en contractueel personeel is bovendien slechts mogelijk indien en in de mate het personeelsstatuut van de gemeente hierin voorziet.

#### **Artikel 231.**

Drie van de vier havenbedrijven onderworpen aan het havendecreet van 2 maart 1999 hebben de vorm van een autonoom gemeentebedrijf in de zin van de Nieuwe Gemeentewet. Het havendecreet is hierop afgesteld en bepaald een aantal bijkomende regels die deze rechtsvorm aanvullen. Gelet op die specifieke situatie worden de havenbedrijven niet onderworpen aan de nieuwe regeling. Ze blijven onderworpen aan de artikelen 263bis tot en met 263decies van de Nieuwe Gemeentewet.

#### **Artikel 232.**

Een autonoom gemeentebedrijf wordt opgericht bij besluit van de gemeenteraad. Als dusdanig kent het autonoom gemeentebedrijf geen leden of aandeelhouders. Een gemeentebedrijf kan derhalve niet samen met private of andere partners worden opgericht en deze kunnen er ook niet in deelnemen. De gemeenteraad beslist tot oprichting en bepaalt de statuten van het gemeentebedrijf.

Als een gemeente een autonoom gemeentebedrijf opricht gaat deze oprichting gepaard met een volledige bevoegdheidsoverdracht voor de bedoelde taak van gemeentelijk belang. Het gaat om een louter organisationele herstructurering van de gemeente, waarbij geen taken aan derden (private of andere publieke personen) worden uitbesteed. Dit heeft als gevolg dat de Europese regelgeving

inzake mededinging niet van toepassing is.

#### **Artikel 233.**

Door te vereisen dat de statuten een omschrijving geven van de beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang waarmee het autonoom gemeentebedrijf belast wordt, wordt beoogd om een te open omschrijving van het maatschappelijk doel te vermijden. Voor het overige behoeft dit artikel geen nadere toelichting.

#### **Artikel 234.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 235.**

Dit artikel regelt de totstandkoming, de inhoud, de beëindiging en de verlenging van de beheersovereenkomst die tussen elk autonoom gemeentebedrijf en de oprichtende gemeente afgesloten moet worden. De techniek van de beheersovereenkomsten, die momenteel reeds bij de verzelfstandiging op Vlaams en federaal niveau ingang heeft gevonden, wordt door dit decreet ook op gemeentelijk niveau ingevoerd.

Paragraaf 2 somt een aantal onderwerpen op die minimaal in de beheersovereenkomst moeten worden geregeld. Deze onderwerpen zijn ook terug te vinden in de beheersovereenkomsten die momenteel in de bestuurspraktijk gehanteerd worden, zoals de beheerscontracten van sommige Vlaamse openbare instellingen (VRT, VDAB, Vlaamse investeringsmaatschappijen, ...).

Het eerste lid van paragraaf 3 beperkt de duur van een beheersovereenkomst tot een periode die eindigt zes maand na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad. Er wordt beoogd de duur van de beheersovereenkomsten en de legislatuurperiode te koppelen. Aldus wordt verzekerd dat een meerderheidswissel leidt tot heronderhandelingen en kan leiden tot aanpassingen van het contract aan de nieuwe beleidsprioriteiten. Tussen het aantreden van een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college van burgemeester en schepenen en het beëindigen van de beheersovereenkomst, en dus ook het afsluiten van een nieuwe overeenkomst, wordt een "overgangperiode" van zes maand gelaten. Dit interval laat het nieuwe gemeentebestuur toe om zijn beleidsprioriteiten vast te stellen die vervolgens vertaald worden in de nieuwe beheersovereenkomsten.

Het tweede lid van paragraaf 3 legt de verplichting op aan de gemeenteraad om de beheersovereenkomst en de uitvoering ervan jaarlijks te evalueren. De gemeenteraad zal deze evaluatie kunnen opmaken op basis van het rapport opgemaakt door het agentschap. De gemeenteraad moet een bespreking wijden aan dit rapport om zo een inzicht te verwerven in de uitvoering van de verschillende elementen van de beheersovereenkomst. Deze bespreking kan vanzelfsprekend leiden tot verdere vraagstelling van de raadsleden en zelfs tot het heronderhandelen van de beheersovereenkomst. Indien nodig kan de beheersovereenkomst in onderling overleg tussen de gemeente en het agentschap worden aangepast. De modaliteiten en voorwaarden voor dergelijke aanpassingen

kunnen vooraf worden geformaliseerd in de beheersovereenkomst.

Het derde en vierde lid van paragraaf 3 regelen de situatie waarin de duur van een beheersovereenkomst is verstreken maar nog geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden. In dat geval wordt de bestaande beheersovereenkomst van rechtswege verlengd. Nadat de overeenkomst aldus een jaar is verlengd, kan de gemeenteraad, in ieder geval na overleg met het betrokken agentschap, zo nodig eenzijdig, voorlopige regels vaststellen die de aangelegenheden regelen die normaal bij beheersovereenkomst worden bepaald. Deze regels gelden dan als beheersovereenkomst totdat een nieuwe overeenkomst wordt afgesloten. Indien een beheersovereenkomst wordt beëindigd om een andere reden dan het verstrijken van de duur, zoals in geval van reorganisatie of in geval van ontbinding wegens wanprestatie, kan de gemeenteraad onmiddellijk op eenzijdige wijze voorlopige regels vaststellen.

#### **Artikel 236.**

Het autonoom gemeentebedrijf wordt geleid door een raad van bestuur die over de volheid van bevoegdheid beschikt. Het aantal leden van die raad is begrensd op de helft van het aantal gemeenteraadsleden en in ieder geval op een maximum van twaalf leden.

De gemeenteraad benoemt de leden van de raad van bestuur en kan ook te allen tijde beslissen tot hun ontslag. Die bepaling verleent aan de gemeenteraad een ruime beoordelingsmacht. Vanzelfsprekend mag die macht niet in willekeur ontaarden<sup>(1)</sup>. Zoals de Raad van State terecht opmerkt zal het ontslag van een bestuurder dus in elk geval in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de hoorplicht en de motiveringsplicht, en zal ook geen blijf mogen geven van machtsafwendings.

De mandaten worden in ieder geval opnieuw ingevuld na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad.

De bestuurders kunnen maar moeten geen deel uitmaken van de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen. Aldus kan tot een echte verzelfstandiging worden gekomen, waarbij het bestuur wordt waargenomen door bestuurders die ten aanzien van de gemeenteraad verantwoording moeten afleggen. Jaarlijks wordt de bestuurders door de gemeenteraad kwijting verleend indien uit de rekeningen blijkt dat dit bestuur naar behoren werd gevoerd. Teneinde een minimale personele band met het gemeentebestuur te waarborgen, is bepaald dat de voorzitter van de raad van bestuur deel moet uitmaken van het college van burgemeester en schepenen van de oprichtende gemeente. Verwacht kan worden dat het doorgaans zal gaan om de schepenen die zich overeenkomstig de interne taakverdeling binnen het college in het bijzonder toelegt op de opvolging van de verzelfstandigde activiteit.

De bepalingen m.b.t. de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in beheers- en bestuursraden zoals voorzien in het decreet van 18 mei 1999 worden naar analogie met de Vlaamse overheid hier ingeschreven.

#### **Artikel 237.**

De oprichtende gemeente bepaalt in de statuten of een autonoom gemeentebedrijf het dagelijks bestuur en de voorbereiding en uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur kan toevertrouwen aan een directiecomité of gedelegeerd bestuurder. In voorkomend geval worden deze benoemd door maar niet noodzakelijk uit de raad van bestuur. De statuten regelen de wijze waarop tot benoeming en ontslag van het orgaan van dagelijks bestuur wordt overgegaan. De statuten kunnen het comité of de gedelegeerd bestuur toelaten om sommige van hun bevoegdheden te delegeren aan personeelsleden van het autonoom gemeentebedrijf.

#### **Artikel 238.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 239.**

Dit artikel beperkt de organen van het autonoom gemeentebedrijf met beslissingsbevoegdheid tot de gemeenteraad, de raad van bestuur en, in voorkomend geval, het directiecomité of de gedelegeerd bestuurder. Daarnaast kunnen de statuten wel voorzien in comités met niet-bindende adviesbevoegdheden.

#### **Artikel 240.**

De externe auditcommissie oefent eveneens de controle uit op de financiële toestand en de jaarrekening en de regelmatigheid van de verrichtingen van het autonoom gemeentebedrijf.

#### **Artikel 241.**

De gemeenteraad bepaalt of het personeel van het agentschap op statutaire of contractuele wijze wordt aangesteld. Dit kan gebeuren in het oprichtingsbesluit van het gemeentebedrijf of de statuten. Het personeel van het autonoom gemeentebedrijf, zowel het statutaire als het contractuele personeel, heeft wel dezelfde rechtspositieregeling als het overeenstemmend personeel van de oprichtende gemeente. Het autonoom gemeentebedrijf kan hiervan slechts afwijken indien de specifieke situatie van het bedrijf dit verantwoordt. Het gemeentebedrijf bepaalt ook de rechtspositieregeling van de betrekkingen die niet bestaan binnen de gemeente. Aangezien voormelde beslissingen geen zaak van dagelijks bestuur zijn, komen de beslissingen ter zake toe aan de raad van bestuur van het gemeentebedrijf.

#### **Artikel 242.**

Dit artikel kent de autonome gemeentebedrijven een aantal bevoegdheden toe waarover overheidspersonen met publiekrechtelijke vorm klassiek beschikken, zoals het recht om leningen aan te gaan en giften te ontvangen, om te onteigenen, om het eigen patrimonium te beheren en tarieven vast te stellen.

Paragraaf vijf regelt de filialisering van de autonome gemeentebedrijven. De deelneming mag niet gepaard gaan met een bevoegdheidsoverdracht, hetgeen artikel 225 verbiedt. Of aan die voorwaarde is voldaan, wordt in eerste instantie beoordeeld door het bedrijf en de gemeente. De Vlaamse regering oefent een goedkeuringstoezicht uit.

#### **Artikel 243.**

De autonome gemeentebedrijven zijn onderworpen aan het budgetterings- en boekhoudsysteem van de gemeenten, maar niet aan de procedures van voorbereiding van het budget en van beleidsuitvoering. Hier kan het gemeentebedrijf eigen procedures hanteren.

Het hanteren van dezelfde budgetterings- en boekhoudingstechnieken is aangewezen: de boekhouding van de gemeenten zal geënt zijn op de principes van het dubbel boekhouden én het laat een consolidatie mogelijk tussen de rekeningen van de gemeentelijke administratie en van de autonome gemeentebedrijven.

#### **Artikel 244.**

Dit artikel regelt de ontbinding en vereffening van een autonoom gemeentebedrijf. De rechten en verplichtingen alsook, met behoud van hun rechten, de statutaire personeelsleden van het gemeentebedrijf worden door de oprichtende gemeente overgenomen.

Wanneer de activiteit van het autonoom gemeentebedrijf wordt overgenomen, bv. door een private exploitant, een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een gemeentelijk agentschap met private rechtsvorm, kan worden afgeweken van de verplichting voor de gemeente om alle rechten en verplichtingen en personeel over te nemen. Het ontbindingsbesluit stelt dan vast welke rechten en verplichtingen overgaan naar de overnemer. Ook het personeel kan aan de overnemer worden overgedragen. De betrokken personeelsleden moeten dan wel, ieder voor zich, instemmen met die overdracht.

#### **Artikel 245.**

De gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen met privaatrechtelijke vorm ontstaan doordat de gemeente een rechtspersoon opricht overeenkomstig de bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht of in een bestaande rechtspersoon met dergelijke vorm deelneemt en die persoon belast met de verwezenlijking van taken van gemeentelijk belang.

In tegenstelling tot het autonoom gemeentebedrijf zijn de gemeentelijke agentschappen met private rechtsvorm niet noodzakelijk eenhoofdig. Naast de gemeente kunnen ook private en sommige publieke partners erin deelnemen. Andere gemeenten en de personen die ervan afhangen worden echter uitgesloten, omdat het decreet intergemeentelijke samenwerking ter zake een geëigende regeling instelt. Ook de personen die optreden als toezichthoudende overheid worden uitgesloten van deelname.

Deze uitsluiting van de andere rechtspersonen vermeld in het eerste lid van paragraaf 1 geldt zowel in geval van oprichting van als in geval van deelname in een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.

Onverminderd de voorwaarden waarvan de gemeentelijke deelname afhankelijk wordt gesteld, zijn deze agentschappen onderworpen aan de regels die op hun private rechtsvorm van toepassing zijn. Dit geldt onder meer voor de regelgeving inzake personeel, toezicht, bestuurssamenstelling en – verantwoordelijkheid, boekhouding, financiën en ontbinding. In de mate in het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap ook andere publiek- of privaatrechtelijke personen deelnemen, moet bij de oprichting, deelname in en werking van het agentschap rekening gehouden worden met de Europese en Belgische mededingingsvoorschriften.

#### **Artikel 246.**

Dit artikel omvat enkele cruciale voorwaarden waaraan de oprichting van of deelname in een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap met private rechtsvorm is onderworpen.

De gemeente moet steeds beschikken over de meerderheid van de stemmen in de algemene vergadering van de betrokken persoon en een meerderheid voordragen van de leden van de bestuursorganen. Die voordracht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging. Is aan die voorwaarde niet voldaan, dan is de gemeentelijke participatie verboden.

De gemeenteraad wijst uit zijn midden of uit het college van burgemeester en schepenen de vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering aan. De gemeenteraad bepaalt zelf de termijn waarvoor die voordracht geldt. De vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering dragen, overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad, op hun beurt de gemeentelijke vertegenwoordigers voor in de bestuursorganen van het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap. De aanwijzing en de voordrachten zijn te allen tijde herroepbaar door de gemeenteraad. De volledige vernieuwing van de gemeenteraad geldt als herroeping van de aanwijzing of voordracht.

De bepalingen m.b.t. de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in beheers –en bestuursraden zoals voorzien in het decreet van 18 mei 1999 worden naar analogie met de Vlaamse overheid hier ingeschreven voor wat betreft de voordracht van de gemeentelijke vertegenwoordigers in de bestuursorganen.

#### **Artikel 247.**

Tussen de gemeente enerzijds en een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap met private rechtsvorm anderzijds, wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Hierin worden op contractuele wijze de krachtlijnen vastgelegd van de uitvoering door het agentschap van de toevertrouwde opdrachten.

In de mate de gemeente aan het agentschap personeelsleden, infrastructuur of subsidies ter beschik-

king stelt, worden de voorwaarden hiervan eveneens opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Dit geldt eveneens voor het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van het agentschap worden toegekend, en dit zowel voor de vertegenwoordigers van de gemeente als voor de vertegenwoordigers van de andere deelgenoten. De Vlaamse regering bepaalt een kader voor deze presentiegelden annex vergoedingen. Ook een eventueel toezicht van de gemeentelijke auditor op het agentschap kan in de samenwerkingsovereenkomst worden geregeld.

#### **Artikel 248.**

Gemeenteoverheid wordt gedefinieerd als “de organen en personeelsleden van de gemeente en de autonome gemeentebedrijven die een beslissing nemen”.

Als gemeenteoverheid zullen bijgevolg worden beschouwd: de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, de financieel beheerder, de algemeen gemeentesecretaris, de budgethouders, de diensthoofden en andere personeelsleden en organen die een beslissing nemen.

Ook de organen en personeelsleden van de autonome gemeentebedrijven die een beslissing nemen worden als gemeenteoverheid aangemerkt.

Het toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen dient overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet met een twee derden meerderheid te worden geregeld. Om die reden blijft de huidige regeling vervat in artikel 22bis en 22ter het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten van kracht, totdat het Vlaams Gewest met een twee derden meerderheid een nieuwe regeling uitvaardigt.

Het begrip “toezichthoudende overheid” wordt gedefinieerd als “de Vlaamse regering en, namens de Vlaamse regering, de provinciegouverneur handelend overeenkomstig de instructies van de Vlaamse regering”. De Vlaamse regering wenst het algemeen toezicht op de gemeenten immers op twee niveaus te organiseren, nl. schorsing door de gouverneur, waarbij de gouverneur optreedt als commissaris van de Vlaamse regering, en vernietiging door de Vlaamse regering.

Ook de eengemeentezones en de meergemeentezones, zoals voorzien in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus, zijn gemeenteoverheden. Het toezicht op de beslissingen van hun organen wordt geregeld in hoofdstuk I, afdeling IV van deze titel.

#### **Artikel 249.**

Eenzijds wordt het toezicht van de toezichthoudende overheid beperkt tot een toetsing aan het recht. Het begrip “recht” omvat o.m. de internationale normen met rechtstreekse werking, Grondwet, wetten en decreten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Anderzijds wordt de opportuniteitscontrole beperkt tot een toetsing aan het algemeen belang,

waarbij het algemeen belang gedefinieerd wordt als “*elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang*”. Ingevolge de opportuniteitscontrole zullen bijgevolg enkel gemeentelijke beslissingen die van aard zouden zijn om een negatieve weerslag te hebben op de centrale-lokale verhoudingen, alsook beslissingen die een negatieve weerslag zouden kunnen hebben op de belangen van andere gemeenten, door de toezichthoudende overheid kunnen worden gesanctioneerd.

#### **Artikel 250.**

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor de toezichthoudende overheid om bij de gemeenteoverheid alle gewenste documenten en inlichtingen op te vragen.

De toezichthoudende overheid heeft de mogelijkheid om de documenten en inlichtingen schriftelijk op te vragen.

De toezichthoudende overheid heeft tevens de mogelijkheid om de gewenste documenten en inlichtingen ter plaatse te raadplegen. Het kan voor de toezichthoudende overheid aangewezen zijn van deze laatste mogelijkheid gebruik te maken, b.v. ingeval de toezichthoudende overheid snel te werk wenst te gaan en tijd wil winnen, de gemeenteoverheid onwillig is of draagt om bepaalde documenten door te sturen of in het geval het volume van de opgevraagde documenten te omvangrijk is. Indien de toezichthoudende overheid de documenten ter plaatse gaat raadplegen, wordt de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt voor de uitoefening van het bestuurlijk toezicht, niet gestuit.

Door aan de toezichthoudende overheid de mogelijkheid te bieden de informatiedrager en de vorm waarin de gegevens versterkt moeten worden te bepalen, kan men, los van de formele weg van de kennisgeving zoals voorzien in artikel 253, de gemeenten verzoeken besluiten en andere documenten via elektronische weg te bezorgen, waardoor heel wat tijdswinst kan verwezenlijkt worden.

#### **Artikel 251.**

In het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten zijn de modaliteiten van de kennisgevingen tussen de gemeenteoverheid en de toezichthoudende overheid over meerdere artikelen verspreid.

Beoogd wordt de modaliteiten voor alle kennisgevingen tussen de gemeenteoverheid en de toezichthoudende overheid in het kader van het toezicht te vereenvoudigen tot één uniforme regeling.

Alle kennisgevingen tussen de gemeenteoverheid en de toezichthoudende overheid dienen te gebeuren bij aangetekend schrijven of worden afgegeven tegen ontvangstbewijs. De kennisgevingen worden gericht aan de gemeentesecretaris of aan de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf.

Vermits de termijnen voor de uitoefening van het toezicht vervaltermijnen zijn die niet verlengbaar zijn, dienen begin- en einddatum van de termijnen eenduidig vast te liggen. Om aan deze data een vaste datum te geven, dienen alle kennisgevingen tussen de gemeenteoverheid en de toezichthou-



dende overheid te gebeuren bij aangetekend schrijven of te worden afgegeven tegen ontvangstbewijs. Ook het opvragen van documenten en inlichtingen dient als een kennisgeving te worden beschouwd.

Op straffe van nietigheid gebeurt de verzending van het besluit dat in het kader van het toezicht wordt genomen uiterlijk de laatste dag van de voorgeschreven termijn.

#### **Artikel 252.**

Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 27quater en 28 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten, met dien verstande dat de beknopte lijst met besluiten van de raad van bestuur van de autonome gemeentebedrijven nu ook dient verzonden te worden aan de provinciegouverneur. Voorts wordt er voorzien in een openbaarmaking van de beknopte lijst van besluiten van de gemeenteraad op het gemeentehuis, waarbij dus niet langer voorgeschreven wordt dat dit d.m.v. een aanplakbrief dient te gebeuren.

#### **Artikel 253.**

Dit artikel bepaalt welke besluiten aan de provinciegouverneur moeten worden verzonden, met het oog op de uitoefening van het toezicht:

De besluiten van de gemeenteraad betreffende de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel betreffen o.m. de regelingen van de bezoldigingen, salarisschalen, bekwaamheidsvereisten, functievereisten, de toekenning van toelagen en vergoedingen, de voorwaarden en procedures voor aanwerving en bevordering, de bekendmaking van vacatures, de regeling van evaluatie en rechtsgevolgen, etc (zie artikel 105 van het ontwerp van gemeentedecreet waar de minimuminhoud van de rechtspositieregeling wordt bepaald).

De beslissingen waarbij een reeds bestaande algemene rechtspositieregeling wordt toegepast op concrete gevallen, zijn niet aan de verplichte mededeling vervat in artikel 253 onderworpen.

- Voorts wordt de bijzondere goedkeuringsprocedure op de besluiten van de gemeenteraad betreffende de vaststellingen en wijzigingen van de personeelsformatie, vervangen door het algemeen toezicht. Van de besluiten betreffende de personeelsformatie dient wel een voor eensluidend verklaard afschrift aan de provinciegouverneur te worden verzonden.

Ook de schuldherschikkingen worden niet langer aan het goedkeuringstoezicht, doch enkel aan het algemeen toezicht onderworpen. Omwille van de aanzienlijke weerslag op de toekomstige ontwikkeling van de gemeentefinanciën, dient de gemeenteoverheid een voor eensluidend verklaard afschrift van besluiten tot schuldherschikking en besluiten tot het opnemen van leningen ter sanering van de financiën, aan de provinciegouverneur over te maken.

Ook de rekeningen van de gemeenten en de besluiten van de gemeenteraad genomen op basis van het rapport van de externe auditcommissie dienen te worden verzonden aan de provinciegouverneur.

Nieuw in vergelijking met het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten is paragraaf 2 van dit artikel. De besluiten van de raad van bestuur van de autonome gemeentebedrijven waarbij wordt afgeweken van de rechtspositieregeling van het gemeentebestuur moeten voortaan ook binnen de twintig dagen opgestuurd worden. Het is immers niet logisch deze verplichting op te leggen aan de gemeenten m.b.t. de besluiten over de rechtspositieregeling van hun personeel en niet aan de autonome gemeentebedrijven, die voor hun personeel in principe de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel volgen, doch er gemotiveerd kunnen van afwijken.

Hetzelfde geldt m.b.t. de besluiten van de autonome gemeentebedrijven betreffende de retributies, evenals m.b.t. de rekeningen van de extern verzelfstandigde agentschappen.

Voorts wordt de suggestie van de Raad van State om het bestuurlijk toezicht verder uit te werken niet gevolgd. Het is immers niet eenvoudig om de twee tegenstrijdige stromingen, met name de gemeentelijke autonomie enerzijds en het toezicht anderzijds, met elkaar te verzoenen. De stellers van het ontwerp wensen in de mate van het mogelijke de voorrang te geven aan de gemeentelijke autonomie. Het feit dat bepaalde besluiten niet verplicht moeten worden overgemaakt aan de toezichthoudende overheid, belet overigens niet dat zij steeds kunnen worden opgevraagd.

#### **Artikel 254.**

Dit artikel bepaalt dat de toezichthoudende overheid een besluit altijd kan opvragen, ook als dit besluit niet moet opgestuurd worden of niet op de lijst met de beknopte omschrijving moet vermeld worden. Bovendien vraagt de toezichthoudende overheid bij ontvangst van een klacht altijd het besluit en het bijhorende dossier op.

Op te merken valt dat de redactie van paragraaf 2 duidelijk maakt dat een dossier niet enkel opgevraagd kan worden na een gemotiveerde klacht. Ook niet-gemotiveerde klachten kunnen voor de toezichthoudende overheid aanleiding geven tot het opvragen van een dossier.

#### **Artikel 255.**

Dit artikel herneemt het artikel 30, §1 (schorsing door de gouverneur) en §4 (rechtstreekse vernietiging door de Vlaamse regering) van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten.

De schorsing door de provinciegouverneur dient gemotiveerd te zijn en dient aan te geven waarom, volgens de provinciegouverneur, het recht of het algemeen belang, ruimer dan het gemeentelijk belang, zijn geschonden. De gemeente zal zich hierop kunnen baseren om te beslissen of ze het geschorste besluit wenst in te trekken, te rechtvaardigen of aan te passen of geen beslissing te nemen.

Belangrijk is wel dat de berekeningswijze van de termijnen waarover de toezichthoudende overheid beschikt gewijzigd is in vergelijking met het het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor

het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten. Voortaan begint de termijn niet meer te lopen van de dag nadat de toezichthoudende overheid het kwestieuze besluit of dossier ontvangen heeft, doch drie dagen nadat het besluit of het dossier door de gemeenteoverheid verstuurd werd. Deze berekeningswijze bevordert de rechtszekerheid in hoofde van de gemeenteoverheden die niet weten op welke dag de toezichthoudende overheid een dossier ontvangen heeft, doch wel weten op welke dag ze zelf het dossier of besluit verstuurd hebben.

Telkens de toezichthoudende overheid betreffende een bepaald besluit bij de gemeenteoverheid documenten of inlichtingen opvraagt, wordt de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt voor de uitoefening van het bestuurlijk toezicht, gestuit.

Voortaan beschikt de Vlaamse regering over de mogelijkheid om rechtstreeks te vernietigen binnen een termijn die twintig dagen langer duurt dan de termijn van de gouverneur. Dit veronderstelt wel dat de gouverneur reeds bepaalde onderzoeksverrichtingen gesteld heeft, b.v. het opvragen van het besluit of dossier, meestal ten gevolge van een klacht. Indien de gouverneur dergelijke handelingen reeds gesteld heeft en van oordeel is dat er geen reden voorhanden is om op te treden (en hij bijgevolg niet tot schorsing overgaat), kan de Vlaamse regering voortaan toch nog rechtstreekse vernietigen binnen de resterende extra termijn van twintig dagen.

Tot nu toe is dit onmogelijk : in het kader van het decreet van 28 april 2003 lopen de termijnen voor schorsing door de gouverneur en rechtstreekse vernietiging door de Vlaamse regering volledig parallel (beiden dertig dagen, ingaand van de dag na de ontvangst van het besluit). Dit heeft tot gevolg dat het stilzitten van de gouverneur de Vlaamse regering bindt: de termijnen zijn immers verstreken.

Aangezien niet de gouverneurs, doch de Vlaamse regering t.a.v. het Vlaams parlement politieke verantwoording moet afleggen over de gehanteerde beleidslijn inzake toezicht op de lokale besturen, lijkt het dan ook niet meer dan logisch dat de Vlaamse regering in voorkomend geval een ander standpunt kan innemen dan de gouverneur en nog kan optreden t.o.v. besluiten van de gemeenteoverheden waartegen de gouverneur zich in eerste instantie niet verzet heeft.

In paragraaf 5 wordt bepaald dat de provinciegouverneur een afschrift van elk schorsingsbesluit aan de Vlaamse regering bezorgt. Vermits de provinciegouverneur in het kader van het toezicht handelt als commissaris van de Vlaamse regering, zijn de provinciegouverneur en de Vlaamse regering te beschouwen als behorende tot eenzelfde overheid. Deze kennisgevingen tussen de provinciegouverneur en de Vlaamse regering dienen bijgevolg niet op straffe van nietigheid binnen de voorgescreven termijn te gebeuren.

#### **Artikel 256.**

In geval van schorsing beschikt de gemeenteoverheid over honderd dagen na de verzending van het schorsingsbesluit aan de gemeenteoverheid, om een van de volgende beslissingen te nemen en ter kennis te brengen van de Vlaamse regering:

- Intrekken van het besluit;
  
- Het op gemotiveerde wijze rechtvaardigen of aanpassen van het besluit;

- Geen beslissing te nemen.

In geval het geschorste besluit wordt ingetrokken, is de schorsing opgeheven.

Indien de gemeenteoverheid het besluit waarvan de uitvoering is geschorst, rechtvaardigt of aanpast, kan de Vlaamse regering binnen een termijn van vijftig dagen bij gemotiveerd besluit het aangepast of gerechtvaardigd besluit vernietigen. Bij gebreke van vernietiging is de schorsing opgeheven.

Indien binnen een termijn van honderd dagen na de verzending van het schorsingsbesluit aan de gemeenteoverheid, geen beslissing ter kennis wordt gebracht aan de Vlaamse regering, wordt het geschorst besluit geacht nooit te hebben bestaan.

#### **Artikel 257.**

Zie de toelichting bij artikel 255, §5. Op haar beurt houdt de Vlaamse regering de gouverneur op de hoogte van de genomen toezichtsmaatregelen.

#### **Artikel 258.**

Het algemeen toezicht wordt in de praktijk in hoofdzaak uitgeoefend na onderzoek van klachten of bezwaren van burgers of raadsleden. Dit artikel voorziet dat de toezichthoudende overheid in geval van gemotiveerde klachten verplicht is het dossier op te vragen en te onderzoeken. Door de ontvangst van de klacht neemt de termijn voor de uitoefening van het toezicht een aanvang. Die termijn wordt evenwel gestuit telkens bijkomende documenten worden opgevraagd.

Bovendien dient de toezichthoudende overheid de indiener van de klacht regelmatig op de hoogte te brengen van de behandeling van de klacht, overeenkomstig de modaliteiten bepaald in dit artikel.μ Door deze bepaling in het decreet op te nemen, beoogt de Vlaamse regering het burgersnabij en democratisch karakter van de lokale besturen te versterken.

#### **Artikel 259.**

Hoewel de Gewesten zich in beginsel niet in kunnen laten met de vereisten voor de ontvankelijkheid van een beroep bij de Raad van State, wordt het invoeren van huidige bepaling noodzakelijk geacht voor de uitoefening van de eigen gewestelijke bevoegdheden inzake de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten (artikel 7, §1 Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Met het oog op een versterking van de rechtszekerheid en een transparante regelgeving inzake toezicht wenst de Vlaamse regering immers een decretale grondslag te geven aan de rechtspraak van de Raad van State, die bepaalt dat de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State tegen een beslissing van de gemeenteoverheid wordt gestuit ten voordele van degene die een klacht indient bij de toezichthoudende overheid, op voorwaarde dat deze klacht wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn voor het uitoefenen van het toezicht (zie R.v.St., Van Middel, nr. 93.290, 13 februari 2001). Aangezien huidige regeling aldus slechts de

neerslag vormt van vaststaande rechtspraak van de Raad van State, dient tevens vastgesteld te worden dat er in de praktijk geen sprake zal zijn van een gedifferentieerde regeling en dat de eventuele weerslag op de federale materie hoe dan ook marginaal is.

#### **Artikel 260.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 261.**

Dit artikel betreft het dwangtoezicht en herneemt artikel 34 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams gewest van het administratief toezicht op de gemeenten.

#### **Artikel 262.**

De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus (hiernagenoemd : “*politiewet*”) hervormt de gemeentepolitie via integratie met andere politiediensten tot een nieuwe “*lokale politie*”.

In de eengemeentezones zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester bevoegd voor de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps. De politiewet draagt het beheer van het lokaal politiekorps in de gemeenten die in meergemeentezones zijn ingedeeld, op aan de organen (politieraad, politiecollege en voorzitter) van deze nieuwe instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid. Het is van belang te vermelden dat de politiewet bovendien een federaal georganiseerd specifiek toezicht op de beslissingen inzake deze politie instelt (zie Titel II, Hoofdstuk V van de politiewet).

In het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten is voor beslissingen inzake politie nog geen toezichtregeling opgenomen. Het huidige ontwerp van gemeentedecreet beoogt hieraan tegemoet te komen.

De Vlaamse regering beoogt de procedures die van toepassing zijn voor het administratief toezicht op de besluiten van de gemeenteoverheden, maximaal van toepassing te maken op de zonebesluiten inzake de lokale politie.

Om deze reden worden de bepalingen van de titel inzake het bestuurlijk toezicht, zowel inzake de toezichtsvormen als - procedures “*van overeenkomstige toepassing*” verklaard op de besluiten van de eengemeentezones en meergemeentezones.

De “*overeenkomstige toepassing*” geldt uiteraard enkel in de mate dat de raden van de eengemeentezones en meergemeentezones bevoegd zijn om overeenkomstige besluiten te treffen. Zo zijn de overheden van de eengemeentezones en meergemeentezones b.v. niet bevoegd voor de rechtspositieregeling van het politiepersoneel, beslissingen inzake belastingen, de oprichting van autonome gemeentebedrijven. De toezichtregeling op deze besluiten zal dan uiteraard niet “*van overeenkomstige toepassing*” zijn.

Dit artikel doet geen afbreuk aan artikel 7, §2 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Overeenkomstig deze bepaling kan noch door de federale overheid, noch door de gewesten enig administratief toezicht georganiseerd of uitgeoefend worden op de beslissingen inzake tucht-aangelegenheden met betrekking tot de lokale politie.

#### **Artikel 263.**

Deze bepaling van het ontwerpdecreet beoogt de (ingeperkte) draagwijdte van het gewestelijk toezicht duidelijk te omschrijven binnen de dubbele toezichtuitoefening op de besluiten inzake de lokale politie.

Als principe geldt dat het gewestelijk toezicht slechts van toepassing is op gemeentebesluiten 'in zover op die besluiten geen specifiek toezicht is georganiseerd'.

Met het instellen van een specifiek toezicht heeft de federale wetgever beoogd de zonebesluiten te toetsen op hun naleving van de louter politionele voorschriften. In die zin stelt de politiewet dan ook dat de federale toezichthoudende overheid de goedkeuring enkel kan weigeren en de beslissingen enkel kan schorsen en vernietigen *“omwille van de schending van de bepalingen vervat in of genomen krachtens de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus”*.

Deze beperking van het federale specifiek toezicht tot de controle op de naleving van hetgeen bepaald is in de politiewet en zijn uitvoeringsbesluiten, heeft dan ook tot gevolg dat de zonebesluiten voor het overige blijven ressorteren onder het gewestelijk toezicht. Dit betekent dat de gewesten bevoegd zijn deze besluiten te toetsen op hun naleving van alle andere wetten dan de politiewet, zoals bijvoorbeeld de taalwetgeving, de wet op de motiveringsplicht, de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten, alsook op hun conformiteit met het algemeen belang.

#### **Artikel 264.**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

#### **Artikel 265.**

De externe audit is vooral gericht naar de externe geïnteresseerden en belanghebbenden (stakeholders). Het raadslid dat niet deelneemt aan het beheer is zonder twijfel de belangrijkste externe geïnteresseerde. Het gemeenteraadslid (behalve de leden van het college van burgemeester en schepenen) heeft niet direct als finaliteit aan beheer te doen. Het is het raadslid vooral te doen om een goed beleid te voeren; hij of zij positioneert zich derhalve extern aan het beheer. Naast het raadslid hebben we nog aan extern geïnteresseerden het toezicht, de subsidiërende overheid, de banken, de burger, verenigingen enz. Dat de externe audit vooral is gericht naar de externe geïnteresseerden en belanghebbenden betekent echter geenszins dat deze vorm van audit van geen enkele waarde is voor de interne geïnteresseerden. Een beheer dat zichzelf respecteert zal de opmerkingen van de externe audit aanwenden om zijn activiteiten en verslaggeving te optimaliseren.

De externe audit wordt verzorgd door een korps van gewestelijke personeelsleden. Er wordt gewerkt in commissievorm om een multidisciplinaire samenstelling mogelijk te maken (b.v. juridisch, financieel en organisatorisch). Zo zal elke commissie een auditor bevatten die gespecialiseerd is op het vlak van wetgeving, een die zich toegelegd heeft op het financiële en een auditor die op organisatorisch vlak een zekere ervaring heeft opgebouwd. Een korps dat een gemeentelijke overheid auditeert zal dus minstens bestaan uit drie personen. Uiteraard zal elke auditor tijdens zijn werkzaamheden eigenaardigheden die hij op het vlak van zijn teamgenoten meent te moeten vaststellen meenemen voor de globale evaluatie.

Indien de externe audit ingeschakeld wordt voor de audit op extern verzelfstandigde agentschappen met een privaatrechtelijk karakter zullen zij samen met het revisoraat in commissie de audit verzorgen. Dit komt niet alleen de efficiëntie van de audit ten goede maar zorgt meteen ook voor een doorstroming van de wederzijdse kennis en ervaring.

Er wordt voor een korps van gewestelijke personeelsleden gekozen (dat centraal aangestuurd wordt) om de kwaliteit van de audit te garanderen. Op een bepaald ogenblik werd voorgesteld per bestuur een gemeentelijke auditor aan te stellen. Met gemeentelijke auditoren kan echter een zekere kwaliteit onmogelijk gegarandeerd worden en de witte raven die er dan toch zijn, zullen voor de gemeenten onbetaalbaar blijken. Bovendien garandeert zo'n extern team beter de noodzakelijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en objectiviteit. Het geeft ook een betere garantie op een uniforme toepassing over Vlaanderen.

Ingevolge de opmerking van de Raad van State werd het begrip "ambtenaren" vervangen door het begrip "personeelsleden". Gelet op de noden van een modern overheidsmanagement en een mogelijk gebrek aan voldoende gekwalificeerde ambtenaren bij de invoering van de externe audit, wordt het niet opportuun geacht om in het gemeentedecreet zelf op te leggen dat enkel ambtenaren (i.e. personeelsleden welke in vast verband benoemd zijn) deel kunnen uitmaken van de externe auditcommissie. Indien dit noodzakelijk wordt geacht kan dit nog steeds nader geregeld worden bij besluit.

De invoering van de audit zal moeten toelaten dat het toezicht op de lokale besturen verder afgebouwd wordt. De audit heeft echter een andere finaliteit dan het toezicht; de externe audit beperkt zich tot het rapporteren over zijn bevindingen en het geven van aanbevelingen terwijl het toezicht rechtstreeks kan ingrijpen op de beslissingen van het lokaal bestuur. Dat verklaart waarom de externe audit nooit volledig het toezicht kan vervangen.

Er mag niet van de externe auditcommissie worden verwacht dat ze opnieuw elk document van het lokaal bestuur controleert om tot haar waardeoordeel en aanbevelingen te komen. De auditcommissie zal het auditrisico inschatten en op basis daarvan haar werkprogramma (o.a. welke steekproeven er zullen worden genomen) bepalen. Dat risico wordt ingeschat op basis van het inherent risico, het controlerisico en het detectierisico. Het inherent risico betreft het risico dat er belangrijke fouten in de rapportering bestaan; het controlerisico is de kans dat de auditor inschat dat belangrijke fouten niet zullen worden voorkomen, noch zullen worden ontdekt door het intern controlesysteem; het detectierisico betreft het risico dat na de uitvoering van de substantieve testen van de externe auditcommissie er toch nog belangrijke fouten zullen voorkomen of niet worden vastgesteld.

De externe audit zal mede het vertrekpunt moeten zijn om te streven naar een single audit, enkelvoudige rapportering (ex ante (meerjarenplan en budget), ex nunc (tussentijdse rapportering tijdens de werking) en ex post (de jaarrekening)) en de eraan gekoppelde enkelvoudige registratie. Het moet op termijn ook toelaten de ongebreidelde papierstroom die er nu is tussen de toezichhoudende overheid en de lokale besturen drastisch in te perken. Dat alles moet besparend werken voor de Vlaamse overheid maar vooral voor de lokale besturen.

Door de externe audit zal het beleid en het beheer van de gemeente er ongetwijfeld op vooruit gaan. Alhoewel die aanbevelingen niet verplicht moeten gevolgd worden zal de gemeenteraad er zich vaak van bedienen om tot een beter beleid te komen. Alleen al het feit dat het raadslid nu een kwalitatieve beoordeling heeft over hetgeen hem wordt voorgelegd (bijvoorbeeld stemmen de cijfers uit de jaarrekening overeen met de realiteit) zal al een effectiever beleid mogelijk maken. Ook het beheer, dat de taak is van het college van burgemeester en schepenen en het ondersteunend ambtelijk apparaat, zal in de positieve zin beïnvloed worden door de rapporten van de externe audit. Doordat de externe audit instaat voor meerdere besturen zullen zij een belangrijk middel zijn om de goede punten uit het ene lokaal bestuur door te geven via hun rapporten aan het andere bestuur.

De inhoudelijk bevoegde minister voor binnenlands bestuur zal voor de aansturing van de externe audit beroep doen op een expertencommissie die zal bestaan uit personen die op het vlak van auditpraktijken en/of kennis van de lokale sector een nuttige bijdrage kunnen leveren. Wellicht zitten in deze commissie vertegenwoordigers van het revisoraat, vertegenwoordigers van de lokale besturen, leden van de het auditapparaat en academici. Deze commissie zal een beperkt aantal keren per jaar samenkomen.

Centraal beschikt de audit over een kader. Deze groep van ambtenaren heeft als taak het secretariaat van de expertencommissie ter harte te nemen alsmede voorbereidende teksten op te maken. Het zal ook dit centraal kader zijn dat instaat voor de review op de audit van de onderscheiden auditcommissies. Het werk eindigt niet met het maken van normen en een audit op de audit (review). De auditors op het terrein moeten ook gevormd en getraind worden. Dat is ook een zorg voor dat kader. De opstart van de audit zal academisch moeten ondersteund worden om te vermijden dat men wel een auto heeft maar niet weet hoe er moet mee worden gereden.

Logischerwijze zal de audit min of meer per provincie georganiseerd worden.:

Voor de opstart van de audit is gekozen voor een duidelijk omlinjnde opdracht. Dat is dan ook de reden waarom in paragraaf 2 gekozen is voor een limitatieve lijst van te auditeren onderwerpen.

In de laatste paragraaf wordt nog eens aangegeven welke types van audit er zullen worden gebruikt om de opdracht vermeld in paragraaf 2 te vervullen.

Vooreerst heeft men de nakomingsaudit of rechtmatigheidsaudit. Deze vorm van audit gaat na in welke mate het lokaal bestuur zich gehouden heeft aan de interne en externe reglementering. Deze audit test dus op de wetmatigheid en regelmatigheid van de handelingen van het lokaal bestuur.

Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een operationele audit. Deze audit kan worden gedefinieerd als het beoordelen van de mate waarin de uitoefening van de activiteiten of bestaande toestanden in overeenstemming is met de vastgestelde doelstellingen of met andere vastgestelde criteria en secundo het identificeren van mogelijkheden tot verbetering van de effectiviteit en de efficiëntie



van de werking van het lokaal bestuur.

Ten slotte is er de financiële audit die de betrouwbaarheid van de financiële rapportering test.

#### **Artikel 266.**

De auditaspecten worden in dit decreet zo minimaal mogelijk genormeerd. Een verplichte jaarlijkse globale rapportering wordt opgelegd en de bestemming van de auditrapporten wordt in dit artikel aangegeven. De Vlaamse regering kan omtrent deze auditaspecten nadere regels stellen.

In paragraaf 2 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het de gemeenteraad is die de gevolgen koppelt aan de inhoud van de rapporten. De gouverneur heeft echter ook enkele decretale bevoegdheden die gebaseerd zijn op de audit. Het gaat hem onder ander over de aansprakelijkheidsbepaling in het kader van de jaarrekening.

Deze tweede paragraaf wil zeker niet zeggen dat het beheer, i.c. het college van burgemeester en schepenen, het managementteam, de secretaris, de financieel beheerder en de budgethouder, zich niet kunnen baseren op het rapport en de managementbrief van de externe auditcommissie.

Het auditverslag of auditrapport is een summier document dat de essentie bevat. Het is des te summierder naarmate er minder opmerkingen zijn in verband met de elementen die het voorwerp van de audit vormden. Het auditverslag kan gedefinieerd worden als de collegiale schriftelijke eindrapportering van de externe auditcommissie over zijn auditwerkzaamheden waarbij onder andere aandacht besteed wordt aan de wijze waarop de audit werd uitgevoerd, aan de mate waarin de wettelijke en reglementaire voorschriften, de boekhoudkundige beginselen en de continuïteit of de vergelijkbaarheid van de toegepaste waarderingsregels werden gerespecteerd en aan de waarning dat de jaarrekening waar en getrouw het vermogen, de financiële positie en het resultaat van het boekjaar weergeeft. Voor de doelstellingen geeft het rapport aan in welke mate deze gerealiseerd werden. Het rapport zal ook melding maken van zware tekorten inzake zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit.

In de managementbrief, die vaak tussentijds wordt afgeleverd, vermeldt de commissie de elementen die in aanmerking komen voor verbetering maar die niet noodzakelijk afbreuk doen aan het waar en getrouw beeld of een schending inhouden van de regelgeving. Een managementbrief is een niet verplichte vorm van goede auditpraktijk die een aanvulling vormt op het auditrapport. Het is eerder een service naar het management toe en heeft minder belang voor de externe belanghebbenden. Het is dan ook de reden dat het niet expliciet in het decreet werd opgenomen.

#### **Artikel 267.**

Om het mogelijk te maken dat de externe auditcommissie haar werk naar behoren doet is het absoluut noodzakelijk dat ze toegang heeft tot alle informatie en documenten waar en op welke drager ze zich ook bevinden. Bovendien moet de gevraagde informatie zo snel mogelijk ter beschikking worden gesteld.

Om een zo efficiënt mogelijke audit te bekomen is het verantwoord elk personeelslid rechtstreeks

zijn bevinden inzake onregelmatigheden aan de audit te laten rapporteren. Onder rechtstreeks dient ook te worden verstaan dat aan deze rapportering door een personeelslid door het bestuur geen voorwaarden kunnen worden opgelegd. Het is bijvoorbeeld verboden het personeelslid te verplichten de secretaris of de burgemeester in te lichten van het feit dat hij iets aan de externe auditcommissie heeft meegedeeld. Om misbruiken van dit recht van het personeelslid in te dijken is het wel mogelijk dat bij misbruik van dit recht een tuchtprocedure wordt opgestart. Het is aan de audit om te oordelen of het personeelslid misbruik heeft gemaakt van zijn rapporteringrecht.

Gelet op de geheimhouding van het onderzoek van de audit is het noodzakelijk het inzagerecht van elk raadslid inzake de activiteiten van en naar de auditcommissie toe te beperken. Hiertegenover staat een objectieve gebalde rapportering die mede gewaarborgd wordt door een mogelijke review op de werkzaamheden van de externe auditcommissie.

#### **Artikel 268.**

Het zal vooral de gemeente zijn dat de vruchten plukt van de externe audit. Dat verantwoordt waarom een deel van de kostprijs van de audit op de gemeenten wordt verhaald. Dit artikel biedt daarvoor een decretale basis.

#### **Artikel 269.**

Te noteren is dat dit hoofdstuk veeleer een kader biedt voor de Vlaamse regering om nader in te vullen en minder een kader voor het lokaal bestuur dat weinig marge heeft om de – per slot van rekening: externe – audit nader in te vullen.

#### **Artikel 270.**

Dit artikel is gesteund op artikel 26bis, §2, van de OCMW-wet. De verplichting tot voorafgaande voorlegging aan het overlegcomité, werd echter vervangen door een voorafgaand advies van de raad voor maatschappelijk welzijn. Gelet op de toevoeging van de OCMW-voorzitter aan het college, wordt het overlegcomité niet langer noodzakelijk geacht en zal deze instelling afgeschaft worden.

Met het oog op transparantie werd deze bepaling inzake overleg met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn opgenomen in het gemeentedecreet en opgeheven in de OCMW-wet.

#### **Artikel 271.**

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de gemeente en het OCMW om beheersovereenkomsten af te sluiten omtrent het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten. Er kan ook worden overeengekomen dat de gemeenten en het openbaar centrum voor bepaalde functies een beroep doen op elkaars personeelsleden.

### **Artikel 272.**

De artikelen 272 tot en met 293 vervangen de artikelen 330 tot 351 van de Nieuwe Gemeentewet betreffende de binnengemeentelijke territoriale organen als bedoeld in artikel 41 van de Grondwet.

Inzake de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest ter zake dient gewezen te worden op de herziening van artikel 41 van de Grondwet d.d. 25 februari 2005 (*B.S.* 11 maart 2005). Door in artikel 41, tweede lid van de Grondwet het woord wet te vervangen door de in artikel 134 bedoelde regel, bepaalt ook de Grondwet voortaan uitdrukkelijk dat de Gewesten bevoegd zijn om de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing van de binnengemeentelijke territoriale organen te regelen.

De bestaande regeling in de Nieuwe Gemeentewet wordt inhoudelijk grotendeels behouden. Wel wordt de term “bureau van het district” vervangen door “districtscollege” aangezien het deze laatste term is die in de praktijk wordt gehanteerd.

Voor het overige worden de verwijzingen in de Nieuwe Gemeentewet naar de regelingen inzake organisatie, werking, enz. van de gemeenten in de Nieuwe Gemeentewet uiteraard vervangen door verwijzingen naar de nieuwe regelingen in het ontwerp van gemeentedecreet.

Om de bepalingen inzake de districten vlot leesbaar te maken, wordt de Vlaamse regering in artikel 303 gemachtigd om de bepalingen inzake de districten te coördineren en zo onder meer de verwijzingen te vervangen door een doorlopende tekst.

Artikel 272 herneemt artikel 330 N.Gem.W.

### **Artikel 273.**

Dit artikel herneemt artikel 331 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen van het gemeentedecreet werden aangepast in functie van de opmerkingen van de Raad van State.

### **Artikel 274.**

Dit artikel herneemt artikel 332 N.Gem.W.

Om te beantwoorden aan de Grondwettelijke verplichting vervat in artikel 11bis van de Grondwet, wordt hier wel een bepaling aan toegevoegd die de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in het districtcollege garandeert.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt de verwijzing naar de installatievergadering op 31 januari vervangen door “uiterlijk binnen twee maanden na de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad”.

In de tweede paragraaf wordt de voorziene termijn van drie maanden voor de opvolging vervangen door twee maanden overeenkomstig de regeling in het college van burgemeester en schepenen.

Ook wordt de voorkeur voor de oudste kandidaat in de tweede paragraaf vervangen door de jongste kandidaat conform de overige bepalingen van het ontwerp.

In de derde paragraaf wordt overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State verduidelijkt dat het ook hier om een maximum aantal leden gaat en wordt een regeling opgenomen voor het geval de voorzitter van de districtsraad geen deel uitmaakt van het districtscollege.

Er wordt evenwel geen bijzondere kiesprocedure voor de verkiezing van een afzonderlijke voorzitter van het college opgenomen. Hiervoor volstaat het immers te verwijzen naar de gewone regels (artikel 278 juncto artikel 54). In artikel 278 wordt immers artikel 54 inzake de wijze van stemmen in het college van overeenkomstige toepassing verklaard op de stemmingen in het districtscollege.

Tot slot wordt in de vijfde paragraaf de verwijzing naar artikel 50, §1 geschrapt aangezien voor de definitieve vervanging in de districten een bijzondere regeling is opgenomen. De verwijzing naar artikel 50, §2 en 3 inzake de tijdelijke vervanging blijft daarentegen wel degelijk relevant.

#### **Artikel 275.**

Dit artikel herneemt artikel 333 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen in het gemeentedecreet werden aangepast overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

#### **Artikel 276.**

Dit artikel herneemt artikel 334 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen in het gemeentedecreet werden aangepast overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

#### **Artikel 277.**

Dit artikel herneemt artikel 335 N.Gem.W.

Rekening houdend met de opmerking van de Raad van State werd in deze bepaling de zinsnede “inwoners van de gemeente” geschrapt als overbodig. Het wordt wel nuttig geacht om deze bepaling toch te behouden voor de gemeenteraadsleden en de ambtenaren die daartoe opdracht hebben gekregen.

**Artikel 278.**

Dit artikel herneemt artikel 336 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen in het gemeentedecreet werden aangepast overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

**Artikel 279.**

Dit artikel herneemt artikel 337 N.Gem.W.

**Artikel 280.**

Dit artikel herneemt artikel 338 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen in het gemeentedecreet werden aangepast overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

**Artikel 281.**

Dit artikel herneemt artikel 339 N.Gem.W.

**Artikel 282.**

Dit artikel herneemt artikel 340 N.Gem.W.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State worden de bepalingen overeenkomstig dewelke het voldoende is dat de overdracht van bevoegdheid niet uitdrukkelijk verboden wordt, geschrapt en wordt opnieuw de tekst van de Nieuwe Gemeentewet hernomen. De Raad van State wijst er immers op dat de oorspronkelijk in het ontwerp opgenomen regeling niet in overeenstemming is met het beginsel dat de overheid die de delegatie verleent, zelf de draagwijdte en de grenzen van de delegatie dient te bepalen.

**Artikel 283.**

Dit artikel herneemt artikel 341 N.Gem.W.

**Artikel 284.**

Dit artikel herneemt artikel 342 N.Gem.W.

De verwijzingen naar de bepalingen in het gemeentedecreet werden aangepast overeenkomstig de

opmerkingen van de Raad van State.

**Artikel 285.**

Dit artikel herneemt artikel 343 N.Gem.W.

**Artikel 286.**

Dit artikel herneemt artikel 344 N.Gem.W.

Overeenkomstig §1, 1° blijkt dat het district "inrichtingen" kan oprichten. Op te merken valt echter dat de bepalingen over de verzelfstandiging en de participatie in rechtspersonen niet van overeenkomstige toepassing gemaakt worden op de districten. De districten kunnen dus geen verzelfstandigde diensten oprichten. Met de term inrichtingen worden dus enkel diensten bedoeld die niet als verzelfstandigde diensten in de zin van dit decreet kunnen worden aangemerkt.

**Artikel 287.**

Dit artikel herneemt artikel 345 N.Gem.W.

**Artikel 288.**

Dit artikel herneemt artikel 346 N.Gem.W.

**Artikel 289.**

Dit artikel herneemt artikel 347 N.Gem.W.

**Artikel 290.**

Dit artikel is gebaseerd op artikel 348 N.Gem.W. Deze bepaling werd verfijnd door toevoeging van een 3° n.a.v. de door de Raad van State gemaakte opmerkingen.

**Artikel 291.**

Dit artikel herneemt artikel 349 N.Gem.W.

**Artikel 292.**

Dit artikel herneemt artikel 350 N.Gem.W.

#### **Artikel 293.**

Dit artikel herneemt artikel 351 N.Gem.W. De bepaling werd verder verfijnd n.a.v. de door de Raad van State gemaakte opmerkingen. Onder meer wordt verduidelijkt dat dezelfde drempels gelden voor de inwoners van de districten als voor de inwoners van de gemeenten.

#### **Artikel 294.**

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt artikel 22bis van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten eveneens opgeheven in artikel 303 en geïntegreerd in het gemeentedecreet. Uiteraard werden de verwijzingen aangepast aan de toezichtsregeling zoals opgenomen in het gemeentedecreet.

#### **Artikel 295.**

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt ook artikel 22ter van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaams Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten opgeheven in artikel 303 en geïntegreerd in het gemeentedecreet. Uiteraard werden de verwijzingen aangepast aan de toezichtsregeling zoals opgenomen in het gemeentedecreet.

#### **Artikel 296.**

Dit artikel herneemt artikel 275 Nieuwe Gemeentewet, met dien verstande dat de bevoegdheid uiteraard toekomt aan de Vlaamse regering.

#### **Artikel 297.**

Dit artikel is gebaseerd op artikel 273 Nieuwe Gemeentewet.

Wel wordt de mogelijkheid voorzien om een initiatief tot samenvoeging te sturen van onderuit, d.w.z. vanuit de betrokken gemeenten zelf.

In beginsel zijn de gewesten niet bevoegd om zich in te laten met de bevoegdheid van de Raad van State. De decreetgever kan het evenwel noodzakelijk vinden om te bepalen op welke manier de geschillen tussen de gemeenteraden worden beslecht. Bovendien houdt de ontworpen bepaling in feite een loutere bevestiging in van de regel die thans vervat is in artikel 16, 5°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In die omstandigheden kan de ontworpen bepaling geacht

worden te steunen op de impliciete bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, als bedoeld in artikel 10 B.W.H.I.

Mutatis mutandis geldt dezelfde redenering t.a.v. artikel 265, § 2, derde lid, naar luid waarvan geschillen die voortvloeien uit titels of bezit behoren tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Die bepaling bevestigt slechts wat reeds voortvloeit uit artikel 144 van de Grondwet.

#### **Artikel 298.**

Dit artikel is gebaseerd op artikel 272 Nieuwe Gemeentewet.

#### **Artikel 299.**

Dit artikel wijzigt een aantal bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet. Hierbij werd enerzijds beoogd om niet te raken aan federaal voorbehouden materies, b.v. inzake de organisatie en het beleid inzake politie. Anderzijds drongen deze wijzigingsbepalingen zich op om een consistente samenlezing met de nieuwe regelingen in het Gemeentedecreet mogelijk te maken.

In de punten 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup> wordt het territoriaal toepassingsgebied beperkt tot de gemeente Voeren aangezien deze bepalingen voor de randgemeenten reeds werden opgeheven bij artikel 22 van het decreet van 15 juli 2002.

In het punt 7<sup>o</sup> wordt het territoriaal toepassingsgebied opgenomen overeenkomstig de door de Raad van State gemaakte opmerking.

Het punt 8<sup>o</sup> wordt geschrapt omdat de Raad van State terecht opmerkt dat het begrip sluitend budget als dusdanig niet in het ontwerp voorkomt.

#### **Artikel 300.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 301.**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 302.**

In dit artikel worden de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet opgeheven die door de bijzondere wet van 13 juli 2001 geregionaliseerd zijn. Het spreekt voor zich dat deze bepalingen slechts opgeheven worden voor de gemeenten van het Vlaamse gewest.

Deze bepaling werd tevens aangepast overeenkomstig de opmerkingen gemaakt door de Raad van



State. Volgens de Raad van State is het gewest niet bevoegd om artikel 255, 1°, 8°, 11° en 15° en artikel 332, §4 van de Nieuwe Gemeentewet op te heffen.

### **Artikel 303.**

Dit artikel heft het decreet van 28 april 1993 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest op, omdat dit decreet wordt geïncorporeerd in huidig decreet. Om tegemoet te komen aan de terecht opmerking van de Raad van State worden ook de bepalingen inzake binnengemeentelijke territoriale organen opgeheven en geïntegreerd in het gemeentedecreet.

Daarnaast heft het tevens een aantal decreten, wetten en besluiten op die onverenigbaar worden geacht met huidig decreet.

Een aantal besluiten werd voorsnog niet opgeheven. Dit is het geval wanneer de bestaande regeling van de Nieuwe Gemeentewet gewoon werd overgenomen. De desbetreffende besluiten worden dan ook in beginsel niet onverenigbaar geacht met huidig decreet. Het betreft onder meer de volgende besluiten:

- het koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot vaststelling van de schrijfwijze van de gemeentenamen;
- het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot vaststelling van de nadere procedureregels voor het houden van een gemeentelijke volksraadpleging ;
- het koninklijk besluit van 25 februari 1996 tot uitvoering van artikel 12bis van de N.Gem.W. ;
- het koninklijk besluit van 4 mei 1999 houdende uitvoering van artikel 329 bis N. Gem. W. en van artikel 144 van de Provinciewet ;

Ook het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen en het koninklijk besluit van 30 maart 1987 tot uitvoering van artikel 8 van het K.B. nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen werd niet opgeheven.

### **Artikel 304.**

Dit artikel machtigt de Vlaamse regering de terminologie in bestaande decreten te wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet.

### **Artikel 305.**

Dit artikel machtigt de Vlaamse regering om over te gaan tot coördinatie van de bepalingen inzake de districten. Gewezen dient te worden op de opmerking van de Raad van State dat, gelet op het parallellisme der vormen, deze machtiging geen betrekking kan hebben op decreten die bij bijzondere meerderheid zijn goedgekeurd.

**Artikel 306.**

Dit artikel bevat overgangsbepalingen inzake de bevoegde tuchtoverheid.

**Artikel 307.**

Dit artikel regelt de doorhaling van een aantal tuchtstraffen die in dit decreet niet langer worden voorzien.

**Artikel 308.**

Dit artikel bevat overgangsmaatregel voor de plaatselijke ontvangers.

**Artikel 309.**

Dit artikel bepaalt dat, bij de goedkeuring van de eerste jaarrekening volgens de nieuwe procedure meteen ook, onder voorbehoud van opzettelijk bedrog, kwijting wordt verleend voor de vroegere ontvangers voor alle voorgaande jaarrekeningen.

**Artikel 310.**

Een overgangperiode wordt ingebouwd om de gevolgen op te vangen van nieuwe regeling voor de gemeentelijke externe verzelfstandiging. De gemeenten beschikken over uiterlijk 3 jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het decreet om hun huidige gemeentebedrijven, autonome gemeentebedrijven en andere deelnemingen in personen die met taken van gemeentelijk belang zijn belast, in overeenstemming te brengen met de nieuwe voorschriften. De omvormingsbeslissingen van de gemeenten zijn, net zoals de beslissingen tot oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap, onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering. Niettegenstaande voormelde overgangperiode worden de bestaande gemeentebedrijven en andere personen die belast zijn met een taak van gemeentelijk belang onmiddellijk onderworpen aan een aantal bepalingen van het nieuwe decreet. Het betreft met name - de verplichtingen inzake formele motivering en openbaarheid van bestuur;- de onverenigbaarheden in hoofde van de gemeentelijke vertegenwoordigers of bestuurders;- de mogelijkheid om bij gemeenteraadsbeslissing aan die personen middelen, infrastructuur of, mits naleving van de ter zake geldende rechtspositieregeling, personeel ter beschikking te stellen of over te dragen.

**Artikel 311.**

Dit artikel houdt de gebruikelijke overgangsbepaling in bij de invoering van nieuwe regelgeving, namelijk de beslissingen die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe toezichtregeling zijn genomen, blijven ressorteren onder de regeling die van toepassing was op het ogenblik dat deze beslissingen werden getroffen.

#### **Artikel 312.**

Bij wijze van overgangsmaatregel kunnen de gemeenten tot 2012 wachten vooraleer de OCMW-voorzitter aan het college van burgemeester en schepenen toe te voegen. Daartoe is vereist dat de gemeenteraad op de installatievergadering van 2 januari 2007 beslist om de OCMW-voorzitter niet aan het college van burgemeester en schepenen toe te voegen. In een dergelijk geval zal ook de versoepelde samenwerking tussen gemeente en OCMW nog niet in werking kunnen treden en blijven de thans geldende regels van toepassing.

Overeenkomstig de opmerking van de Raad van State wordt artikel 270 (vervanging voorlegging aan overlegcomité door voorafgaand advies) toegevoegd aan de bepalingen die in dat geval niet in werking treden. Deze bepaling is inderdaad onlosmakelijk verbonden met de toevoeging van de OCMW-voorzitter aan het college. Dit is echter niet het geval voor artikel 271 dat de beheersovereenkomsten betreft die tussen OCMW en gemeente kunnen worden gesloten. Het feit dat een gemeente wacht tot 2012 om de OCMW-voorzitter aan het college toe te voegen, belet dus niet dat artikel 271 reeds eerder in werking kan treden.

#### **Artikel 313.**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

Marino KEULEN

