

DE VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN
BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Hervorming Bestuurlijk toezicht – toelichting wijzigingsvoorstellen.

Inhoud

Vooraf	1
I. Historiek.....	2
II. Vlaamse beleidsoptie	2
III. Knelpunten in de huidige toezichtprocedure : duur van het onderzoek en van de procedure.....	3
IV. Afbakening van het voorstel tot hervorming van het bestuurlijk toezicht.....	3
V. Inperking van het goedkeuringtoezicht.	3
VI. Overige krachtlijnen van de wijzigingsvoorstellen.....	4
VII. Specifiek voor het financieel toezicht	7
VIII. Uitwerking van de visie: procedurele krijtlijnen.....	8
IX. Beslissing van de Vlaamse Regering	8

Vooraf

Deze nota schetst de krijtlijnen waarbinnen de Vlaamse Regering het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen verder wil vereenvoudigen en transparanter maken, rekening houdend met een voortschrijdende digitalisering. Deze voorstellen zullen verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden in het ontwerp van Decreet Lokaal Bestuur (hierna DLB).

I. Historiek

In de voorgaande twee bestuursperiodes werd een grotere onderlinge afstemming van de regels voor gemeenten, OCMW 's en provincies nagestreefd, evenals meer autonomie voor de gemeenten, OCMW's en provincies, meer ruimte voor lokaal maatwerk en een vereenvoudiging van de regelgeving m.b.t. de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht. Wat dat laatste betreft, ligt de nadruk op het algemeen toezicht, de meest eenvoudige vorm van toezicht, uitgeoefend na klachten. Het wordt op objectieve en uniforme wijze toegepast.

II. Vlaamse beleidsoptie

De huidige Vlaamse Regering, wil nog verder gaan in het vereenvoudigen van het bestuurlijk toezicht.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014 – 2015 van 23 juli 2014 behelst volgende passages aangaande het bestuurlijk toezicht;

- *“We gaan verder in het vereenvoudigen van het administratief toezicht. We schaffen het goedkeuringstoezicht af. Het algemeen toezicht (ex post) wordt de norm.”*
- *“Vlaanderen legt de klemtoon op ex post-controle met als uitgangspunt de nieuwe lokale beleids- en beheers cyclus.”*
- *“De nieuwe verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen verankeren we in een nieuw decreet “lokaal bestuur” dat in de plaats komt van de bestaande decreten (Gemeentedecreet, OCMW-decreet en decreet Intergemeentelijke Samenwerking) en dat resulteert in een verregaande inperking en vereenvoudiging van de bestuurlijke regels, rekening houdend met de voortschrijdende digitalisering.”*

In de Beleidsnota 2014 - 2019 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid staat onder de strategische doelstelling 2: 'Vlaanderen en de gemeenten: samen besturen in vertrouwen' de operationele doelstelling 2..2 'Vereenvoudiging van het administratief toezicht en de afschaffing van het goedkeuringstoezicht. (pag.17) ' met volgende preciseringen:

- De toezichtprocedure wordt vereenvoudigd en maximaal eenvormig gemaakt. Hierbij wordt rekening gehouden met de belangrijkste knelpunten uit de dagelijkse bestuurspraktijk.
- Ongeacht de lokale overheid (gemeente, OCMW,...) wordt dezelfde termijn van toezicht toegepast en deze wordt op dezelfde manier berekend, geschorst of gestuit.
- De termijn waarbinnen een optreden mogelijk is blijft zo kort mogelijk. Dat komt zowel de rechtszekerheid, de duidelijkheid als de gebruiksvriendelijkheid van de toezichtprocedures ten goede.
- De procedure moet eenvoudig en transparant zijn, met bijzondere aandacht voor het beginsel van eenheid van toezicht. De gouverneurs moeten hetzelfde standpunt vertolken als de minister. Er zal onderzocht worden hoe het proces van toezicht kan geoptimaliseerd worden.
- Er moet duidelijkheid zijn over wat de burger kan verwachten nadat de gouverneur zich heeft uitgesproken.

III. Knelpunten in de huidige toezichtprocedure : duur van het onderzoek en van de procedure

- Het aanslepend onderzoek: in de gevallen waarin er geen wettelijke termijn loopt of wanneer de termijn één of meerdere keren wordt gestuit ten gevolge van een opvraging, kan een onderzoek maandenlang aanslepen. Dat is niet aanvaardbaar voor personen die bijvoorbeeld door middel van een klacht een beroep doen op de toezichthoudende overheid.
- Te lange procedure: de huidige tweetrapsprocedure met mogelijkheid tot schorsing door de provinciegouverneur en, na handhaving of aanpassing door het lokaal bestuur, een eventuele vernietiging door de minister, neemt veel tijd in beslag. De mogelijke tweetrapsprocedure schept ook verwarring. Zo menen sommige indieners van klachten dat de minister een beroepsinstantie is bij wie ze de toezichtbeslissingen van de gouverneurs kunnen aanvechten. Dat is niet het geval. De gouverneurs worden overigens geacht juist beslissingen te nemen volgens de instructies van de minister.

IV. Afbakening van het voorstel tot hervorming van het bestuurlijk toezicht.

De voorstellen tot hervorming van het bestuurlijk toezicht worden uitgewerkt in het ontwerp van DLB en hebben in eerste instantie betrekking op de gemeenten. Ze worden maximaal doorgetrokken naar de andere lokale besturen, met name de autonome gemeentebedrijven, de politiezones, de hulpverleningszones, de OCMW's, de intergemeentelijke samenwerkings-verbanden (IGS) en andere samenwerkingsvormen. Analoge wijzigingen aan het toezicht op de provincies worden geregeld in een wijziging van het provinciedecreet. Het toezicht op de besturen van de eredienst wordt voorlopig niet gewijzigd: de verhouding met de gemeente is voor deze besturen zo specifiek dat dit een andere aanpak vergt.

V. Inperking van het goedkeuringtoezicht.

Op volgende bestuurshandelingen is momenteel in het Gemeentedecreet (GD)/OCMW-decreet (OD) nog goedkeuringtoezicht van toepassing:

- oprichting autonoom bedrijf en statuten: artikel 232, 2de lid GD;
- wijziging statuten autonoom bedrijf: artikel 234, 2de lid GD;
- oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm en statuten: artikel 245 §3 GD;
- oprichting, deelname of vertegenwoordiging van het AGB in andere rechtspersoon: artikel 242 §5, 3de lid GD;
- oprichting districtsbestuur: artikel 294 GD;
- oprichting verenigingen en statuten: artikelen 220, 237 en 247/2 OD (wijziging statuten, artikelen 224 en 239 OD);
- lening ter sanering financiën: artikel 176 §4 GD;
- jaarrekeningen; artikel 173 §2 GD en artikel 174 §2 OD.

In de lijn van het regeerakkoord en de beleidsnota wordt voorgesteld om het goedkeuringstoezicht op de oprichting van districtsbesturen, op de leningen ter sanering van de financiën, op de oprichting en de statuten van autonome gemeentebedrijven en gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, op de oprichting, deelname of vertegenwoordiging van een AGB in een andere rechtspersoon te schrappen en te vervangen door het algemeen toezicht met desgevallend een publicatieplicht (cf. infra III, a).

Het goedkeuringstoezicht op de jaarrekeningen wordt in het kader van de Europese verplichtingen aangehouden (cf. infra VII). Ook voor de oprichting en de statuten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en OCMW-verenigingen wordt, gelet op de impact van deze beslissingen, het goedkeuringstoezicht behouden.

VI. Overige krachtlijnen van de wijzigingsvoorstellen.

1. Toezicht en informatieplicht

Het regeerakkoord bevestigt de reeds ingezette weg tot afbouw van het systematisch toezicht op de bestuurshandelingen van de lokale overheid. Natuurlijk moeten alle overheden de hogere rechtsnormen naleven en oog hebben voor de belangen van de ruimere gemeenschap. Burgers, maar ook raadsleden en andere belanghebbenden zoals bedrijven en verenigingen hebben daarom het recht om door middel van klachten of bezwaarschriften een beroep te doen op de toezichthoudende overheid ten aanzien van beslissingen die lokale besturen nemen. Daarbij moeten zij over relevante informatie kunnen beschikken. Democratische transparantie start met het creëren van ruime mogelijkheden voor raadsleden en belanghebbenden om informatie te bekomen over de beslissingen van de lokale besturen en er desgevallend een klacht tegen in te dienen.

Het Gemeentedecreet voorziet vandaag in de verplichte inzending aan de toezichthoudende overheid van een lijst met de beknopte omschrijving van de besluiten die de gemeenteraad heeft genomen. Die inzending moet gebeuren na elke zitting van de gemeenteraad. Daarnaast bepaalt het decreet dat een aantal besluiten naar de toezichthoudende overheid moet gezonden worden.

Deze informatie over de beslissingen van de gemeenteraden is eveneens van primordiaal belang voor alle inwoners en andere belangstellenden in het lokale beleid. Logischerwijze wordt die dan ook zo toegankelijk mogelijk bekend gemaakt aan de burger.

Het wijzigingsvoorstel bevat **zodoende** de vervanging van de inzendingsplicht naar de toezichthoudende overheid door een **online bekendmakingsplicht**. Alle belanghebbenden, zowel de gemeenteraadsleden als de burgers, bedrijven en verenigingen bekomen zodoende relevante informatie over het lokale beleid.

Door de verplichte digitale publicatie wordt de informatie die thans nog ingezonden moet worden in het kader van het bestuurlijk toezicht, ook digitaal beschikbaar voor de toezichthoudende overheid, zodat de materiële verzending op papier en de dossierstroom tussen de lokale besturen en de toezichthoudende overheid verder kan afgebouwd worden.

De decreetgever laat het aan de Vlaamse Regering over om de digitale publicatieplicht in te vullen en de modaliteiten ervan te bepalen samen met de wijze van verzending¹ van stukken en klachten in het kader van het administratief toezicht. Dat biedt de mogelijkheid om mee te evolueren met de digitale ontwikkelingen, zonder dat een verdere decreetwijziging vereist is.

Er wordt uitgegaan van een “**maximale digitalisering**” van interne en externe processen, waarbij de papierstromen zoveel mogelijk afgeschaft worden en voorgesteld wordt om voormelde **klachten op één uniek adres** te laten binnenkomen, (zonder dat dit belet dat klagers ook op andere wijzen klacht kunnen indienen).

2. Snellere procedures

De burger en het lokale bestuur zijn gebaat bij een snellere toezichtprocedure die leidt tot snellere rechtszekerheid. Om die reden wordt voorgesteld om de termijnen in de toezichtprocedure waar mogelijk in te korten en de mogelijkheid tot stuiting van deze termijnen te beperken.

- De toezichttermijn in de huidige procedure in het gemeentedecreet varieert. In beginsel bedraagt deze termijn 30 dagen, onder andere voor besluiten op de meldingslijsten. Hij bedraagt 50 dagen voor de inzendingsplichtige besluiten. De **duur van de termijn** van toezicht zal zoveel als mogelijk op 30 dagen gebracht worden. Een uitzondering hierop blijven de financiële beleidsrapporten om reden vermeld onder VII.

- In de huidige toezichtprocedure is het voor de toezichthoudende overheid ook mogelijk om meerdere keren een toezichttermijn te stuiten, bijvoorbeeld door het opvragen van bijkomende inlichtingen. Ook door opeenvolgende klachten zouden soms de termijnen meermaals gestuit kunnen worden. De **mogelijkheid tot stuiting** wordt in het nieuwe voorstel tot een minimum beperkt, bijvoorbeeld tot klachten die in de oorspronkelijke termijn worden ingediend en tot de eerste opvraging door de toezichthoudende overheid van het dossier.

Tevens wordt voorgesteld een systeem van ‘**van rechtswege nietigheid**’ in te voeren wanneer een in gebreke gesteld bestuur nalaat een opgevraagd besluit te bezorgen. Dat moet leiden tot een versnelde doorlooptijd van de toezichtdossiers.

Momenteel wordt bij een opvraging van een besluit het bestuur gevraagd het besluit met de stukken binnen een korte termijn te bezorgen (10 dagen of twee weken bijvoorbeeld). In de praktijk duurt het evenwel meestal langer voordat het besluit met het dossier wordt verstuurd. In een aantal gevallen is het zelfs nodig om één of meerdere herinneringsbrieven te verzenden, hetgeen leidt tot een lange behandelingstermijn van het klachtdossier.

Er wordt daarom voorgesteld dat, wanneer de toezichthoudende overheid een besluit opvraagt, het bestuur binnen een termijn van 30 dagen volgend op de dag van de verzending van de opvraging aan deze vraag dient te voldoen. Indien de lokale overheid nalaat om binnen deze termijn het gevraagde besluit te versturen, stuurt de toezichthoudende overheid een herinnering, waarin expliciet is opgenomen dat wanneer het gevraagde besluit na een nieuwe termijn van 30 dagen nog niet is ingekomen het betreffende besluit van rechtswege nietig is.

¹ Verzenden gebeurt bij voorkeur digitaal.

3 Administratieve vereenvoudiging en transparante procedures.

In het kader van de transparantie wordt voorgesteld dat slechts één instantie (hetzij de minister, hetzij de provinciegouverneur) het bestuurlijk toezicht uitoefent.

De thans geldende tweetrapsprocedure (schorsing door de provinciegouverneur en of vernietiging door de minister) zorgt in veel gevallen voor onduidelijkheid en voor vertraging.

Er wordt voorgesteld om de schorsingsmaatregel niet langer aan te houden en onmiddellijk over te gaan tot een vernietiging zo daar redenen voor zouden zijn. Het feit dat er slechts één toezichthouder is en de schorsingsmaatregel niet langer bestaat, betekent niet alleen een aanzienlijke vereenvoudiging van de procedure, maar ook een belangrijke inkorting van de maximale behandelingstermijn van een dossier

3.1 Eén toezichthouder

De toezichthoudende overheid is thans de Vlaamse Regering (bij delegatie de Vlaamse minister van binnenlands bestuur) en namens de Vlaamse regering de provinciegouverneur die handelt overeenkomstig de instructies van de Vlaamse Regering.

De wijziging bestaat erin dat in de toekomst slechts één van beiden gevat wordt als toezichthoudende overheid en het bestuurlijk toezicht zal uitoefenen. Hoe en door wie dan in de praktijk het toezicht wordt uitgeoefend maakt het voorwerp uit van werkafspraken tussen de minister en de provinciegouverneurs over een goede praktijkregeling. Maar voor de burger en het bestuur is het duidelijk. Zodra de gouverneur of minister beslist hetzij niet op te treden, hetzij te vernietigen in het kader van het bestuurlijk toezicht, is dit definitief².

Hierbij kan principieel gelden dat de gouverneurs de klachten in het kader van het toezicht zullen behandelen, maar dat de minister te allen tijde het dossier voor beslissing naar zich toe kan trekken. Het is daartoe uiteraard noodzakelijk dat de minister en de gouverneurs kennis hebben van de ingekomen klachten via een centraal registratiesysteem. Dat systeem wordt beheerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur dat instaat voor de dossiervoorbereiding, zowel ten behoeve van de gouverneurs als voor de minister. De wijze waarop het agentschap is georganiseerd laat een goede afstemming toe tussen de minister en de gouverneurs.

Door het principe te hanteren dat slechts één toezichthouder de beslissing neemt wordt een mogelijk verschil in behandeling ten aanzien van een concreet dossier en een aantasting van het gezag van de gouverneur uitgesloten. Het zorgt ervoor dat klagers de minister niet langer zouden kunnen beschouwen als een beroepsinstantie ten aanzien van de beslissing van de gouverneur. Ook dat moet worden vermeden in een rechtsorganisatie waarbij de gouverneur de commissaris is van de Vlaamse Regering en handelt overeenkomstig haar instructies.

3.2 Eén toezichtmaatregel

Daarop aansluitend bestaat een ander belangrijk voorstel uit de afschaffing van de schorsing als toezichtmaatregel. Dat betekent niet alleen een aanzienlijke vereenvoudiging

² Onverminderd het beroep bij de Raad van State.

van de procedure, maar ook een aanzienlijke inkorting van de maximale behandelingstermijn van een dossier.

Een onmiddellijke vernietiging biedt voorts het voordeel van duidelijkheid. Voor de burger en het bestuur is meteen duidelijk dat het besluit uit het rechtsverkeer verdwijnt. De onzekerheid en het tijdsverloop omtrent het lot van een rechtvaardigings- en aanpassingsbeslissing vervalst. Uiteraard kan de belanghebbende, waar mogelijk, steeds beroep indienen bij de Raad van State.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur blijft zijn adviserende en ondersteunende rol ten aanzien van de lokale besturen vervullen; een lokaal bestuur kan blijven advies inwinnen bij het agentschap over de voorgenomen beslissingen en de gevolgen daarvan.

VII. Specifiek voor het financieel toezicht

Ook voor het toezicht op de beleidsrapporten (meerjarenplannen en de wijzigingen, de jaarrekeningen) van de lokale besturen wordt voorgesteld om zoveel mogelijk dezelfde principes toe te passen: één toezichthouder, inkorting van de termijnen, schrappen van de rechtsfiguur van de schorsing en van de mogelijkheid tot herhaalde stuitingen van de termijn. Dat betekent dat heel wat artikelen van de decreten moeten worden aangepast. De invoering van één toezichthouder impliceert ook de aanpassing (en vereenvoudiging) van een aantal specifieke (beroeps-)procedures.

De vereenvoudiging van de procedures (vooral wat betreft de schorsing en de stuiting van de termijn) moet leiden tot snellere rechtszekerheid voor de besturen. Daar zal wel tegenover staan dat het resterende toezicht op de beleidsrapporten op een adequate wijze zal blijven worden uitgevoerd: enerzijds moet er nauwgezet toegezien worden op de criteria van het financieel evenwicht (zie regeerakkoord, p. 160), anderzijds is de kwaliteit van de aangeleverde data (digitale rapportering) van cruciaal belang om te voldoen aan onze Europese verplichtingen (vele kleine fouten geven cumulatief ook belangrijke afwijkingen). Daarom wordt het goedkeuringstoezicht op de jaarrekeningen behouden en uitgebreid naar de AGB's (en APB's). De toezichtstermijn van 150 dagen wordt aangehouden, met dien verstande dat ernaar gestreefd wordt om die termijn niet uit te putten. Een niet-goedkeuring moet het bestuur immers zo snel als realistisch mogelijk is worden betekend. Om dezelfde reden wordt met betrekking tot de meerjarenplannen en hun wijzigingen de toezichtstermijn van 50 dagen behouden. Voor deze besluiten blijft een systematisch toezicht noodzakelijk.

Zoals in de beleidsnota vermeld: *“Europa vereist een nauwgezet toezicht en een onafhankelijke audit op de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen, de boekhouding en de gerapporteerde cijfers. In de Vlaamse context wordt dat toezicht vorm gegeven in het kader van het bestuurlijk toezicht, met name het bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten van de lokale besturen. Ik zal dan ook mijn administratie opdracht geven om het proces “bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten” te evalueren en volop gebruik te maken van de middelen die de digitale rapportering biedt om eventuele fouten in de beleidsrapporten op te sporen. Deze strikte toepassing van de toezichtregels is noodzakelijk en betekent concreet dat ik systematisch zal optreden tegen de jaarrekeningen waarvoor er onvoldoende zekerheid bestaat over het ware en getrouw beeld en de meerjarenplannen die niet voldoen aan de criteria van financieel evenwicht.” (p. 32)*

VIII. Uitwerking van de visie: procedurele krijtlijnen.

De doelstelling is om de voorstellen tot hervorming van het bestuurlijk toezicht te integreren in het ontwerp van Decreet Lokaal Bestuur. De principes die in deze conceptnota zijn uitgewerkt zullen hun doorvertaling vinden voor alle besturen die in het DLB worden behandeld en worden doorgetrokken naar het provinciedecreet.

De teksten zullen het implementatietraject van het globale DLB volgen.

IX. Beslissing van de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering:

- stemt in met de conceptnota en de erin opgenomen krijtlijnen voor de hervorming van het bestuurlijk toezicht.
- Belast de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur met de verdere uitwerking van deze krijtlijnen in het Decreet Lokaal Bestuur.

Deze conceptnota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

De Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS