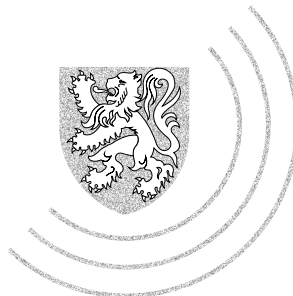


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

2 februari 1999

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

**– van de heren Paul Dumez, Tuur Van Wallendael, Herman Lauwers,
Johan Malcorps, Julien Demeulenaere en Marc Van Peel –**

houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De herziening van artikel 41 van de Grondwet vormde de eerste stap naar de wettelijke erkenning van binnengemeentelijke territoriale organen of van districtsbesturen met als doel in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de gepaste initiatieven te kunnen nemen om het beleid en de dienstverlening dichter bij de burger te brengen. Deze districtsbesturen zijn nieuwe gemeentelijke organen, die in de gemeenten die het initiatief nemen om deze op te richten, een plaats innemen naast de traditionele gemeentelijke organen, de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. Hun eigenlijke zeggingsmacht is evenwel beperkt tot het grondgebied van de districten waarvoor de rechtstreeks verkozen districtsraden, hun bureaus en hun voorzitters verantwoordelijkheid opnemen.

Krachtens ditzelfde grondwetsartikel bepaalt de gewone wetgever de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing van de districtsbesturen. Dit gebeurde inmiddels.

Daarbij sluit artikel 41 van de Grondwet trouwens aan bij het bepaalde in artikel 162 van de Grondwet dat de gemeentelijke instellingen bij wet worden geregeld. Steeds is ook gesteld geworden dat de beginselen, vervat in artikel 162 van de Grondwet, van toepassing zouden zijn op deze nieuwe gemeentelijke organen. De wet gaat er daarbij van uit dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester zelf bepalen welke concrete bevoegdheden van gemeentelijk belang respectievelijk aan de districtsraden, hun bureaus en hun voorzitters zullen worden overgedragen. Voor de bevoegdheden, die niet uitsluitend onder het gemeentelijk belang ressorteren of die van hogerhand zijn geregeld, is een uitdrukkelijke machtiging van de bevoegde wet- of decreetgever vereist. Tevens bakent deze wet een aantal bevoegdheden af die niet in aanmerking kunnen komen voor bevoegdheidsoverdracht. Uitdrukkelijk zijn aldus uitgesloten :

- aangelegenheden betreffende de personeelsformatie van de betrokken gemeenten, de tuchtrekking, de gemeentebegrotingen, de gemeentereningen en de belastingen ;
- de bevoegdheden van de burgemeester inzake politieaangelegenheden.

Artikel 41 van de Grondwet bepaalt evenwel ook dat de gewesten bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het Parlement aanwezig is, de overige voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen of districtsbesturen kunnen worden opgericht, regelen. Daarvoor moest evenwel vooraf bij bijzondere wet worden overgegaan tot de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Ook dit gebeurde inmiddels. De gewesten bepalen thans – met eerbiediging van de in de Grondwet gestelde meerderheidsregels – "de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, kunnen worden opgericht".

Deze bevoegdheden van de gewesten werden zowel in de Grondwet als in de bijzondere wet opgenomen om hen toe te laten uiteindelijk te beslissen of zij binnen hun gebied de federaal vastgestelde regeling betreffende de districtsbesturen al dan niet wensen te operationaliseren. Het ging er hier spijtig genoeg geenszins om op deze wijze uiting te geven aan de wens een begin van uitvoering te verlenen aan het bepaalde in het Sint-Michielsakkoord met betrekking tot de regionalisering van de organieke regeling van de gemeentelijke organisatie. Het hoofdobjectief van deze regeling kwam erop neer dat men aan de gewesten een sleutelpositie wenste toe te kennen nadat vastgesteld werd dat in het noorden en het zuiden van het land zeer verschillend werd gedacht over de wenselijkheid om tot de oprichting van districtsbesturen over te gaan. In Vlaanderen is deze wens evenwel op uitgesproken wijze aanwezig voor wat de stad Antwerpen betreft. Het aldaar door de huidige bestuursmeerderheid gedragen streven naar binnengemeentelijke bestuurlijke vernieuwing was de drijfveer zowel voor de herziening van artikel 41 van de Grondwet als voor de andere door het federaal Parlement inmiddels goedgekeurde wettelijke maatregelen. Het past dan ook dat het Vlaams Parlement nu op zijn beurt de vereiste initiatieven neemt om de stad Antwerpen, naar aanleiding van de volgende gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000, effectief in staat te stellen aan deze vernieuwing concrete vorm te geven. Deze maatregelen zijn evenwel niet uitsluitend bedoeld voor deze stad. Na rijp beraad staat het ook andere steden met meer dan 100.000 inwoners in Vlaanderen – namelijk Brugge en Gent – vrij om hierop desgevallend een beroep te doen. Het initiatief daartoe moet echter uitgaan van de betrokken gemeentera-

den en de oprichting van districtsbesturen kan niet door de decreetgever worden opgelegd.

Het is in dit verband niet zonder belang erop te wijzen dat de Grondwet reeds zelf een aantal voorwaarden heeft vastgesteld die het gevolg zijn van amendementen, die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden aangebracht aan de aanvankelijk, door de Senaat goedgekeurde tekst van Grondwetswijziging met betrekking tot artikel 41. De indieners van het voorstel van grondwetswijziging waren er immers van uitgegaan dat voorwaarden in verband met inwonersaantallen en in verband met het gemeentelijk initiatief eerder bij decreet moesten worden vastgesteld. Uiteindelijk besliste de Grondwetgever zelf deze voorwaarden te preciseren. Ook preciseerde hij uitdrukkelijk in artikel 41 dat de leden van de binnengemeentelijke organen rechtstreeks moesten worden verkozen terwijl de indieners van het voorstel er waren van uitgegaan dat dit de evidentie zelf was aangezien zij steeds hebben voorgehouden dat ook de principes, vervat in artikel 162 van de Grondwet, hierop van toepassing zouden zijn. Dit verklaart wel waarom in de Grondwettekst sprake is van "overige" voorwaarden, naast het vermelde met betrekking tot de wijze van oprichting of met andere woorden de oprichtingsprocedure.

Inhoud

Dit voorstel van bijzonder decreet betreft de oprichtingsmodaliteiten van de districtsbesturen, die aansluitend bij de door de grondwetgever gehuldigde beleidslijn, door een bijzondere meerderheid moeten worden geregeld.

Er zij dan ook duidelijk vooraf gesteld dat dit bijzonder decreet niet ingaat op de toezichtsregeling, die daarop van toepassing zal zijn en die nader zal moeten worden gepreciseerd in een gewoon decreet. De indieners van dit voorstel nemen zich in dat verband voor ook een voorstel van gewoon decreet in te dienen dat ertoe strekt het decreet van 28 april 1993, houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten, aan te vullen met specifieke bepalingen die ook het toezicht op de door de gemeentelijke organen te nemen beslissingen voor de oprichting van districtsbesturen afhankelijk zullen maken van de goedkeuring door de Vlaamse regering.

In dit bijzonder decreet wordt ook niet gehandeld over de specifieke bevoegdheidstoeuwijzingen, waartoe de Vlaamse Gemeenschap nog zal kunnen

overgaan op het domein van de haar toekomstende gewest- en gemeenschapsaangelegenheden. Voorafgaande voorwaarde is immers dat eerst een bijzonder decreet wordt goedgekeurd met betrekking tot de oprichting. Toch wensen de indieners van dit voorstel hier ook uitdrukkelijk te verduidelijken dat voor de decreetgever nog belangrijk wetgevend werk is weggelegd om bij decreetaanpassingen aan de gemeentelijke organen de mogelijkheid te bieden, conform artikel 340, § 1, 2° en 3°, § 2, 2° en 3°, en § 3, 2° en 3°, van de nieuwe gemeentewet, de bevoegdheden over te dragen naar de districtsbesturen.

Daarbij moet de vraag worden gesteld of hierbij steeds moet gedacht worden aan strikt bepaalde bevoegdheidsoverdrachten. Er zijn beslist mogelijkheden om tussen de centrale en de districtsorganen (resultaatgerichte) overeenkomsten af te sluiten op basis waarvan bijvoorbeeld ook financiële middelen kunnen worden toegekend.

Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwettekst tot wijziging van artikel 41 en van de bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat de bij bijzonder decreet te regelen oprichtingsmodaliteiten betrekking hebben op :

- de oprichtingsprocedure en met name de voorwaarden waaraan het initiatief van de gemeenteraden zal moeten voldoen ;
- de wijze waarop de gebiedsomschrijvingen van de binnengemeentelijke territoriale organen worden vastgesteld.

Bijkomend is ook de zorg vertolkt geworden om de bevoegdheden en de financiering van deze organen buiten het mogelijk opbod tijdens de verkiezingsperiode te houden en om een procedure in te voeren indien de gemeenteraad zou willen terugkomen op eerder toegestane bevoegdheidsoverdrachten. Tevens werd benadrukt dat de gemeenteraden zouden kunnen verplicht worden vooraf de bevoegdheden op te sommen die zullen worden overgedragen, zodat de kiezer ook duidelijk weet wat al dan niet op het niveau van de districten zal worden beslist¹.

1 Parl. St. Senaat, Z. 1995-1996, 1-185/3, verslag uitgebracht door de heer Caluwé, blz. 7 ;

Parl. St. Senaat, Z. 1997-1998, 1-906/1, blz. 1 ;

Parl. St. Senaat, Z. 1997-1998, 1, 907/7, verslag uitgebracht door mevrouw Van Der Wildt, blz. 5, blz. 7 en blz. 9.

De indieners zijn daartegenover van mening dat ook moet worden nagegaan of in de nieuwe wettelijke bepalingen de installatie van de hierbedoelde organen voldoende is geregeld (in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid om hiervoor werkingsregels te bepalen). Zij zijn van oordeel dat zich daaromtrent ook bij bijzonder decreet een aanvullende bepaling opdringt die valt onder de gewestbevoegdheid met betrekking tot de wijze van oprichting.

Voorwaarden voor de oprichting van districtsbesturen

De voorwaarden voor de oprichting komen erop neer dat vooraf duidelijkheid dient te bestaan over de gebiedsomschrijvingen van de districtsbesturen en over de bevoegdheden, die daaraan met toepassing van artikel 340 van de nieuwe gemeentewet door de gemeentelijke organen zullen worden overgedragen.

Wat de gebiedsomschrijvingen betreft, wordt ervan uitgegaan dat er hier geen probleem rijst indien wordt teruggevallen op de gebiedsomschrijvingen zoals die bestonden voor de samenvoegingen van de gemeenten. Voor wat meer bepaald Antwerpen betreft, wordt steeds de thans bestaande indeling in negen districten voor ogen gehouden. Wel is een uitdrukkelijke motivering vereist indien afwijkingen worden voorgesteld ten aanzien van de gebiedsomschrijvingen van de voor de samenvoegingen bestaande gemeenten. Indien daarenboven reeds territoriale adviesraden bestaan moeten die hierover eveneens worden geraadpleegd.

Het voorstel van bijzonder decreet bepaalt tevens de voorwaarden indien achteraf wijzigingen worden doorgevoerd aan de gebiedsomschrijvingen van de districtsbesturen.

Er zij opgemerkt dat het voorstel van bijzonder decreet geen bepalingen bevat over de bevoegdheid van de gemeenteraden om de districtsbesturen eventueel af te schaffen. De indieners gaan ervan uit dat hier besturen in het leven worden geroepen die, eenmaal zij bestaan, aan de willekeur van de gemeenteraden moeten worden onttrokken. Door de oprichting nemen de gemeenteraden de verantwoordelijkheid op zich om deze besturen effectief in staat te stellen aan de objectieven van een meer burgers nabije beleidsvoering en dienstverlening te voldoen. Indien zij daarin tekortschieten moet de wetgever opnieuw optreden door de bepalingen,

die hij nu heeft toegevoegd aan de gemeentewet, opnieuw ongedaan te maken.

Wat de bevoegdheden betreft, kan in de huidige stand van de wetgeving alleen sprake zijn van bevoegdheidsoverdrachten overeenkomstig artikel 340, § 1, 1°, § 2, 1°, en § 3, 1°, van de nieuwe gemeentewet. Tevens moet rekening worden gehouden met het bepaalde in de artikelen 339 en 340, § 4, § 5 en § 6 en volgende van dezelfde wet.

Ingevolge de nieuwe wettelijke bepalingen verwerven de districtsbesturen reeds als dusdanig bij wet bepaalde bevoegdheden :

- het houden van de registers van de burgerlijke stand (artikel 127 en artikel 314, § 3, van de nieuwe gemeentewet) ;
- een algemene adviesbevoegdheid over alle aangelegenheden, die betrekking hebben op het district (artikel 343) en een voorafgaande adviesbevoegdheid met betrekking tot de fusieering van de districten (artikel 347) ;
- het toevoegen van punten aan de agenda van de gemeenteraad (artikel 350) ;
- het doen van voorstellen met betrekking tot de personeelsformatie (artikel 345) ;
- het goedkeuren van de eigen begroting en rekening met toepassing van het door de gemeenteraad vastgestelde dotatiestelsel (artikelen 346 en 348) ;
- het beheer van de inrichtingen die door het district worden opgericht en de leiding van de werken van het district (artikel 344, § 2) ; het toezicht ten aanzien van het aan het district geaffecteerde personeel (artikel 345, voorlaatste lid) ; daarenboven kunnen zij door het college van burgemeester en schepenen worden belast met het beheer van de gemeentelijke inrichtingen en eigendommen die in het district gelegen zijn, met de vaststelling van de rooilijnen (voorzover van toepassing) en met het onderhoud van de buurtwegen en waterlopen (artikel 344, § 2) ;
- het maken van reglementen voor de eigen diensten of voor de infrastructuur in eigen beheer, evenals politiereglementen (artikel 342) ;
- het oprichten van commissies en adviesraden (artikel 342) ;

- het houden van volksraadplegingen (artikel 351).

Daar in de wettelijke regeling evenwel een algemene bevoegdheidstoekenning – die men toch zou kunnen afleiden van het artikel 41 van de Grondwet – ontbreekt, zullen de gemeentelijke organen nog verder moeten uitmaken welke bevoegdheden zij in concreto aan de districtsorganen wensen toe te kennen, bijvoorbeeld :

- of zij al dan niet initiatieven kunnen nemen op het gebied van de informatieverstrekking aan de bevolking ;
- of zij al dan niet subsidies kunnen toekennen aan de plaatselijke verenigingen ; pas als deze bevoegdheid wordt toegekend kunnen zij terzake ook reglementen maken.

Sleutelbegrip blijft evenwel voor de toepassing van artikel 340, § 1, 1°, § 2, 1°, en § 3, 1°, het begrip "gemeentelijk belang". Een voorzichtige interpretatie beperkt dit begrip tot die aangelegenheden, die alleen door de gemeentewet worden beheerst. Als bevoegdheden van gemeentelijke organen door andere wetten of decreten worden beheerst, dan zou het gaan om zaken die niet alleen van gemeentelijk belang zijn (gemengd belang) of om medebewindstaken. Daaruit volgt dan dat wanneer andere wetten of decreten de bevoegdheden van de gemeentelijke organen beheersen, deze bevoegdheden alleen nog kunnen worden overgedragen indien die wetten of decreten dit uitdrukkelijk toelaten (zie artikel 340, § 1, 2° en 3°, § 2, 2° en 3°, en § 3, 2° en 3°).

Bijkomende voorwaarden

Om te verhinderen dat de districtsaangelegenheden het voorwerp zouden uitmaken van politiek opbod is tevens bepaald dat hieromtrent geen beslissingen kunnen worden genomen tijdens de periode van zes maanden, die voorafgaat aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Paul DUMEZ

Tuur VAN WALLENDael

Herman LAUWERS

Johan MALCORPS

Julien DEMEULENAERE

Marc VAN PEEL

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

Artikel 1

Dit bijzonder decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Dit bijzonder decreet is van toepassing op de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners waarvan de gemeenteraden beslissen tot de oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen, die hierna districtsbesturen worden genoemd.

Artikel 3

§ 1. Vooraleer tot de oprichting van districtsbesturen te beslissen of ten laatste op de vergadering waarop daartoe beslist wordt, bepalen de gemeenteraden de gebiedsomschrijvingen van de districten.

§ 2. Indien voor die gebiedsomschrijvingen afgeweken wordt van de gemeentelijke gebiedsomschrijvingen, zoals die bestonden voor de bij de wetten van 1958, 1970 en 1975 bekrachtigde samenvoegingen van gemeenten, gebeurt deze vaststelling op basis van een toelichtende nota waarin die afwijking uitdrukkelijk wordt gemotiveerd. Deze toelichtende nota is evenwel niet vereist indien het louter de toepassing van grensaanpassingen betreft die eveneens eerder bij wet werden doorgevoerd of bekrachtigd.

§ 3. Indien voor de betrokken gebiedsomschrijvingen reeds territoriale adviesraden door de gemeenten waren opgericht, moet vooraf hun advies worden gevraagd indien bij de vaststelling van de gebiedsomschrijvingen aanpassingen worden doorgevoerd. Deze adviesraden beschikken over een termijn van drie maanden om hun advies uit te brengen ; zoniet wordt geacht dat zij een gunstig advies uitbrengen.

§ 4. De in § 2 nader omschreven toelichtende nota en het advies van de districtsraden, uit te brengen onder de voorwaarden bepaald in § 3, maken een vormvereiste uit indien de gemeenteraad achteraf wijzigingen wenst aan te brengen aan de overeenkomstig § 1 vastgelegde gebiedsomschrijvingen.

§ 5. De gemeenteraden gaan over tot de in § 1 bedoelde bepaling van de gebiedsomschrijvingen nadat zij hebben vastgesteld welke bevoegdheden met toepassing van artikel 340 van de nieuwe gemeentewet door het college van burgemeester en schepenen en door de burgemeester overgedragen worden aan de bureaus en aan de voorzitters van de districtsbesturen.

Artikel 4

§ 1. Vooraleer tot de oprichting van districtsbesturen te beslissen of ten laatste op de vergadering waarop daartoe beslist wordt, bepalen de gemeenteraden welke bevoegdheden zij met toepassing van artikel 340 van de nieuwe gemeentewet aan de districtsraden overdragen. Zij bepalen tevens de criteria bedoeld in artikel 346 van de nieuwe gemeentewet betreffende de algemene en specifieke dotaties, die uit de gemeentebegroting aan de districtsbesturen zullen worden verstrekt.

§ 2. De gemeentelijke organen kunnen de toegestane bevoegdheidsoverdrachten en de criteria betreffende dotaties slechts wijzigen nadat hierover vooraf advies werd uitgebracht door de bevoegde districtsoverheden. Deze beschikken over een termijn van drie maanden om hun advies uit te brengen, zoniet wordt het geacht gunstig te zijn.

Artikel 5

Geen enkele beslissing kan door de gemeentelijke organen met toepassing van dit bijzonder decreet worden genomen tijdens de periode van zes maanden, die voorafgaat aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Paul DUMEZ

Tuur VAN WALLENDael

Herman LAUWERS

Johan MALCORPS

Julien DEMEULENAERE

Marc VAN PEEL
