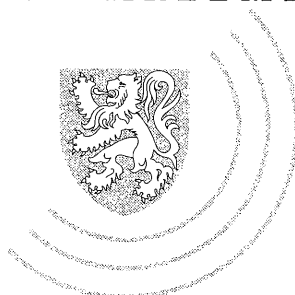


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

19 november 1997

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling,
voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Situatieschets

Bij wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de Nieuwe Gemeentewet, wordt een nieuwe vorm van gemeentebedrijf opgericht, namelijk het autonoom gemeentebedrijf.

Gemeenten hebben voortaan de mogelijkheid om :

– enerzijds gemeentelijke inrichtingen en diensten (de zinsnede "van commerciële of industriële aard" is geschrapt) te organiseren als gewoon gemeentebedrijf zonder rechtspersoonlijkheid en

– anderzijds gemeentelijke inrichtingen en diensten die van commerciële of industriële aard zijn, te organiseren als autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid. De lijst van activiteiten van industriële of commerciële aard is bepaald bij KB van 10 april 1995.

Deze wijzigingen aan de gemeentewet hebben implicaties op het vlak van het toezicht.

Het voorliggende decreet beoogt dan ook een aantal wijzigingen aan te brengen aan het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.

2. Voorgestelde wijzigingen*2.1. Wat betreft het toezicht op de gewone gemeentebedrijven*

Het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, voorziet enkel in een bijzonder toezicht op de besluiten van de gemeenteraad waarbij inrichtingen en diensten van industriële of commerciële aard worden georganiseerd als gewoon gemeentebedrijf. Deze besluiten zijn met andere woorden onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de Vlaamse regering.

Door de schrapping van de woorden "van industriële of commerciële aard" in de gemeentewet, kunnen in principe *alle* gemeentelijke inrichtingen

en diensten georganiseerd worden als gewoon gemeentebedrijf.

In artikel 23 van het toezichtsdecreet van 28 april 1993, werden de woorden "van industriële of commerciële aard" tot op heden nog niet geschrapt, hetgeen betekent dat met dit decreet enkel de "gemeentelijke inrichtingen en diensten van industriële of commerciële aard" worden beoogd.

Derhalve geldt het goedkeuringstoezicht op dit ogenblik niet voor de gewone gemeentebedrijven die andere dan industriële of commerciële instellingen of diensten beheren, zoals bijvoorbeeld een cultureel, sport- of vrijetijdsbedrijf. Voor deze gewone gemeentebedrijven geldt met andere woorden enkel het mechanisme van het algemeen toezicht. Het goedkeuringstoezicht is immers een vorm van bijzonder toezicht en moet zich op een uitdrukkelijke wettekst kunnen beroepen.

Het voorliggend decreet tot wijziging van het toezichtsdecreet, stelt dan ook voor om, wat de gewone gemeentebedrijven betreft, in het toezichtsdecreet (artikel 23) de woorden "van industriële of commerciële aard" te schrappen, dit naar analogie met de nieuwe tekst van de gemeentewet. Op die manier wordt de uitoefening van een éénvormig toezicht voor alle gewone gemeentebedrijven, namelijk het goedkeuringstoezicht, bekomen.

2.2. Wat betreft het toezicht op de autonome gemeentebedrijven

Het toezichtsdecreet van 28 april 1993 is niet van toepassing op autonome gemeentebedrijven. Algemeen wordt er van uitgegaan dat enkel de gemeenteraadsbesluiten tot oprichting van een autonoom gemeentebedrijf onderworpen zijn aan het algemeen administratief toezicht.

Aanvankelijk was het bedoeling om, naar analogie met de gewone gemeentebedrijven, enkel een bijzonder goedkeuringstoezicht in te voeren voor de autonome gemeentebedrijven.

De Raad van State is echter van oordeel dat het ontwerp-decreet moet aangevuld worden met bepalingen die uitdrukkelijk voorzien in een algemeen toezicht op handelingen van autonome gemeentebedrijven (advies van 11 maart 1997 – nr. L.26.119/8) :

"De decreetgever mag daarbij niet uit het oog verliezen dat artikel 162, tweede lid, 6° van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de verplichting oplegt te voorzien in een optreden van de hogere

overheid om te beletten dat de gemeentelijke instellingen de wet schenden of het algemeen belang schaden. Ter inachtneming van die grondwetsbepaling moet de regeling inzake het administratief toezicht voorzien in de mogelijkheid om op alle handelingen i.v.m. of uitgaande van gemeentebedrijven, inzonderheid van autonome gemeentebedrijven, een algemeen schorsings- en vernietigingstoezicht uit te oefenen, wegens het schenden van de wet of het schaden van het algemeen belang."

Toch lijkt het evident, dat bij de uitoefening van het toezicht op handelingen van autonome gemeentebedrijven steeds rekening gehouden wordt met het feit dat een autonoom gemeentebedrijf precies gecreëerd werd om soepeler en doeltreffender te kunnen werken dan dit het geval is voor de gewone gemeentebedrijven.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel Erdman kan bovendien worden afgeleid dat de auteurs een minimaal toezicht op handelingen van autonome gemeentebedrijven hebben gewild :

"Moderne gemeentebedrijven moeten dus beschikken over een voldoende ruime autonomie, die hen in staat stelt een eigen bedrijfsstrategie te ontwikkelen en zich te organiseren op bedrijfseconomische basis.

Deze autonomie betreft meer in het bijzonder ook het personeelsbeleid (omwille van de specificiteit en het commercieel karakter), zonder afbreuk te doen aan verworven rechten en statutaire garanties.

Een dergelijke autonomie vergt tevens een vereenvoudiging van het administratief toezicht : rechtspersoonlijkheid die hun toestaat autonoom aan het rechtsverkeer deel te nemen, meer in het bijzonder voor het afsluiten van overeenkomsten (bijvoorbeeld over de financiering van belangrijke investeringen), het deelnemen in andere rechtspersonen met het oog op het stimuleren van bijvoorbeeld havenprojecten. Het is evident dat de organisatie van deze bedrijven van die aard is dat de opdrachten van openbare dienst voor hen verzekerd worden."

Op de beslissingen van het directiecomité van een autonoom gemeentebedrijf is in de wet van 28 maart 1995 reeds uitdrukkelijk een controleorgaan voorzien, namelijk de raad van bestuur. Daarenboven beschikt het directiecomité slechts over toegewezen bevoegdheden (dagelijks bestuur, vertegenwoordiging met betrekking tot dat bestuur

en uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur).

Het is dan ook overbodig om alsnog een vorm van algemeen administratief toezicht te organiseren op deze beslissingen.

Voor beslissingen van de raad van bestuur, zijnde het orgaan van het autonoom gemeentebedrijf dat de volheid van bevoegdheid heeft, is het daarentegen aangewezen om – conform het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State – wel een algemeen administratief toezicht te organiseren, zij het via lijstbesluiten, vermits op die manier de rechtszekerheid binnen een beperkte termijn gewaarborgd is.

Om tegemoet te komen aan de bijzondere noden van het autonoom gemeentebedrijf om commercieel en concurrentieel te kunnen zijn, is het daarenboven aangewezen de toezichtstermijnen te verminderen en het provinciaal niveau als tussenstap uit te sluiten.

In het licht van het voorgaande, worden volgende wijzigingen aangebracht aan het toezichtsdecreet van 28 april 1993 :

– Vooreerst wordt, door toevoeging van een nieuw artikel 27bis, een bijzonder goedkeuringstoezicht ingevoerd voor de oprichting van autonome gemeentebedrijven, de besluiten van de raad van bestuur tot vaststelling van de statuten en van de bijlagen die er integraal deel van uitmaken, evenals van alle latere wijzigingen hieraan.

– Wat het algemeen administratief toezicht betreft, worden de huidige artikelen 28 tot en met 33 van het betreffende hoofdstuk V ondergebracht onder een aparte afdeling 1 ("besluiten van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester"), terwijl een nieuwe afdeling 2 wordt ingevoegd voor wat betreft de regeling van het algemeen administratief toezicht op besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf ;

– Net zoals de gemeenteraadsbesluiten die, volgens artikel 28 van het decreet, in de vorm van een lijst met een beknopte omschrijving moeten toegestuurd worden aan de provinciegouverneur, worden ook de besluiten van de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf in de nieuwe afdeling 2 als "lijstbesluiten" opgenomen, met dien verstande dat de lijst naar de Vlaamse regering moet worden verstuurd, en dat de termijn waarbinnen de

Vlaamse regering een lijstbesluit kan opvragen tot 15 dagen wordt teruggebracht ;

– Op deze lijstbesluiten wordt in principe een rechtstreeks vernietigingstoezicht uitgeoefend (hetzij binnen 15 dagen na het verzenden van de lijst, hetzij binnen 30 dagen na ontvangst van het tijdig opgevraagd besluit) ; indien de Vlaamse regering evenwel oordeelt dat er ook na ontvangst van het dossier nog twijfel bestaat, kan zij tot schorsing van het besluit overgaan ; ook hier werden, in vergelijking met de procedure met betrekking tot besluiten van andere gemeentelijke overheden, de termijnen verminderd (50 i.p.v. 100 dagen om gemotiveerd te rechtvaardigen ; 30 i.p.v. 50 dagen om eventueel te vernietigen).

3. Artikelsgewijze commentaar

Artikel 1

Dit artikel houdt een verwijzing in naar artikel 39 van de Grondwet die de bevoegdheidsverdeling en -regeling omschrijft van de gewestelijke organen.

Artikel 2

Dit artikel bereidt het hoofdstuk over het toezicht op de (gewone) gemeentebedrijven uit tot de autonome gemeentebedrijven.

Artikel 3

Dit artikel beoogt de bestaande tekst van artikel 23, eerste lid, van het toezichtsdecreet conform te maken aan de tekst van de nieuwe gemeentewet, zoals deze laatst gewijzigd werd bij wet van 28 maart 1995. De gemeentewet spreekt namelijk niet meer van "gemeentelijke inrichtingen en diensten van industriële of commerciële aard" maar enkel nog van "gemeentelijke inrichtingen en diensten".

Artikel 4

Dit artikel voegt een nieuw artikel 27bis in dat specifiek voor de autonome gemeentebedrijven bedoeld is.

Worden onderworpen aan een advies van de bestendige deputatie en aan het goedkeuringstoezicht van de Vlaamse regering :

– het gemeenteraadsbesluit waarbij het autonoom gemeentebedrijf wordt opgericht ;

– de besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf tot vaststelling van de statuten van het autonoom gemeentebedrijf en de bijlagen die er integraal deel van uitmaken, evenals alle latere wijziging hiervan.

Het woord "statuten" moet hier in de gebruikelijke betekenis geïnterpreteerd worden. Dit betekent dat de statuten allerhande bepalingen kunnen bevatten die de verhouding tussen de verschillende organen regelen, bepalingen die te maken hebben met de werking van het autonoom gemeentebedrijf en met de ontbinding en de vereffening ervan en bepalingen die te maken hebben met het statutaire doel van het bedrijf.

De procedure en de termijnen zijn dezelfde als deze die gelden voor het gewone gemeentebedrijf.

Over het tijdstip van de inbedrijfstelling van het autonoom gemeentebedrijf na het verlenen van een goedkeuringsbesluit door de Vlaamse regering wordt niets bepaald, dit in tegenstelling met het bepaalde voor het gewoon gemeentebedrijf.

Artikel 5

Dit artikel brengt de reeds bestaande artikelen in verband met het algemeen administratief toezicht onder in een afdeling 1, die enkel betrekking heeft op besluiten van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester.

Artikel 6

Volgens het advies van de Raad van State lijkt het begrip "gemeenteoverheid" waarvan sprake in artikel 30 van het decreet van toepassing te zijn op autonome gemeentebedrijven. Om hieromtrent elke misvatting uit te sluiten, worden na het woord "gemeenteoverheid" de woorden "bedoeld in deze afdeling" toegevoegd. Afdeling 1 slaat immers, zoals uit de hoofding blijkt, uitsluitend op de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester.

Artikel 7

Dit artikel voegt in hoofdstuk V van het decreet ("algemeen administratief toezicht") een nieuwe afdeling in, die uitsluitend betrekking heeft op de besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf :

– Artikel 33bis maakt van de besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf "lijstbesluiten". Zo zullen bijvoorbeeld besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf, die het administratief en geldelijk statuut van het personeel vaststellen , als "lijstbesluit" moeten verstuurd worden.

Om tegemoet te komen aan de bijzondere noden van het autonoom gemeentebedrijf om commercieel en concurrentieel te kunnen zijn, wordt het provinciaal niveau als tussenstap uitgesloten, en wordt de lijst naar de Vlaamse regering gestuurd. Er worden geen regels bepaald inzake openbaarheid.

– Artikel 33ter omschrijft de procedure die aan een eventuele rechtstreekse vernietiging voorafgaat. Ook hier wordt rekening gehouden met het commercieel en concurrentieel karakter van het autonoom gemeentebedrijf, door (in afwijking van de procedure die geldt voor de overige gemeentehoverheden) de termijn waarbinnen een lijstbesluit kan worden opgevraagd terug te brengen van dertig tot vijftien dagen. De termijn waarbinnen na ontvangst van het opgevraagd besluit moet vernietigd worden bedraagt (naar analogie met de termijn voor rechtstreekse vernietiging van een besluit van een andere gemeentelijke overheid) dertig dagen.

– Artikel 33quater omschrijft de procedure die van toepassing is in geval van schorsing. Teneinde de rechtszekerheid binnen een beperkte termijn te waarborgen, is (in tegenstelling tot de regeling inzake besluiten van andere gemeentelijke overheden) voor de besluiten van de raad van bestuur van het autonoom gemeentebedrijf de rechtstreekse vernietiging de regel en de schorsing de uitzondering.

Ook hier wordt rekening gehouden met het commercieel en concurrentieel karakter van het autonoom gemeentebedrijf, door (in afwijking van de procedure die geldt voor besluiten van gemeentelijke overheden) de termijn waarbinnen gemotiveerd kan worden gerechtvaardigd terug te brengen van honderd tot vijftig dagen, en de termijn waarbinnen na ontvangst van het rechtvaardigings-

besluit kan overgegaan worden tot vernietiging terug te brengen van vijftig tot dertig dagen.

– Artikel 33quiquies ten slotte herneemt de definitie van het begrip "algemeen belang" die voorkomt in afdeling 1 van hoofdstuk V.

Artikel 8

Dit artikel sluit de gemeentelijke autonome havenbedrijven uit van de toepassing van de bepalingen van dit decreet.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling,
voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Het opschrift van hoofdstuk IV van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaams Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, wordt vervangen door het volgende opschrift :
"Gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven".

Artikel 2

In het artikel 23, eerste alinea van hetzelfde decreet worden de woorden "van industriële of commerciële aard" geschrapt.

Artikel 3

In hetzelfde decreet wordt een artikel 27bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

"De besluiten van de gemeenteraad waarbij autonome gemeentebedrijven worden opgericht, de statuten en iedere wijziging die naderhand wordt aangebracht aan de statuten of wijzigingen ervan, worden binnen een termijn van twintig dagen gerekend vanaf de dag volgend op het treffen ervan, naar de regering en naar de bestendige deputatie verstuurd. De besluiten, de statuten, de wijzigingen van de statuten en de eventuele bijlagen, zijn onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de regering.

Bij onstentenis van het versturen van haar advies naar de regering binnen een termijn van vijftig dagen, gerekend vanaf de dag na het binnenkomen van de in het eerste lid bedoelde gemeenteraadsbesluiten, de statuten, de wijzigingen van de statuten en de eventuele bijlagen op het provinciale gouvernement, wordt de bestendige deputatie geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

De regering spreekt zich over de goedkeuring uit binnen een termijn van honderd dagen, ingaande de dag na het inkomen van het gemeenteraadsbesluit, de statuten, de wijzigingen van de statuten en de eventuele

bijlagen bij de regering. Indien binnen deze termijn geen beslissing naar de gemeenteverheid is verstuurd, wordt de regering geacht haar goedkeuring te hebben verleend.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Brussel, 18 september 1996.
EH/kv/09/11/01.

Aan Dhr. Leo PEETERS
Vlaams Minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Stedelijk Beleid
en Huisvesting
Koolstraat 35

1000

BRUSSEL

Mijnheer de Minister,

Betreft : Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.

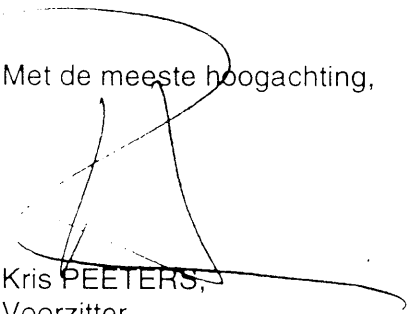
Bij brief van 18 juli jl. vroeg U, overeenkomstig de bepalingen van het Decreet op de SERV, advies m.b.t. bovenvermeld decreet.

Het Dagelijks Bestuur van de SERV, dat deze adviesvraag onderzocht, noemt de oprichting van een nieuwe vorm van gemeentebedrijf, nl. het autonoom gemeentebedrijf, belangrijk voor Vlaanderen.

Vanuit sociaal-economisch oogpunt heeft de Raad m.b.t. de inhoud van het voorontwerp van decreet geen opmerkingen.

Met de meeste hoogachting,


Philippe MUYTERS,
Administrateur-generaal.


Kris PEETERS,
Voorzitter.

19 SEP. 1996

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

L. 26.119/8

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 25 februari 1997 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten", heeft op 11 maart 1997 het volgende advies gegeven :

L. 26.119/8

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet heeft een dubbele wijziging aangebracht in de organieke regeling met betrekking tot de gemeentebedrijven.

Een eerste wijziging bestaat hierin dat de mogelijkheid die de gemeenten hebben om gemeentelijke inrichtingen en diensten te organiseren als (gewone) gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid wordt verruimd : de door artikel 261, § 1, van de nieuwe gemeentewet opgelegde beperking dat alleen inrichtingen en diensten "van industriële of commerciële aard" als (gewoon) gemeentebedrijf kunnen worden georganiseerd, wordt opgeheven (1), zodat voortaan alle gemeentelijke diensten en inrichtingen, ongeacht de aard van hun activiteit, als gemeentebedrijf (zonder rechtspersoonlijkheid) kunnen worden georganiseerd.

De belangrijkste wijziging welke door de wet van 28 maart 1995 werd doorgevoerd, bestaat evenwel hierin dat de gemeenteraad, voor activiteiten van commerciële of industriële aard welke door de Koning worden aangewezen, een "autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid" kan oprichten (artikel 263bis van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 1995).

(1) Artikel 2 van de voornoemde wet van 28 maart 1995.

L. 26.119/8

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, aan te passen aan de voornoemde wijzigingen welke in de organieke wetgeving op de gemeenten werden aangebracht.

Zoals in de memorie van toelichting bij het ontworpen decreet wordt aangegeven, moet de in het decreet van 28 april 1993 opgenomen bijzondere toezichtsregeling op de besluiten waarbij gemeentebedrijven worden opgericht, worden aangepast om rekening te houden met de mogelijkheid welke door de gewijzigde nieuwe gemeentewet aan de gemeenten wordt geboden om ook inrichtingen en diensten van niet-industriële of niet-commerciële aard als gemeentebedrijf te organiseren. Daartoe beoogt artikel 2 van het ontwerp in artikel 23, eerste "alinea" (lees : eerste lid), van het decreet van 28 april 1993 de woorden "van industriële en commerciële aard" te schrappen. Zodoende wordt het in dat artikel geregelde goedkeuringstoezicht van toepassing gemaakt op al de besluiten waarbij "gewone" gemeentebedrijven worden opgericht.

Artikel 3 van het ontwerp strekt er voorts toe in het decreet van 28 april 1993 een artikel 27bis in te voegen dat voorziet in een bijzonder administratief toezicht op een aantal beslissingen die verband houden met de autonome gemeentebedrijven. Het ontworpen artikel 27bis schrijft met name voor dat aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de Vlaamse regering worden onderworpen "de besluiten van de gemeenteraad waarbij autonome

L. 26.119/8

gemeentebedrijven worden opgericht, de statuten en iedere wijziging die naderhand wordt aangebracht aan de statuten, alsook de eventuele bijlagen die krachtens de statuten integraal deel uitmaken van de statuten of de wijzigingen ervan".

2. De bevoegdheid om de ontworpen regeling vast te stellen dient het Vlaamse Gewest te vinden in de - op grond van artikel 162, derde lid, van de Grondwet vastgestelde - bepaling van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993.

Het voornoemde artikel 7 wijst de bevoegdheid inzake "de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten" principieel toe aan de gewesten. Tot de aldus toegewezen bevoegdheid behoort "het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet ...".

Uitzonderingen op die principiële bevoegdheids-toewijzing vormen :

- de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op handelingen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale overheid of de gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd

L. 26.119/8

(artikel 7, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980);

- de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten van het Duitse taalgebied welke tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren (artikel 7, tweede lid, 1);
- de eveneens aan de federale overheid voorbehouden organisatie van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren (artikel 7, tweede lid, 2).

2.1. In zoverre de ontworpen bepalingen voorzien in een goedkeuringstoezicht op de besluiten "van de gemeenteraad" in verband met zowel de gewone als de autonome gemeentebedrijven, kunnen ze ongetwijfeld worden ingepast in de bevoegdheid welke artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan het Vlaamse Gewest toewijst.

Het in dat artikel 7 bedoelde "gewoon administratief toezicht" op de gemeenten omvat immers het algemeen (schorsings- en vernietigings)toezicht, het bijzonder toezicht waartoe o.m. het goedkeuringstoezicht behoort, en het dwangtoezicht.

De ontworpen toezichtsmaatregelen hebben voorts geen betrekking op de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken,

L. 26.119/8

gecoördineerd op 18 juli 1966, noch op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren. Zulks volgt uit artikel 2 van het decreet van 28 april 1993, dat die gemeenten uit het toepassingsgebied van het decreet sluit.

2.2. In zoverre de in het ontworpen artikel 27bis (artikel 3 van het ontwerp) bedoelde toezichtsmaatregelen ook betrekking zouden hebben op handelingen van de autonome gemeentebedrijven zelf (1), rijst de vraag of de door artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegewezen bevoegdheid om het administratief toezicht te regelen op "de gemeenten", ook de bevoegdheid omvat om het toezicht op de autonome gemeentebedrijven te regelen.

In dat verband moet erop worden gewezen dat de federale wetgever, toen hij het juridisch stelsel van de autonome gemeentebedrijven heeft vastgesteld, zich ervan onthouden heeft het toezicht op die bedrijven te regelen, kennelijk omdat werd aangenomen dat die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Immers, toen in de Kamer het ontwerp werd besproken dat de wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet is geworden, is aan de Minister van Binnenlandse

(1) De tekst van dat artikel is op dat punt onduidelijk. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering zouden de "statuten" en "de wijzigingen van de statuten" waarvan sprake is in artikel 27bis, niet noodzakelijk het voorwerp van een gemeenteraadsbeslissing moeten zijn en zouden ze kunnen worden vastgesteld door het betrokken autonome gemeentebedrijf zelf. Zie verder opmerking 2 bij artikel 3 van het ontwerp.

L. 26.119/8

Zaken gevraagd of een toezichthoudende overheid de handelingen van de autonome gemeentebedrijven kan controleren. De minister heeft daarop geantwoord dat "de regelgeving inzake administratief toezicht ... ongewijzigd (blijft)" en erop gewezen dat "de bevoegdheid voor de organisatie en de uitoefening van het toezicht op de gemeenten toegewezen is aan de gewesten", zij het dat "... steeds een specifiek toezicht (kan) worden georganiseerd door de gemeenschappen en de federale overheid voor aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren" (1).

Voorts kan erop worden gewezen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies L. 23.236/2 van 15 mei 1994 over het voorstel dat geleid heeft tot de wet van 28 maart 1995 (2), geen opmerking heeft gemaakt over het feit dat de tekst die haar was voorgelegd, het toezicht op de autonome gemeentebedrijven niet regelde. Mocht de afdeling wetgeving hebben geoordeeld dat dat toezicht tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde, zou zij zeker de aandacht hebben gevestigd op de verplichting voor de federale overheid om die aangelegenheid te regelen, aangezien artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet de wetgever verplicht te voorzien in een controle die ertoe strekt te voorkomen dat de gemeentelijke instellingen door de daden die zij stellen de wet schenden of het algemeen belang schaden. Het feit dat de afdeling wetgeving hierover niets heeft gezegd, kan dan ook moeilijk anders worden geïnterpreteerd dan als de erkenning van de bevoegdheid van

(1) Parl. St., Kamer, 1994-95, nr. 1677/4, p. 5.

(2) Parl. St., Senaat, 1991-92, nr. 349/2.

L. 26.119/8

de gewesten om het gewoon toezicht op de daden van de autonome gemeentebedrijven te regelen.

Er anders over oordelen zou er overigens op neerkomen te aanvaarden dat de federale wetgever, door een nieuwe plaatselijke instelling op te richten waaraan bevoegdheden worden toegewezen die voorheen aan de gemeente toekwamen, zich weer het toezicht zou kunnen toeëigenen op beslissingen die tot dan toe tot de bevoegdheid van de gemeente behoorden en waarvoor dan ook het administratief toezicht van het gewest gold. De stelling dat de federale overheid bevoegd zou zijn om het toezicht op de handelingen van de autonome gemeentebedrijven te regelen, zou er m.a.w. op neerkomen de door artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegewezen bevoegdheid te beperken en aldus hun autonomie in het gedrang te brengen (1).

Er dient derhalve te worden aangenomen dat de Vlaamse gewestwetgever bevoegd is om de ontworpen regeling vast te stellen, ook in zoverre ze voorziet in toezichtsmaatregelen m.b.t. handelingen van de autonome gemeentebedrijven.

(1) Zie in die zin D. Déom, "La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public", Droit communal, 1995, pp. 266 e.v. en p. 283.

L. 26.119/8

3. Het ontwerp beperkt zich ertoe het decreet van 28 april 1993 aan te vullen met een regeling van bijzonder (goedkeurings)toezicht op bepaalde handelingen in verband met of uitgaande van (1) de gemeentebedrijven.

De decreetgever mag daarbij niet uit het oog verliezen dat artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de verplichting oplegt te voorzien in een optreden van de hogere overheid om te beletten dat de gemeentelijke instellingen de wet schenden of het algemeen belang schaden.

Ter inachtneming van die grondwetsbepaling moet de regeling inzake het administratief toezicht voorzien in de mogelijkheid om op alle handelingen in verband met of uitgaande van de gemeentebedrijven, inzonderheid van de autonome gemeentebedrijven (2), een algemeen schorsings- en vernietigingstoezicht uit te oefenen wegens het schenden van de wet of het schaden van het algemeen belang.

De in artikel 30 van het decreet van 28 april 1993 opgenomen regeling inzake het algemeen administratief toezicht, waarin sprake is van besluiten van "een

(1) Zie supra, opmerking 2.2.

(2) Wat de handelingen van de "gewone" gemeentebedrijven betreft, is de situatie verschillend: vermits de gemeente en haar gemeentebedrijf één en dezelfde rechtspersoonlijkheid bezitten, worden alle door het bedrijf gedane verrichtingen immers geacht door de gemeente zelf gedaan te zijn; die handelingen vallen dus per definitie onder het algemeen administratief toezicht.

L. 26.119/8

gemeenteoverheid", lijkt op zich weliswaar in voldoende ruime bewoordingen te zijn gesteld om toepassing te kunnen krijgen op akten van de autonome gemeentebedrijven. De artikelen 28 en 29 van dat decreet, die voorzien in de verplichting om aan de toezichthoudende overheid kennis te geven van de genomen beslissingen, hebben evenwel uitsluitend betrekking op besluiten van de gemeenteraad en - in bepaalde gevallen - van het college van burgemeester en schepenen. Die regeling komt erop neer dat het algemeen administratief toezicht op andere besluiten van de gemeenteoverheden zo niet onbestaande, dan toch erg beperkt is. De gemachtigde van de regering heeft overigens verklaard dat het bestuur geen administratief toezicht uitoefent op besluiten van andere gemeenteoverheden en dat, naar haar oordeel, de bepalingen van het decreet van 28 april 1993, behoudens de in het ontwerp opgenomen bepalingen, niet toepasselijk zijn op de autonome gemeentebedrijven. Ook de rechtsleer gaat ervan uit dat het decreet van 28 april 1993 geen toepassing vindt op de autonome gemeentebedrijven (1).

Het ontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld met bepalingen die uitdrukkelijk voorzien in een algemeen toezicht op de handelingen van de gemeentebedrijven.

(1) Zie M. Boverie, M. Suykens en J. Leroy, "De gemeentebedrijven", De Gemeente, 1995, (501) 515 : "Vermits het toezichtsdecreet van 1993 enkel het toezicht op gemeenten organiseert, belast het algemeen toezicht geenszins de handelingen van het autonome gemeentebedrijf".

L. 26.119/8

BIJZONDERE OPMERKINGENNieuw artikel 1

Ter inachtneming van het voorschrift van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zou in het ontwerp een (nieuw) artikel 1 moeten worden opgenomen, dat kan worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid."

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt)

1. De inleidende zin van dit artikel zou duidelijkheidshalve beter als volgt worden geredigeerd :

"In hoofdstuk IV van hetzelfde decreet wordt een artikel 27bis ingevoegd, dat luidt als volgt :".

2. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, kunnen de "statuten" bedoeld in het ontworpen artikel 27bis "naast allerlei regelingen i.v.m. de verhouding tussen de verschillende organen, de werking, de ontbinding en de vereffening en alles wat te maken heeft met het statutaire doel van het bedrijf, ook een ruimere inhoud hebben en de rechtspositieregeling van het personeel omvatten".

L. 26.119/8

Die omschrijving wijkt af van de gebruikelijke betekenis van de term "statuten" van rechtspersonen. Aangezien het bijzonder toezicht een uitzonderingsregime is dat strikt moet worden geïnterpreteerd, moet de precieze draagwijdte van die term duidelijker uit de tekst van het ontwerp - of op zijn minst uit de memorie van toelichting - blijken.

3. Luidens het ontworpen artikel 27bis, tweede lid, wordt de bestendige deputatie geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht, bij ontstentenis van "het versturen" van haar advies naar de regering binnen een termijn van vijftig dagen te rekenen vanaf de dag van het binnenkomen van de aan toezicht onderworpen beslissing. Luidens het derde lid wordt de regering geacht haar goedkeuring te hebben verleend indien er binnen de in dat lid bepaalde termijn geen beslissing naar de gemeenteoverheid is "verstuurd".

Gelet op het manifeste belang dat de datum van het versturen van de toezichtsbeslissing krachtens die bepalingen heeft, verdient het aanbeveling voor te schrijven dat die beslissingen bij aangetekende brief moeten worden verzonden en dat de datum van de poststempel terzake doorslaggevend is.

L. 26.119/8

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

Voor uitgifte afgeleverd aan

Vlaamse Minister van Binnenlandse
Zaakzaken,
DE 07-04-1997

Van De Hoofdgriffier van de Raad van State

D. LANGBEEN



ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

"Artikel 27bis

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting ;

Na beraadslaging :

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Het opschrift van hoofdstuk IV van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, wordt vervangen door het volgende opschrift :

"Gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven".

Artikel 3

In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "van industriële of commerciële aard" geschrapt.

Artikel 4

In hoofdstuk IV van hetzelfde decreet wordt een artikel 27bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

De besluiten van de gemeenteraad waarbij autonome gemeentebedrijven worden opgericht en de besluiten van de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf tot vaststelling van de statuten en van de bijlagen die er integraal deel van uitmaken, evenals van alle latere wijzigingen hieraan, worden binnen een termijn van twintig dagen gerekend vanaf de dag volgend op het treffen ervan, naar de regering en naar de bestendige deputatie verstuurd.

Die besluiten zijn onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de regering.

Bij ontstentenis van het versturen van haar advies naar de regering binnen een termijn van vijftig dagen, gerekend vanaf de dag na het binnenkomen van de in het eerste lid bedoelde gemeenteraadsbesluiten, de statuten, de wijzigingen van de statuten en de eventuele bijlagen op het provinciale gouvernement, wordt de bestendige deputatie geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

De regering spreekt zich over de goedkeuring uit binnen een termijn van honderd dagen, ingaande de dag na het inkomen van de bedoelde besluiten bij de regering. Indien binnen deze termijn geen beslissing naar de gemeenteoverheid is verstuurd, wordt de regering geacht haar goedkeuring te hebben verleend."

Artikel 5

De artikelen 28 tot 33 van hoofdstuk V van hetzelfde decreet worden ondergebracht onder een afdeling 1 met het volgende opschrift :

"Afdeling 1

Besluiten van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester".

Artikel 6

In artikel 30, § 1, van hetzelfde decreet worden na het woord "gemeenteoverheid", de woorden ", bedoeld in deze afdeling," toegevoegd.

Artikel 7

In hoofdstuk V van hetzelfde decreet wordt een afdeling 2 ingevoegd, die luidt als volgt :

"Afdeling 2

Besluiten van de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf.

Artikel 33bis

Van de besluiten van de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf wordt onverwijld na het treffen ervan, een lijst met een beknopte omschrijving van de daarin geregelde aangelegenheden aan de regering verstuurd.

Artikel 33ter

De regering kan bij gemotiveerd besluit het besluit vernietigen, waarbij de raad van bestuur van een autonoom gemeentebedrijf de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

De besluiten bedoeld in het eerste lid zijn niet langer vatbaar voor vernietiging door de regering indien deze haar beslissing niet heeft genomen en naar het autonome gemeentebedrijf verstuurd binnen een termijn van vijftien dagen, ingaande de dag volgend op het versturen van de in artikel 33bis bedoelde lijst, waarop zij zijn vermeld.

Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een ter post aangetekende brief waarbij de regering het dossier betreffende een bepaald besluit bij het autonome gemeentebedrijf opvraagt.

Een door de regering opgevraagd besluit is niet langer vatbaar voor vernietiging door de regering na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, waarbinnen de regering haar besluit naar autonome gemeentebedrijf moet versturen, ingaande de dag volgend op de ontvangst van het bij aangetekende zending toegestuurde of tegen ontvangstbewijs afgegeven dossier.

Artikel 33quater

Onverminderd haar rechtstreekse vernietigingsbevoegdheid, kan de Vlaamse regering bij gemotiveerd besluit en binnen de termijnen bepaald in het artikel 33ter, lid 2 en 4, de uitvoering schorsen van het besluit, waarbij de raad van bestuur van een autonoom gemeentebedrijf de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

De raad van bestuur van een autonoom gemeentebedrijf kan het geschorst besluit intrekken en geeft daarvan kennis aan de regering.

Hij kan een geschorst besluit gemotiveerd rechtvaardigen binnen een termijn van vijftig dagen ingaande de dag na het versturen van het schorsingsbesluit van de regering naar het autonome gemeentebedrijf en stuurt dit rechtvaardigingsbesluit op straffe van nietigheid van het geschorst besluit uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de regering.

Ingeval van rechtvaardiging kan de regering bij gemotiveerd besluit het geschorst besluit waarbij de raad van bestuur van het autonome gemeentebedrijf de wet schendt of het algemeen belang schaadt vernietigen binnen een termijn van dertig dagen ingaande de dag na het inkomen van het rechtvaardigingsbesluit.

Het vernietigingsbesluit wordt uiterlijk de laatste dag van die termijn van dertig dagen naar het autonome gemeentebedrijf verstuurd. Indien de regering de termijn voor vernietiging laat verstrijken, is de schorsing ambtshalve opgeheven.

Artikel 33quinquies

Voor de toepassing van de artikelen 33ter en 33quater gelden als strijdig met het algemeen belang, de besluiten die strijdig zijn met de beginselen van een behoorlijk en goed bestuur of die strijdig zijn met het algemeen beleid of met de belangen van de hogere overheid."

Artikel 8

De bepalingen van dit decreet zijn niet van toepassing op de gemeentelijke autonome havenbedrijven.

Brussel, 21 oktober 1997.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS
