

Inhoud

INLEIDING	1
1. CONTEXT EN ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK	3
2. BEPERKING VAN HET ONDERZOEKSVORWERP	7
3. TERMINOLOGIE	10
3.1. Het begrip 'lokaal bestuur'	10
3.2. Het begrip 'gemeentelijke autonomie'	11
3.3. Het begrip 'bestuurlijk toezicht'	15
3.4. Het begrip 'decentralisatie'	17
4. OPBOUW	18
DEEL I – HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE EN HET BESTUURLIJK TOEZICHT	21
TER INLEIDING – DEEL I	23
HOOFDSTUK 1 – De lokale besturen tot aan de Franse Revolutie	25
1. DE LOKALE BESTUREN TIJDENS DE ROMEINSE PERIODE	25
2. DE AUTONOMIE VOOR LOKALE BESTUREN TIJDENS DE MIDDELEEUWEN	26
3. DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE TIJDENS HET ANCIEN RÉGIME	31
HOOFDSTUK 2 – De impact van de Franse Revolutie op de lokale autonomie en het bestuurlijk toezicht	33
1. INLEIDING	33
2. DE 'GRONDWET' VOOR LOKALE BESTUREN	35
3. SPECIFICATIES IN LATERE DECRETEN	39
4. CENTRALISATIE EN AUTONOMIE BINNEN DE FRANSE REPUBLIEK NA DE FRANSE REVOLUTIE VAN 1789	41
HOOFDSTUK 3 – De taakinfilling van lokale besturen onder het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en de controle van de toezichthoudende overheid op de lokale besturen	45
1. DE STAATSREGELING VAN 1798	45
2. DE STAATSREGELINGEN VAN 1801 EN 1805	47
3. DE CONSTITUTIE VAN 1806 EN DE INLIJVING BIJ FRANKRIJK	49
4. KENMERKEN VAN DECENTRALISATIE IN DE GRONDWET VAN 1814 EN 1815	50
5. VAN AUTONOOM NAAR 'AUTORITAIR': DE GEMEENTELIJKE TAAKINVULLING NA DE GRONDWET VAN 1815	52
HOOFDSTUK 4 – De ontwikkeling van de gemeentelijke autonomie en het bestuurlijk toezicht vanaf de Belgische onafhankelijkheid in 1830	57
1. INLEIDING	57
2. DE GRONDWET VAN 1831 EN HAAR TOTSTANDKOMING	57
2.1. Het decreet van 8 oktober 1830	57
2.2. De overgangsbepaling in de Grondwet	58
2.3. Overzicht van de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen voor lokale besturen	59
2.4. De open invulling van het begrip 'gemeentelijk belang'	62
3. DE GEMEENTEWET VAN 1836	63
3.1. Centralisten versus lokalisten: de benoeming van de burgemeester	63
3.2. De invulling van het gemeentelijk belang	65

4.	DE EVOLUTIE VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE NA DE GEMEENTEWET VAN 1836	68
4.1.	Benoeming burgemeester en schepenen	68
4.2.	Intergemeentelijke samenwerking	69
4.3.	Gemeentelijke samenvoegingen	73
4.4.	De staatshervormingen van 1970 en 1980: het spanningsveld tussen het centrale en het lokale overheidsniveau	74
4.4.1.	De centralisatiebeweging in de sociale verzorgingsstaat	74
4.4.2.	Decentralisatie in de Grondwet: <i>a paper tiger?</i>	75
4.5.	De regionalisering en de hervorming van het bestuurlijk toezicht	79
4.6.	De Nieuwe Gemeentewet van 1988 en de regionalisering van organieke bevoegdheden t.a.v. lokale besturen	82
4.7.	Het Gemeentedecreet en het decreet over het lokaal bestuur	83
	TER UITLEIDING DEEL I – TUSSENTIJD'S BESLUIT	87
	DEEL II – INVULLING VAN DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE OP SUPRANATIONAAL EN NATIONAAL NIVEAU	89
	TER INLEIDING – DEEL II	91
	HOOFDSTUK 5 – Het Europees Handvest inzake lokale autonomie	93
1.	INLEIDING	93
2.	DE AANLOOP NAAR HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE	94
2.1.	Het Charter van de gemeentelijke vrijheden (Versailles 1953)	94
2.2.	Van een politieke intentieverklaring naar een ‘bindend’ instrument	96
3.	DE BEPALINGEN VAN HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE	98
3.1.	Inleiding en preambule bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie	98
3.2.	Subsidiariteit als uitgangspunt van lokale autonomie	99
3.3.	Positieve verplichtingen <i>à la carte</i>	106
4.	DE JURIDISCHE AFDWINGBAARHEID VAN HET HANDVEST	107
4.1.	Landenrapportage	109
4.2.	Andere monitoringsmechanismen	109
5.	DE IMPACT VAN HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE OP DE BELGISCHE RECHTSORDE	111
5.1.	De ratificatie door België	111
5.2.	De ‘positieve keuzes’ van de Belgische wetgevers	112
5.3.	De eerste rapporten van België onder het Europees Handvest inzake lokale autonomie	117
5.4.	Bezinsel van lokale autonomie en subsidiariteit	117
	HOOFDSTUK 6 – De invulling van het gemeentelijk belang, de gemeentelijke huishouding en de gemeentelijke autonomie in het Vlaamse Gewest en in Nederland	121
1.	HET GEMEENTELIJK BELANG EN DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE IN HET VLAAMSE GEWEST	121
1.1.	De grondwettelijke notie ‘gemeentelijk belang’	121
1.2.	Concrete invulling van het gemeentelijk belang en de gemeentelijke taakstelling	125
1.2.1.	Positieve en negatieve kwalificatie van het gemeentelijk belang	127
1.2.2.	Gemeentelijke kernbevoegdheid	129

1.3. Bevoegdheden van de gemeenteraad	130
1.3.1. Volheid van bevoegdheid	130
1.3.2. Taken van medebewind en taken van gemengd belang	131
1.3.3. Mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren	132
1.4. Territoriale en temporele beperkingen aan de gemeentelijke bevoegdheden	133
1.4.1. Territoriale beperking	133
1.4.2. Temporele beperking	134
1.5. De invulling van de gemeentelijke autonomie en het gemeentelijk belang in de rechtspraak van de Raad van State	135
2. DE GEMEENTELIJKE HUISHOUDING EN AUTONOMIE IN NEDERLAND	139
2.1. Autonomie en medebewind in Nederland	139
2.2. Wijzigingen in Gemeentewet(ten) en Grondwet	140
2.2.1. Gemeentewet van 1851	140
2.2.2. Grondwetswijziging 1887	141
2.2.3. Grondwetsherziening van 1983	142
2.3. Begrip 'huishouding'	142
2.4. Het Europees Handvest inzake lokale autonomie in Nederland	145
2.5. De grenzen aan de gemeentelijke autonomie in Nederland	146
2.5.1. De ondergrens	147
2.5.2. De bovengrens	147
2.6. Medebewind	148
TER UITLEIDING DEEL II – TUSSENTIJD'S BESLUIT	151
DEEL III – DE INVULLING VAN HET BESTUURLIJK TOEZICHT EN DE EVENTUELE IMPACT DAARVAN OP DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE	153
TER INLEIDING DEEL III	155
HOOFDSTUK 7 – De invulling van het bestuurlijk toezicht en de gemeentelijke autonomie binnen het Vlaamse Gewest	157
1. INLEIDING	157
2. DE SOORTEN BESTUURLIJK TOEZICHT EN DE TOEZICHTSPROCEDURE BINNEN HET VLAAMSE GEWEST	162
2.1. Bevoegdheid voor de uitoefening van het bestuurlijk toezicht	164
2.2. Het algemeen bestuurlijk toezicht	165
2.2.1. Principe van het algemeen bestuurlijk toezicht	165
2.2.2. Algemene principes van de toezichtsprocedure bij de uitoefening van het algemeen bestuurlijk toezicht	166
2.2.2.1. De bekendmakings- en meldingsplicht van lokale besluiten	166
2.2.2.2. Start van de toezichtsprocedure	170
2.2.2.3. Termijn om een toezichtmaatregel te nemen	170
2.3. Het buitengewoon bestuurlijk toezicht	174
3. DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR IN DE UITOEFENING VAN HET ALGEMEEN BESTUURLIJK TOEZICHT	176
4. DE INVULLING VAN HET 'ALGEMEEN BELANG' IN DE TOEZICHTSPRAKTIJK	182
4.1. Omschrijving van het 'algemeen belang'	182
4.2. Het begrip 'algemeen belang' als referentienorm	186
4.3. Beperken van het bestuurlijk toezicht tot een wettigheidstoezicht?	193

5.	HET DWANGTOEZICHT	201
5.1.	Invulling van het dwangtoezicht	201
5.2.	Procedurale waarborgen binnen het dwangtoezicht	203
5.3.	Uitzonderlijke procedure – beperkte toepassingsgevallen	204
5.4.	Dwangtoezicht en de inperking op de gemeentelijke autonomie	205
5.5.	De noodzaak van het dwangtoezicht	207

HOOFDSTUK 8 – De invulling van het interbestuurlijk toezicht en de gemeentelijke autonomie in Nederland 209

1.	INLEIDING	209
2.	DE WET REVITALISERING GENERIEK TOEZICHT: HERVORMING VAN HET INTERBESTUURLIJK TOEZICHT	212
2.1.	Aanleiding	212
2.2.	Uitgangspunten Wet Revitalisering generiek toezicht	214
3.	ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK TOEZICHT ALS LEIDRAAD	216
4.	Het goedkeuringstoezicht	219
4.1.	Goedkeuring in de Algemene Wet Bestuursrecht	219
4.2.	Goedkeuring in de Gemeentewet	222
5.	DE BESTUURLIJKE INTERVENTIELADDER IN NEDERLAND	223
5.1.	Signaleren van verzoek tot vernietiging van een besluit	223
5.2.	Eerste beoordeling van het verzoek tot vernietiging	226
5.3.	Informatie opvragen	226
5.4.	Schorsen	226
5.5.	Informeren over de uitkomst van het onderzoek en het overleg	227
5.6.	Voordracht tot vernietiging	228
5.7.	Mogelijkheden na de vernietiging	228
5.8.	De verhouding van het bestuurlijk toezichtsproces met het Europees Handvest inzake de lokale autonomie: de interventieladder	229
6.	DE INVULLING VAN HET ‘ALGEMEEN BELANG’ IN DE NEDERLANDSE TOEZICHTSPRAKTIJK	230
7.	INDEPLAATSSTELLING: HET NEDERLANDSE EQUIVALENT VAN HET DWANGTOEZICHT	231
7.1.	Huidige invulling indeplaatsstelling	232
8.	AGENDA TOEKOMST VAN HET INTERBESTUURLIJK TOEZICHT	237

HOOFDSTUK 9 (Jurisdictioneel) toezicht op de (bescherming van) lokale autonomie en de verhouding met de toezichthoudende overheid in het Vlaamse Gewest 239

1.	TOEZICHTSORGANEN OP HET BEGINSSEL VAN DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE	239
1.1.	Het Grondwettelijk Hof en de kennelijke onevenredigheid	239
1.1.1.	Toetsingsbevoegdheid aan de gemeentelijke autonomie?	239
1.1.2.	De gemeentelijke autonomie volgens het Grondwettelijk Hof	241
1.1.2.1.	De gemeentelijke autonomie in niet-fiscale aangelegenheden	242
1.1.2.2.	De gemeentelijke autonomie in fiscale aangelegenheden	248
1.2.	De adviespraktijk en de rechtspraak van de Raad van State in het kader van de gemeentelijke autonomie	254
1.2.1.	De gemeentelijke autonomie en de adviesbevoegdheid van de Raad van State	254
1.2.2.	De gemeentelijke autonomie binnen de rechtspraak van de Raad van State	257
2.	TOEZICHT OP DE BESLISSING VAN DE TOEZICHTHOUDENDE OVERHEID	261

TER UITLEIDING DEEL III – TUSSENTIJD'S BESLUIT	267
DEEL IV – ANALYSE EN BELEIDSAANBEVELINGEN	271
TER INLEIDING – DEEL IV	273
HOOFDSTUK 10 – Analyse van de gemeentelijke autonomie en het bestuurlijk toezicht	275
1. DE ABSTRACTE BEGRIPPEN ‘ALGEMEEN BELANG’ EN ‘GEMEENTELIJK BELANG’	275
2. DE TOETSINGSGRONDEN ONDER HET ALGEMEEN BESTUURLIJK TOEZICHT EN DE IMPACT OP DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE	277
2.1. De wettigheidstoets beperkt de gemeentelijke autonomie niet	278
2.2. Het opportuniteitstoezicht kan de gemeentelijke autonomie potentieel beperken	279
2.2.1. De potentiële beperking van de gemeentelijke autonomie door uitoefening van het opportuniteitstoezicht	279
2.2.2. Het opportuniteitstoezicht moet niet worden afgeschaft en zou formeel ook niet kunnen worden afgeschaft	280
2.2.3. Een toets aan het gemeentelijk belang als onderdeel van de legaliteits- of de opportuniteitstoets heeft een grote impact op de gemeentelijke autonomie	282
3. DE TOEZICHTSPRAKTIJK EN -PROCEDURE EN DE IMPACT DAARVAN OP DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE	283
3.1. Nood aan algemene beginselen van behoorlijk toezicht?	283
3.1.1. Het principe van terughoudendheid is te situeren binnen het evenredigheids- en het proportionaliteitsbeginsel	284
3.1.2. De afschaffing van de schorsing als toezichtinstrument en de verhouding met het evenredigheidsbeginsel	285
3.1.3. Subsidiariteit in de uitoefening van het toezicht en de eenheid van toezicht	287
3.1.4. Het beginsel van de faire procedure	288
3.2. Een informeler toezichtsproces met mogelijkheid tot overleg versterkt de gemeentelijke autonomie	288
4. DE TOEZICHTHOUDENDE OVERHEID MOET BINNEN HET ALGEMEEN BESTUURLIJK TOEZICHT COACHEND KUNNEN OPTREDEN, MAAR MAG ZICH NIET IN DE PLAATS STELLEN VAN HET BESTUUR	291
4.1. Geen noodzaak om als toezichthoudende overheid zelf in de zaak te kunnen voorzien	291
4.2. Coachend optreden binnen de vernietigingsbevoegdheid	294
4.3. Ontsluiten van toezichtsdata in het kader van lerend toezicht	294
5. HET BELANG VAN INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN IN DE RELATIE VAN DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE TOT HET (ALGEMEEN) BESTUURLIJK TOEZICHT	296
5.1. De interbestuurlijke loyaliteit als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur	296
ALGEMENE CONCLUSIE	301
BIBLIOGRAFIE	307