

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e mei 1985 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende oprichting van een Vlaams Planbureau", heeft de 30e mei 1985 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voorstel strekt tot de oprichting van een Vlaams Planbureau dat, ten gerieve van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, aan planning zal doen met betrekking tot de in de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet bedoelde aangelegenheden.

Onder voorbehoud van hetgeen verder in dit advies dienomtrent wordt opgemerkt, mag uit het bepaalde in artikel 2 worden afgeleid dat het Vlaams Planbureau een gespecialiseerd bestuur zal zijn van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Geen bepaling van het voorstel doet ervan blijken dat het Vlaams Planbureau, wat de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest betreft, in de plaats komt van het met de wet van 15 juli 1960 opgerichte Planbureau of in de nationale planning wordt ingeschakeld.

2. Het hoeft geen betoog dat de Vlaamse Raad voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een regeling kan vaststellen met betrekking tot de planning in en van de aangelegenheden waarvan het beleid door of krachtens de Grondwet aan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest is toebe-deeld.

Voor de Gewesten heeft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in haar artikel 6, § 1, VI, 2°, uitdrukkelijk voorzien in een bevoegdheid voor de gewestelijke planning ter zake van het economisch beleid. Maar ook zonder die uitdrukkelijke bepaling ligt het voor de hand dat de Gemeenschappen en de Gewesten voor de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, planningsregelingen kunnen vaststellen, planning uiteraard

zo innig verbonden met de uitvoering van het beleid dat ze ermee samenvalt.

Of die Gemeenschaps- of Gewestplanning kan opgaan in de nationale planning is een andere vraag.

Bij de parlementaire bespreking van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is herhaaldelijk verklaard dat, gelet op de door te voeren bevoegdheidsverdeling, een volledig nieuwe structuur van de planning op nationaal vlak in een nieuwe wet zou worden opgenomen (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 24 en volgende). Tot zolang blijft de nationale planningstructuur bestaan.

Op de vraag naar de integratie van de Gemeenschaps- en de Gewestplanning in de nationale planning moet in het bestek van dit advies evenwel niet nader worden ingegaan omdat, zoals boven al is opgemerkt, geen bepaling van het voorstel ervan doet blijken dat een zodanige integratie tot de bedoeling van de indieners van het voorstel zou behoren.

3. Zo er in dezen over de bevoegdheid van de Vlaamse Raad geen twijfel kan bestaan, moet worden opgemerkt dat de bepalingen die een gewestaangelegenheid betreffen gescheiden dienen te worden van die welke een gemeenschapsaangelegenheid betreffen en dat beide groepen van bepalingen in een afzonderlijk decreet horen te worden opgenomen. Uit het verschil in het toepassingsgebied van gemeenschapsdecreten (artikel 59bis, §§ 4 en 4bis, van de Grondwet) en van gewestdecreten (artikel 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en uit het verschil in de samenstelling van de Vlaamse Raad al naar hij over een gemeenschapsaangelegenheid dan wel over een gewestaangelegenheid beslist

(artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), moet volgen dat gemeenschapsaangelegenheden en gewestaangelegenheden niet in een zelfde decreet kunnen worden geregeld.

De noodzaak van twee decreten verhindert niet dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een zelfde dienst met een gemeenschapstaak, respectievelijk gewesttaak belasten, zoals, op aanbeveling van de Raad van State, is geschied met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, opgericht met een gewestdecreet van 20 maart 1984 en waarvan de bevoegdheid is uitgebreid met een gemeenschapsdecreet van dezelfde datum (advies Raad van State, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1983-1984, nr 243/1, blz. 16 en v.).

4. De aandacht mag erop worden gevestigd dat de taken van het Vlaams Planbureau, bedoeld in dit voorstel, kunnen dupleren met die van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, bedoeld in het ontwerp-decreet van 4 maart 1985 (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1984-1985, nr 304/1). Het ligt voor de hand dat vermeden dient te worden dat er een dualiteit van advies-lichamen zou zijn al naargelang de plan-adviezen bestemd zijn voor de nationale plan-overheid dan wel voor de plan-overheid van de Gemeenschap of het Gewest.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

De opsplitsing van het voorstel van decreet over een Gewest- en een Gemeenschapsdecreet zal tot gevolg hebben dat in elk voorstel een artikel 1 moet worden ingelast, waarin bepaald wordt dat het decreet een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 107quater, respectievelijk artikel 59bis van de Grondwet.

Artikelen 2 en 3.

Het is niet onmiddellijk zo duidelijk onder welke vorm het Vlaams Planbureau wordt opgericht, noch onder wiens gezag het ressorteert.

De tekst van het voorstel en de toelichting lijken erop te wijzen dat het Vlaams Planbureau zal geïncorporeerd worden in de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en niet zal opgevat worden als een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid. Luidens artikel 2 ressorteert het immers onder het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dat "onder leiding staat van de Secretaris-Generaal", terwijl het - volgens artikel 3 - door bemiddeling van "het hoofd van het Planbureau" voorstellen verzendt aan "de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, onder wiens bevoegdheid het Planbureau ressorteert".

Gelet op het feit dat de Vlaamse Executieve slechts over één ministerieel departement beschikt dat, krachtens artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 30 mei 1984 onder de administratieve leiding staat van een Secretaris-Generaal, lijkt de tweede zin van artikel 2 overbodig. Men stelde het artikel 2 derhalve als volgt : "Er wordt bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een Vlaams Planbureau opgericht".

Indien het Vlaams Planbureau als een dienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt opgericht, dan gelden, gelet op de administratieve en hiërarchische eenheid van elk ministerieel departement, de gewone regels die de interne organisatie van een departement beheersen en dient, in de tweede zin van artikel 3, evenmin te worden vermeld dat de voorstellen "onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van het Planbureau" worden overgezonden "aan

de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, onder wiens bevoegdheid het Planbureau **ressorteert**".

Overigens, zo er meer voorbeelden zijn van de oprichting van een gespecialiseerd bestuur in de schoot van een ministerie door de wetgever, dan mag die oprichting toch niet leiden tot een onnodige inmenging door de wetgever, in dit geval de decreetgever, in de verdere uitbouw van dat bestuur. Bovendien reserveren de artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Executieven het recht om hun werkwijze te regelen en de bevoegdheden over hun leden te verdelen.

+

Artikel 3 kent aan het Vlaams Planbureau een zeer algemeen geformuleerd initiatiefrecht toe om "beleidsvoorbereidende voorstellen" te formuleren inzake gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Vraag is of die beleidsvoorbereidende voorstellen dezelfde inhoud dekken als de "wetenschappelijk voor te bereiden beleidsadviezen" bedoeld in artikel 6.1. Voor het overige mag erop gewezen worden dat in het bovenvermelde ontwerp van decreet op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zulk initiatiefrecht eveneens aan deze Raad wordt toegekend (artikelen 5 en 6 van het ontwerp).

Artikel 4.

Luidens dit artikel bezit het Vlaams Planbureau een planningsbevoegdheid met betrekking tot alle domeinen die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest.

Indien onder dit plan moeten worden begrepen de meerjarenplannen bedoeld in artikel 6.2, verdient het aanbeveling in beide artikelen een zelfde terminologie te gebruiken.

Het artikel bevat geen enkele bepaling nopens de principiële inhoud van het plan; het vermeldt evenmin voor welke periode het plan zal worden opgemaakt, noch in welke mate aanpassingen mogelijk zijn. Dergelijke essentiële elementen van het Plan kunnen bezwaarlijk het voorwerp uitmaken van een uitvoeringsbesluit; het hoort aan de decreetgever het voorstel op deze punten aan te vullen.

Overigens is het, bij afwezigheid van een artikelsgewijze toelichting, moeilijk uit te maken wat in dit artikel bedoeld wordt met de woorden : "rekening houdend met het nationaal en internationaal kader".

Artikel 5.

Indien het de bedoeling is door middel van deze bepaling de specifieke bevoegdheidsterreinen van het Vlaams Planbureau te omschrijven, dient te worden opgemerkt dat het artikel niets bepaalt over de taken van de afdelingen, noch over de coördinatie van hun werkzaamheden.

Wordt integendeel alleen de indeling in afdelingen van een administratieve dienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap beoogd, dan ware dat beter overgelaten aan de Vlaamse Executieve, zoals boven onder de artikelen 2 en 3 is opgemerkt.

Artikel 6.

Artikel 6 omschrijft de taken van het Vlaams Planbureau. In zover het primo en het secundo van dit artikel al begrepen zijn in het bepaalde in de artikelen 3 en 4, moeten zij als een nutteloze herhaling beschouwd worden.

Ook hier geldt de opmerking die reeds bij artikel 4 werd gemaakt, te weten dat de essentiële bepalingen betreffende de bestanddelen van de meerjarenplannen in het decreet moeten worden opgenomen.

Artikel 7.

Dit artikel bepaalt dat de planvoorstellen na goedkeuring door de Vlaamse Raad een bindend karakter kunnen verwerven. Het vermeldt niet welke procedure hiertoe moet gevolgd worden, noch de rechtsgevolgen die aan het goedgekeurde plan zullen kunnen gehecht worden. Met name wordt ter zake geen onderscheid gemaakt tussen het bindend karakter van de plannen ten aanzien van de overheid, het contractueel verplichtend karakter ten overstaan van bepaalde ondernemingen en, voor het overige, het indicatief karakter ervan (vergelijk artikel 7 van de kaderwet van 15 april 1970).

Artikel 8.

Dit artikel stelt dat het personeel van het Vlaams Planbureau bij voorkeur zal gerecruteerd worden onder de Nederlandstalige leden, experts en administratief personeel van het huidige Planbureau, met behoud van hun geldelijke toestand en hun administratieve geldelijke anciënniteit.

Het spreekt vanzelf dat de tijdens de parlementaire bespreking van artikel 6, § 1, VI, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in het vooruitzicht gestelde aanpassing van de kaderwet van 15 april 1970, een herstructurering van het Nationaal Planbureau, gevolgd door een overdracht van personeel, zal inhouden.

Zolang dit niet is gebeurd, blijft het zaak van de nationale overheid het statuut van het personeel van het Nationaal Planbureau te bepalen.

In die stand van zaken kan de overgang van bedoelde personeelsleden naar het Vlaams Planbureau alsnog alleen op vrijwillige basis geschieden. Artikel 8 lijkt dan ook eerder als een richtlijn dan als een normatieve bepaling te moeten worden gelezen.

Artikel 9.

In zover deze bepaling de Vlaamse Executieve belast met de gewone uitvoering van het decreet, is zij overbodig, gelet op het bepaalde in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Mocht het de bedoeling zijn door middel van deze bepaling aan de Vlaamse Executieve een ruimere bevoegdheid toe te wijzen, dan dient die opdracht met meer nauwkeurigheid te worden omschreven, onverminderd de opmerking die boven is gemaakt dat wat essentieel voor de regeling is, door de Vlaamse Raad zelf dient te worden vastgesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heren	: S. FREDERICQ,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer D. ALBRECHT,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. COREMANS.