



KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 9 maart 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot instelling van een Gemeentefonds", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 13 maart 1990, en na vanwege de betrokken Gemeenschapsminister op 20 maart 1990 het door artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 vereiste akkoord van de Minister van Begroting te hebben ontvangen, op 20 maart 1990 het volgend advies definitief aangenomen :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt de oprichting van een Gemeentefonds waarvan de jaarlijkse dotatie zou worden uitgetrokken op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Het fonds is in hoofdzaak bestemd om jaarlijks onder de gemeenten van het Vlaamse Gewest te worden verdeeld als algemene subsidiëring van hun gewone begroting. Vóór die verdeling zou ieder jaar een telkens bij besluit van de Vlaamse Executieve vast te stellen percentage worden voorafgenomen tot spijzing van een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn (artikel 2).

Het bedrag van de jaarlijkse dotatie van het fonds zou worden bepaald aan de hand van het bedrag van het vorige jaar aangepast met een evolutiepercentage, dat zou worden vastgesteld op grond deels van de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen en deels van de evolutie van het rentepeil (artikel 3).

Het ontwerp bevat verder voorschriften inzake de uitkering van kwartaalvoorschotten aan de gemeenten, de definitieve verdeling en het rechtzetten van vergissingen (artikelen 4, 5 en 6).

De regeling zou in werking treden op 1 januari 1991 en de dotatie van 1991 zou worden berekend op basis van de voor 1990 toegekende dotatie (artikelen 7 en 3, tweede lid).

De ontworpen regeling vervangt die welke werd ingevoerd bij de artikelen 75 en 78 e.v. van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976. In die vroegere regeling ging het, althans tot in 1989, om een nationaal Gemeentefonds dat door de Staat werd gefinancierd en waarvan het aandeel van elk Gewest door de Staat werd bepaald.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De ontworpen regeling betreft "de algemene financiering van de gemeenten" in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals die bepaling werd gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988.

Het gaat dus - zoals overigens terecht in artikel 1 van het ontwerp wordt gesteld - om een gewestelijke aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Die vaststelling impliceert dat de jaarlijkse dotatie van het op te richten fonds niet op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 1), maar wel op de begroting van het Vlaamse Gewest moet worden uitgetrokken.

Het feit dat de Vlaamse Raad en de Vlaamse Exe-cutieve niet alleen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet maar ook voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet bevoegd zijn (artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), neemt immers niet weg dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest twee onderscheiden rechtspersonen zijn (artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), elk met een eigen begroting (zie artikelen 1, §§ 1 en 2, en 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

Nog een ander beletsel om voor een aangelegenheid van het Vlaamse Gewest kredieten uit te trekken op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vormt het voorschrift van artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, krachtens hetwelk de leden van de Vlaamse Raad verkozen door het kiescollege van het arrondissement Brussel die hun woonplaats in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad hebben, in de Vlaamse Raad niet mogen deelnemen aan de stemmingen over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

2. Het ontwerp vertoont ook nog op een tweede punt een onaanvaardbare vermenging van gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden, in zoverre het de jaarlijkse voorafname op het op te richten Gemeentefonds voorschrijft van

.../...

een percentage tot spijzing van een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn.

De regeling is niet nieuw : ze werd ontleend aan artikel 105 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, welke bepaling aan de opeenvolgende institutionele hervormingen werd aangepast door de wetten van 9 augustus 1980 en 31 december 1983.

Oorspronkelijk deed die regeling geen enkel bevoegdheidsprobleem rijzen, omdat de Staat bevoegd was om zowel de financiering en de verdeling van het Gemeentefonds als de financiering en de verdeling van het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn te regelen.

De bevoegdheidsoverdrachten doorgevoerd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en door de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap hebben meegebracht, dat de verdeling van het aan elk Gewest toegekende deel van het Gemeentefonds onder de gemeenten van het betrokken Gewest aan de gewestautoriteiten moest worden overgelaten en dat de verdeling van het daarop afgenomen deel voor het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn onder de openbare centra voor maatschappelijk wel-

zijn van het Gewest aan de gemeenschapsautoriteiten toekwam (1).

De verplichting van de Gewestexecutieven om op het aandeel van hun Gewest in het Gemeentefonds het percentage te bepalen dat zou worden toegekend aan een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn kon toen, ten aanzien van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten nog worden verantwoord, doordat het ging om een door de Staat opgelegde verdeling van door de Staat ter beschikking gestelde gelden voor de financiering van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en doordat men er toen ook nog van uitging dat regelingen inzake door de Staat ter beschikking gestelde financiële middelen los stonden van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten (2).

(1) De autonomie van de Duitstalige Gemeenschap bracht mee dat de Waalse Gewestexecutieve op het aandeel van het Waalse Gewest in het Gemeentefonds respectievelijk voor een Bijzonder Fonds voor de Franse Gemeenschap en voor een Bijzonder Fonds voor de Duitstalige Gemeenschap een percentage moest voorafnemen.

(2) De financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten werd aanvankelijk geregeld door Titel I van de "gewone" wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Thans gaat het echter om een fonds dat gespijsd wordt door de begroting van het Gewest en dat door het Gewest slechts kan worden aangewend binnen de bevoegdheden waarover de Gewesten inzake de financiering van de ondergeschikte besturen beschikken overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals die bepalingen gewijzigd werden bij de wet van 8 augustus 1988.

Luidens die bepalingen zijn de Gewesten bevoegd inzake :

"2° de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en de provincies, met uitzondering van de provincie Brabant;

3° de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiek-rechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn. (Verder : speciale regeling voor de provincie Brabant)".

Geen van die beide bepalingen laat toe kredieten van de begroting van het Gewest te bestemmen voor de financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De onder 2° vermelde bevoegdheid verleent aan de Gewesten enkel de bevoegdheid om de gemeenten te financieren (dus niet de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) en dit "volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht" (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 18).

De bevoegdheid vermeld onder 3° staat de Gewesten toe opdrachten te financieren die moeten worden uitgevoerd o.m. door de gemeenten en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen.

Op grond van die bepaling kunnen de Gewesten evenwel geen fonds voor de algemene financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn oprichten, aangezien de algemene opdracht van die centra geen aangelegenheid is die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

In zoverre de bepaling van 3° aan de Gewesten het financieren toestaat van door de gemeenten te vervullen opdrachten, zou kunnen worden gedacht aan de verplichting die door artikel 106 van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aan de gemeenten wordt opgelegd om het verschil bij te passen, wanneer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de vervulling van zijn opdracht.

De bedoelde bepaling machtigt de Gewesten echter enkel om de gemeenten voor het vervullen van een opdracht te financieren, voor zover het gaat om "een opdracht die

.../...

betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor noch de nationale overheid, noch de Gemeenschappen bevoegd zijn". Geen van die beide voorwaarden is vervuld : het bestemmen van gelden voor een Bijzonder Fonds dat direct onder de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zou worden verdeeld kan niet worden beschouwd als een financiering van een door elke gemeente afzonderlijk te vervullen opdracht; bovendien is het maatschappelijk welzijn een bij artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen overgedragen aangelegenheid, met uitzondering van twee aspecten (o.m. de regeling tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) die aan de Staat werden voorbehouden, m.a.w. een aangelegenheid die in geen van haar aspecten tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort (1).

Dat alles neemt natuurlijk niet weg dat de gemeenten het aandeel dat hun uit het op te richten fonds wordt toegekend o.m. zullen mogen (en eventueel zelfs moeten) aanwenden om de hun door artikel 106 van de wet van 8 juli 1976 opgelegde verplichting na te komen.

(1) Ook in het advies L. 19.175 van 21 juni 1989 over een voorontwerp van decreet van de Waalse Gewestexecutieve "fixant les règles de financement général des communes wallonnes", kwam de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds tot de conclusie dat noch 2°, noch 3° van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, een Gewest de bevoegdheid verleent om ten bate van een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn een percentage vooraf te nemen op een algemeen fonds ter financiering van de gemeenten (Doc. Conseil régional wallon, 1988-1989, n° 105/1).

3. In de memorie van toelichting van het ontwerp wordt verduidelijkt dat de hervorming van het Gemeentefonds in twee fasen zal gebeuren. Het zou de bedoeling zijn in het thans voor advies voorgelegde ontwerp enkel de dotatie van het fonds en de jaarlijkse evolutie ervan te regelen en pas in een tweede ontwerp de verdelingscriteria vast te stellen.

Het opnemen van de artikelen 4, 5 en 6 in het ontwerp beantwoordt niet aan dat opzet, aangezien die artikelen voorschriften bevatten betreffende de uitkering van voorschotten, de definitieve verdeling van het fonds en het rechtzetten van bij de definitieve verdeling begane vergissingen, m.a.w. voorschriften die enkel toepassing zullen kunnen vinden in de mate dat is vastgesteld op welke manier het fonds zal worden verdeeld. Die voorschriften horen derhalve thuis in de tweede fase van de hervorming.

4. Het verdient aanbeveling de bepalingen betreffende het vroegere Gemeentefonds, in de mate dat ze door de thans ontworpen regeling worden vervangen, - m.a.w. de artikelen 75, 78, 79, 80 en 81 van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976 - uitdrukkelijk op te heffen wat het Vlaamse Gewest betreft. Die opheffing zou het voorwerp moeten worden van een onmiddellijk vóór artikel 7 in te voegen bepaling.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.Artikel 2.

1. Om de redenen uiteengezet in de eerste en in de tweede algemene opmerking, dient men in het eerste lid te schrijven "de begroting van het Vlaamse Gewest", moet het tweede lid vervallen en moeten in het derde lid de woorden "resterend gedeelte" worden geschrapt.

2. In het derde lid moeten ook de woorden "als algemene subsidiëring van hun gewone begroting" worden geschrapt, daar het enkel aan de Staat toekomt de gemeentelijke comptabiliteit te regelen.

Artikel 3.

1. Het is niet erg gelukkig in de omschrijving van de elementen van de in dit artikel vastgestelde formule een zelfde term (nl. evolutiepercentage) i.v.m. twee verschillende elementen te gebruiken. De omschrijving van I is bovendien verkeerd geformuleerd, in zoverre daarin sprake is van "centiem" en "jaarbasis" .

Men zou bv. I als volgt kunnen definiëren : "de procentuele verhouding, berekend tot op een honderdste van de eenheid, tussen het indexcijfer der consumptieprijzen van de maand maart van ... (verder zoals in het ontwerp)".

.../...

2. In de definitie van R schrijve men telkens "Rentenfonds" (en niet : Rentefonds).

3. Het zou logischer zijn het derde en het vierde lid onderling van plaats te verwisselen.

Artikelen 4, 5 en 6.

Om de reden aangegeven in de derde algemene opmerking, dienen deze artikelen te worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
W. DEROOVER,	
J. GIJSSELS,	assessoren van de
J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw : F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.