

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 25 mei 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt en op 11 juni 1990 door de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot instelling van een Vlaams Fonds voor de integratie van kansarmen", voorontwerp waarvan op 14 juni 1990 een geamendeerde tekst werd toegezonden, heeft op 14 juni 1990 het volgend advies gegeven :

DRAAGWIJDTE VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt het instellen van een Vlaams Fonds voor de integratie van kansarmen waarvoor, van het begrotingsjaar 1991 af en tot en met het begrotingsjaar 1998, op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een jaarlijkse dotatie van 1.128.500.000 frank zou worden ingeschreven (artikelen 2 en 3).

Deze dotatie zou jaarlijks worden verdeeld onder de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van die gemeenten die zich in een "bijzondere situatie inzake de aanwezigheid van kansarme bevolkingsgroepen ten opzichte van andere gemeenten" bevinden (artikel 4). De lijst van die gemeenten zou worden vastgesteld aan de hand van het aantal inwoners dat recht heeft op een bestaansminimum en het aantal migranten dat een gemeente telt; die lijst zou om de twee jaar worden herzien (artikelen 5 en 6).

De jaarlijkse dotatie van het Fonds zou onder de in aanmerking komende gemeenten en hun openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden verdeeld aan de hand van zes criteria en volgens een verdeelsleutel bepaald in artikel 7 van het ontwerp.

.../...

Het aandeel waarop een gemeente en haar openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn recht hebben, zou worden gereserveerd onder de vorm van trekkingsrechten die respectievelijk de gemeente en het openbaar centrum elk tot beloop van ten minste 40 t.h. van dat aandeel zou kunnen doen gelden.

De gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zouden hun aandeel in het Fonds slechts kunnen opeisen in de mate dat zij de hun toekomende bedragen besteden aan initiatieven die direct ten goede komen aan kansarme bevolkingsgroepen en -categorieën. De nadere regelen inzake de verdeling van het Fonds en de wijze van besteden van de toegekende bedragen zouden door de Executieve worden geregeld (artikelen 8 en 9).

Van de jaarlijkse dotatie zou 40 miljoen frank worden voorafgenomen voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (niet : Gebied) (artikel 3, tweede lid).

De bedragen van een aandeel die niet werden gebruikt of niet konden worden toegekend, zouden naar het volgend jaar worden overgedragen en verdeeld over de andere gemeenten (artikel 10).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Er dient eens te meer de aandacht op te worden gevestigd dat de wetten op de staatshervorming niet de mogelijkheid bieden om met één enkel decreet tegelijk aangelegenheden in de zin van artikel 59bis van de Grondwet

.../...

en aangelegenheden in de zin van artikel 107quater van de Grondwet te regelen.

Alleen reeds artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vormt daarvoor een beletsel, daar blijkens dat artikel de samenstelling van de Vlaamse Raad verschillend is naargelang deze zich heeft uit te spreken over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet dan wel over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Waar het begrotingsaangelegenheden betreft moet bovendien het volgende worden opgemerkt.

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn - ook al heeft de bijzondere wetgever tussen beide een duidelijke institutionele binding willen tot stand brengen (zie artikel 1, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) - twee onderscheiden juridische entiteiten, elk met eigen rechtspersoonlijkheid (zie artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en elk met een eigen begroting (zie artikel 1, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

.../...

De ontworpen regeling zal derhalve over twee onderscheiden ontwerpen van decreet moeten worden verdeeld, waarbij respectievelijk ten laste van de begroting van het Vlaamse Gewest een Fonds ten bate van de gemeenten zou worden ingesteld en ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een Fonds ten bate van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Voor zover zij in de respectieve bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap kunnen worden ingepast, zouden de twee regelingen parallel kunnen zijn.

De regelen om te bepalen welke gemeenten en welke O.C.M.W.'s in aanmerking komen voor een aandeel in de respectieve Fondsen, zouden eventueel dezelfde kunnen zijn. In dat geval ware het eenvoudiger en veiliger ter zake in het "gemeenschapsdecreet" te werken met een verwijzing naar de gemeenten die met toepassing van het "gewestdecreet" in aanmerking komen voor een aandeel in het "Gewestfonds", of omgekeerd.

De verdelingscriteria en de globale dotatie van elk van beide Fondsen dient te worden vastgesteld, rekening houdend met de respectieve bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap om geldmiddelen ter beschikking van ondergeschikte besturen te stellen.

.../...

De bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van de O.C.M.W.'s doet ter zake geen moeilijkheden rijzen, gelet, enerzijds, op de bij artikel 5, § 1, II, 2E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen toegekende principiële bevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn en, anderzijds, op de algemene bevoegdheid van de O.C.M.W.'s inzake maatschappelijk welzijn.

Wat de bevoegdheid van het Gewest ten aanzien van de gemeenten betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 6, § 1, VIII, 3E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Gewesten enkel bevoegdheid heeft verleend inzake "de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten ... in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden". M.a.w. de gemeenten zouden op het door het Gewest ingestelde Fonds slechts trekkingsrechten kunnen doen gelden ter financiering van initiatieven zoals bedoeld in artikel 9 van het ontwerp die zij hebben genomen ter uitvoering van een opdracht in een gewestelijke aangelegenheid.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Deze opmerkingen worden geformuleerd onder het uitdrukkelijke voorbehoud van de hiervoren geformuleerde algemene opmerkingen, en meer bepaald onder het voorbehoud dat de ontworpen regeling over een "gewestdecreet" en een "gemeenschapsdecreet" zou worden verdeeld.

.../...

Artikel 1.

In het ene decreet zal enkel naar artikel 59bis van de Grondwet mogen worden verwezen, en in het andere decreet enkel naar artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2.

Er zal moeten worden gespecificeerd ter ondersteuning van welk lokaal beleid de onderscheiden Fondsen zullen worden ingesteld. Bovendien zal het ene Fonds moeten worden ingeschreven op de begroting van het Vlaamse Gewest en het andere Fonds op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 3.

1. De dotatie van elk van beide Fondsen zal uiteraard afzonderlijk moeten worden bepaald.

Bovendien ware het correcter in het eerste lid te schrijven :

"Van het begrotingsjaar 1991 (niet : Van 1991) tot ... wordt de jaarlijkse dotatie van het Fonds vastgesteld op ...".

.../...

2. Het tweede lid van het hier besproken artikel - dat, gelet op zijn voorwerp, enkel in het "gemeenschaps-decreet" thuishoort - zou beter, als paragraaf 2, in artikel 7 worden opgenomen.

Indien het de bedoeling is dat voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de 40 miljoen frank die haar jaarlijks zou worden toegekend, dezelfde voorschriften zouden gelden als die welke krachtens de artikelen 8, 9 en 10 op de gemeenten toepasselijk zijn, zou in het "gemeenschapsdecreet" het toepassingsgebied van die artikelen in die zin moeten worden verruimd door een uitdrukkelijke vermelding van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Men schrijve in ieder geval : de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brusselse (niet : Brussels) Hoofdstedelijk Gewest (niet : Gebied).

Artikelen 4 en 5.

1. Deze bepalingen zouden, met weglating in artikel 4 van de vermelding van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in het "gewestdecreet" kunnen worden opgenomen en in het "gemeenschapsdecreet" zou kunnen worden volstaan

.../...

met een enkel artikel (4) luidens hetwelk het in dat decreet bedoelde Fonds jaarlijks wordt verdeeld onder de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten die zich overeenkomstig de bepalingen van het "(gewest)decreet van (datum) tot instelling van ..." in een bijzondere situatie bevinden inzake de aanwezigheid van kansarme bevolkingsgroepen.

2. In de versie van artikel 4 die in het "gewestdecreet" zou worden opgenomen, schrijve men "wordt jaarlijks verdeeld onder de (niet : bepaalde) gemeenten van het Vlaamse Gewest" en late men in fine de woorden "ten opzichte van andere gemeenten" weg.

3. De redactie van artikel 5 kan als volgt worden verbeterd :

"Art. 5. In een bijzondere situatie als bedoeld in artikel 4 bevinden zich de gemeenten die voldoen aan de volgende voorwaarden :

1Ehet aantal inwoners van de gemeente dat recht heeft ...;
en

2Ehet aantal migranten die in de gemeente verblijven is in verhouding tot de totale bevolking, groter dan ...".

.../...

Uit het gebruik van het woord "en" na de bepaling van 1E, moet worden afgeleid dat het om cumulatieve voorwaarden gaat.

De termen "Westeuropese landen" en "rijke industriële mogendheden" wijzen niet op duidelijk omschreven categorieën en zouden derhalve tot betwistingen aanleiding kunnen geven. Er dient met meer nauwkeurigheid te worden vermeld welke landen precies worden bedoeld.

Artikel 6.

1. In de versie van dit artikel die in het "gewestdecreet" zou worden opgenomen, dient te worden gepreciseerd op welk ogenblik een gemeente aan de voorwaarden moet voldoen.

De redactie van het artikel kan als volgt worden verbeterd :

"De gemeenten die aan de voorwaarden van artikel 5 voldoen, krijgen gedurende twee opeenvolgende jaren een aandeel uit het Fonds.

De lijst van die gemeenten wordt een eerste maal vastgesteld voor het begrotingsjaar 1991. Zij wordt om de twee jaar herzien. De lijst wordt telkens vastgesteld aan de hand van de gegevens op ... (hier vulle men een datum in)".

.../...

2. Indien wordt ingegaan op het voorstel om in het "gemeenschapsdecreet" te werken met een verwijzing, volstaat het als tegenhanger van artikel 6 in dat decreet de volgende bepaling op te nemen.

"Art. (5). De openbare centra voor maatschappelijk welzijn bedoeld in artikel (4) krijgen gedurende de tweejaarlijkse periodes dat hun gemeente een aandeel krijgt uit het bij het decreet van ... ingesteld Fonds een aandeel uit het Fonds dat bij artikel 2 is ingesteld".

Artikel 7.

1. In de mate dat in het "gewestdecreet" de inrichting van het voor advies voorgelegde ontwerp wordt overgenomen, dienen de verwijzingen naar artikel 5 te worden vervangen door verwijzingen naar artikel 6.

De inleidende zin van het eerste lid stelle men als volgt :

"De jaarlijkse dotatie van het Fonds wordt onder de in artikel 6 bedoelde gemeenten verdeeld op grond van de volgende maatstaven :".

Het is een nutteloze omweg in 5E en 6E te bepalen dat de opbrengst "per inwoner" moet worden berekend, aangezien luidens het derde lid dat resultaat dan toch weer met het bevolkingscijfer (niet : het bevolkingsaantal) moet worden

.../...

vermenigvuldigd. Eenvoudiger ware het dus de woorden "per inwoner" in 5E en 6E te schrappen en het derde lid weg te laten.

Zoals artikel 6, zou ook het hier besproken artikel moeten worden aangevuld met het vermelden van de referentiedatum die bij het toepassen van het eerste lid in aanmerking zal moeten worden genomen.

2. Indien zoals hiervoren werd voorgesteld in het "gemeenschapsdecreet" de bepalingen van de artikelen 4 en 5 worden vervangen door één enkele bepaling, zullen de volgende artikelen moeten worden vernummerd, met het gevolg o.m. dat in artikel 7 (dat artikel 6 zou worden) de verwijzing naar artikel 5 kan behouden blijven.

Ook hier zou met een verwijzing naar het "gewest-decreet" kunnen worden gewerkt, in welk geval het artikel als volgt zou kunnen luiden :

"Art. De jaarlijkse dotatie van het Fonds wordt onder de in artikel (5) bedoelde openbare centra voor maatschappelijk welzijn verdeeld in dezelfde verhouding als die waarin voor dezelfde periode het aandeel van hun gemeente werd bepaald in het Fonds ingesteld bij het "gewestdecreet"".

Artikel 8.

1. Wegens de onmogelijkheid om in een zelfde decreet tegelijk aangelegenheden in de zin van artikel 59bis van de

.../...

Grondwet en aangelegenheden in de zin van artikel 107quater van de Grondwet te regelen, dienen de woorden "dat voor minstens veertig procent toekomt aan het O.C.M.W. en voor minstens veertig procent aan de gemeente" uiteraard te worden geschrapt.

2. Om dezelfde reden zal een bepaling in de zin van artikel 8 in beide decreten moeten worden opgenomen, waarbij de ene bepaling enkel voor de gemeenten zal gelden en de andere enkel voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 9 en 10.

In de tweede volzin van artikel 8 schrijve men "De nadere regelen" in plaats van "De verdere modaliteiten".

Artikel 9.

1. De toevoeging "bepaald volgens de regelen van artikel 5" is overbodig, en overigens onnauwkeurig.

2. De "initiatieven" bedoeld in paragraaf 1 zullen in zoverre het om een gemeente gaat de vervulling moeten betreffen van een opdracht in een tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behorende aangelegenheid en in zoverre het om een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gaat om een maatregel die binnen de bevoegdheid van de O.C.M.W.'s valt.

.../...

3. De bij paragraaf 2 aan de Executieve gegeven delegatie zou moeten worden uitgebreid tot het vaststellen van nadere regelen i.v.m. de uitoefening van de trekkingsrechten bedoeld in artikel 8.

Artikel 10.

Indien het in het "gemeenschapsdecreet" tot een vernummering van de artikelen 6 e.v. komt, zullen in de met artikel 10 van het ontwerp corresponderende bepaling van dat decreet de verwijzingen naar de artikelen 7 en 8 moeten worden aangepast.

Artikel 11.

Deze bepaling dient te worden geschrapt daar zij, gelet op de algemene termen waarin ze is gesteld, niet als een delegatie van bevoegdheid kan worden geïnterpreteerd en zij derhalve neerkomt op een nutteloze - en overigens de decreetgever niet toekomende - herhaling van het bepaalde in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,

de Heer : W. DEROOVER, staatsraden,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,

de Heren : J. GIJSSELS, assessoren van de
J. HERBOTS, afdeling wetgeving,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.