

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 augustus 1991 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 wijziging van het decreet van 20 december 1989 tot oprichting van een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën", heeft op 8 augustus 1991 het volgend advies gegeven :

Gelet op de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, heeft de Raad van State zich dienen te bepalen tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het bij decreet van 20 december 1989 opgerichte Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën (hierna het Fonds te noemen) te machtigen bij te dragen in de financiering van de lasten van de pensioenen van het personeel van bepaalde gemeenten, hun openbare centra en hun gemeentebedrijven.

De in de ontworpen regeling bedoelde gemeenten zijn, eensdeels, de gemeenten "die bij toepassing van hoofdstuk I van (het voornoemde) decreet (van 20 december 1989) verplichtingen hebben ten aanzien van het Fonds" (ontworpen artikel 10) met andere woorden de steden Antwerpen en Gent en, anderdeels, gemeenten waarvan de pensioenen van het personeel "op 1 januari 1992 rechtstreeks door de betrokken gemeente, openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of volledig door de door hen opgerichte pensioenkas worden beheerd en uitbetaald" (ontworpen artikel 11), met andere woorden gemeenten die, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, "niet zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsinstellingen

.../...

(R.S.Z.P.P.O.) of bij een ander gemeenschappelijk stelsel". Zoals aan de Raad van State werd bevestigd heeft het ontwerp alleen betrekking op de pensioenlasten van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de betrokken gemeenten in de mate dat die lasten, overeenkomstig artikel 106, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ten laste van de gemeenten vallen (zie ook artikel 255, 16°, van de nieuwe gemeentewet).

De tegemoetkoming van het Fonds bedraagt "maximaal 33 % van het verschil tussen, enerzijds, de doorstortingen aan de R.S.Z.P.P.O. of de financiële of verzekeringsinstelling (waarmee de betrokken besturen een overeenkomst moeten sluiten) ter financiering van het beheer en de uitbetaling van de pensioenen gedurende het jaar dat het jaar van de toelage voorafgaat, en, anderzijds, de afhoudingen welke voor dat overeenkomstige jaar zouden zijn verricht ingeval van toepassing van het inhoudingspercentage op de wedden dat wordt toegepast door de werkgevers van het bij de R.S.Z.P.P.O. aangesloten personeel" (ontworpen artikel 14, § 1). Het bedrag van de tegemoetkoming wordt verminderd in de mate dat de betrokken gemeente niet de maximale fiscale inspanning levert bedoeld in het ontworpen artikel 14, § 2.

De bedoelde tegemoetkoming van het Fonds zal slechts worden verleend op voorwaarde dat de betrokken besturen de stringente bepalingen inzake uitgavenbeheersing naleven vastgesteld in de artikelen 6 tot 8 en in de ontworpen artikelen 11, § 2, 13 en 14 van het decreet van 20 december 1989.

.../...

Voor de financiering van de ontworpen regeling wordt het Fonds ertoe gemachtigd, met betrekking tot elk van de bedoelde gemeenten, leningen met gewestwaarborg aan te gaan. De lasten van die leningen, zowel intresten als kapitaalaflossingen worden gedragen door het Vlaamse Gewest, wat de jaren 1992 tot 1999 betreft. Vanaf het jaar 2000 draagt het Vlaams Gewest alleen de intrestlasten en dienen de kapitaalaflossingen door de betrokken gemeente te worden gedragen (ontworpen artikel 15).

2.1. Aangezien, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, de pensioenlasten van de gemeenten die niet zijn aangesloten bij het omslagsysteem van de R.S.Z.P.P.O., een van de belangrijkste oorzaken blijken te zijn van de structurele financiële moeilijkheden waarin deze gemeenten zich bevinden en aangezien aan de Gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, "de algemene financiering van de gemeenten" is opgedragen, lijkt de bevoegdheid van het Gewest om de ontworpen regeling vast te stellen bezwaarlijk te kunnen worden betwist.

Ter zake blijkt alleen voorbehoud te moeten worden gemaakt wat de bepaling van het ontworpen artikel 13, 1°, betreft luidens welke de tegemoetkoming van het Fonds slechts zal worden verleend indien het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de betrokken gemeente, inzake het beheer en de uitbetaling van de pensioenen van zijn nog niet bij een gemeenschappelijk stelsel aangesloten perso-

.../...

neel, een overeenkomst sluit met de R.S.Z.P.P.O. of met een financiële of verzekeringsinstelling.

Die bepaling voert evenwel niet meer in dan een - weliswaar noodzakelijke - voorwaarde voor het verkrijgen van de tegemoetkoming van het Fonds door de betrokken gemeente en blijkt dan ook niet te kunnen worden aangemerkt als het rechtstreeks opleggen van een dwingende regel inzake de organisatie en de werking van het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

2.2. De bevoegdheid om de uitvoering van de ontworpen financieringsregeling op te dragen aan het Fonds, vindt de gewestwetgever in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidens welke bepaling de Gewesten, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, instellingen kunnen oprichten en hun bevoegdheid en werking kunnen regelen.

2.3. Wat de in het ontworpen artikel 15 bedoelde leningen betreft, dient de aandacht erop te worden gevestigd dat op die leningen, naargelang van hun aard, de bepalingen van artikel 49, § 2 of § 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten toepassing zullen moeten vinden (zie paragraaf 5 van dat artikel 49).

De bepaling luidens welke "de voorwaarden en de modaliteiten (van de bedoelde leningen) worden goedgekeurd door de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting op

.../...

voorstel van de Gemeenschapsminister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden", hebben de stellers van het ontwerp kennelijk in het ontworpen artikel 15 ingevoegd om zich te conformeren aan het voorschrift van artikel 12, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, welke bepaling op het Fonds toepasselijk is krachtens artikel 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 2.

Inleidende zin.

1. Het ontworpen hoofdstuk III wordt in het decreet van 20 december 1989 ingevoegd na het slotartikel (artikel 9), dat de inwerkingtreding van dat decreet regelt.

Vanuit formeel logistiek oogpunt verdient zulks uiteraard geen aanbeveling.

Het zou de voorkeur verdienen het ontworpen hoofdstuk III in te voegen na artikel 8 en artikel 9, dat best kan worden vernummerd tot artikel 16, op te nemen in een nieuw "Hoofdstuk IV. - Slotbepaling". De ontworpen artikelen 10 tot 16 zouden dan moeten worden vernummerd van 9 tot 15.

.../...

2. Men formule de inleidende volzin in fine als volgt :

"... wordt een "Hoofdstuk III. - Bijdragen (of : Tegemoetkomingen) in de financiering van de pensioenlasten" ingevoegd, bestaande uit de artikelen ... tot ..., luidend als volgt : ...".

Ontworpen artikel 10.

Men schrijve in fine :

"... het personeel van die gemeenten, hun openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en hun met toepassing van artikel 261, § 1 (en niet : 126, § 1) van de nieuwe gemeentewet opgerichte gemeentebedrijven".

Ontworpen artikel 11.

1. In paragraaf 1 vervange men duidelijkheidshalve de woorden "onder dezelfde voorwaarden" door "onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten bepaald in de artikelen 12, 13, 14 en 15".

2. Luidens de eerste volzin van paragraaf 2 "(zijn) de artikelen 6, 7 en 8 van dit decreet ... van toepassing op de gemeenten bedoeld in § 1".

.../...

Blijkens de memorie van toelichting is de toepassing van de artikelen 6 tot 8 ook bedoeld voor de steden Antwerpen en Gent (dit zijn de in het ontworpen artikel 10 bedoelde gemeenten). Zoals het ontwerp nu is geredigeerd lijken echter - althans wat de in het ontworpen hoofdstuk III bedoelde regeling betreft - enkel voor de gemeenten bedoeld in artikel 11, § 1, de voorwaarden en sancties gesteld in de artikelen 6 tot 8 van het decreet te worden opgelegd, terwijl anderzijds op Antwerpen en Gent de artikelen 6 tot 8 niet toepasselijk zouden zijn.

Om iedere dubbelzinnigheid ter zake weg te werken, wordt voorgesteld de eerste volzin van paragraaf 2 van artikel 11 weg te laten en het erin vervatte voorschrift op te nemen in het ontworpen artikel 16 dat als volgt zou kunnen worden geredigeerd :

"Art. 16 (lees : 15) (1). De bepalingen van de artikelen 6, 7 en 8 (van dit decreet) zijn van toepassing op de gemeenten bedoeld in hoofdstuk III".

3. Luidens de tweede volzin van paragraaf 2 dienen de in paragraaf 1 bedoelde gemeenten "vóór 1 januari 1992 een overeenkomst af te sluiten (lees : een overeenkomst te sluiten) met het Fonds, waarin een samenhangend geheel van maatregelen wordt opgenomen die de basis vormen van het bij artikel 6 van dit decreet bedoelde financieel beleidsplan (lees, gelet op de hiervoren sub 2 gedane suggestie : die de

(1) Zie de suggestie met betrekking tot de inleidende zin.

basis vormen van een financieel beleidsplan als bedoeld in artikel 6 van dit decreet)".

Zoals door de gemachtigde kabinetsmedewerker werd meegedeeld, moet aan de steden Antwerpen en Gent niet worden opgelegd een dergelijke overeenkomst te sluiten, omdat de uitvoering van de begrotingen en de beleidsplannen van Antwerpen en Gent, ter uitvoering van artikel 7 van het decreet van 20 december 1989, doorlopend gecontroleerd wordt door een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken stad, de Executieve en de administratie.

Ontworpen artikel 12.

Men schrijve in fine van dit artikel "... de eerste maand van elk kwartaal" in plaats van "... de eerste maand van het kwartaal".

Ontworpen artikel 13.

1. In het 2° schrijve men "het opnemen in de onder 1° bedoelde overeenkomst ..." in plaats van "het opnemen van de sub 1° bedoelde overeenkomst ...".

2. De in het 5° bedoelde voorwaarde in verband met het invoeren van "een minimale fiscaliteit" behoort blijkbaar te worden gelezen in samenhang met het ontworpen arti-

.../...

kel 14, § 2. Gelet op het bepaalde in dat artikel 14, § 2, kan het 5° wellicht als overbodig worden weggelaten.

3. Ook met betrekking tot het 6° rijst de vraag of het niet overbodig is : het handhaven van het begrotings-evenwicht wordt immers rechtstreeks opgelegd door artikel 252 van de nieuwe gemeentewet en de verplichting een meerjarig financieel beleidsplan op te stellen volgt uit het toepasselijk te verklaren artikel 6 van het decreet van 20 december 1989.

Wat ten slotte de bepaling betreft luidens welke het model van dat beleidsplan wordt vastgesteld door de Gemeenschapsminister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden, dient erop te worden gewezen dat het de decreetgever niet toekomt rechtstreeks aan een lid van de Executieve een opdracht te geven, aangezien, overeenkomstig de regel vervat in de artikelen 69 en 74, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Executieve haar bevoegdheden collegiaal uitoefent behoudens de door haar (met andere woorden niet door de decreetgever) verleende delegaties.

Het vaststellen van het model van het financieel beleidsplan kan worden geacht een loutere uitvoeringsmaatregel van het decreet te zijn waarvoor de Executieve, ook zonder uitdrukkelijke machtiging, bevoegd is overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4. Luidens het bepaalde in fine van het 7° moet de Executieve haar goedkeuring verlenen aan de aanvraag om tegemoetkoming welke de betrokken gemeente tot het Fonds moet richten.

.../...

Volgens de gemachtigde kabinetsmedewerker wordt met die bepaling niet beoogd aan de Executieve de bevoegdheid toe te kennen de inwilliging van de aanvraag te weigeren op andere gronden dan het niet vervuld zijn van de in het ontworpen decreet bepaalde voorwaarden.

De hier bedoelde bepaling kan dus beter worden weggelaten.

5. In het ontworpen artikel 15 wordt bepaald dat de betrokken gemeenten voor wie het Financieringsfonds een lening sluit, vanaf het jaar 2000 de kapitaalaflissingen van die leningen moet terugbetalen. Uit de ontworpen artikelen 11 tot 14 blijkt echter niet dat de tussenkomst van het Financieringsfonds in die mate beperkt is.

Het zou wellicht aanbeveling verdienen dit nader te preciseren, ofwel als bijkomende voorwaarde in artikel 13 op te nemen : "de verbintenis van de gemeente om de kapitaalaflissingen op de wijze bedoeld in artikel 15, § 2, terug te betalen".

Ontworpen artikel 14.

In fine van paragraaf 2 vervange men duidelijkheidshalve de woorden "wordt de tussenkomst telkens met 3 % verminderd" door "wordt het percentage van de tussenkomst telkens met 3 procent-punten verminderd".

.../...

Ontworpen artikel 15.

Men vervange in paragraaf 2, eerste en tweede lid, telkens de woorden "de Vlaamse Gemeenschap" door "het Vlaamse Gewest".

Ontworpen artikel 16.

Wat dit artikel betreft, wordt verwezen naar de tweede opmerking bij het ontworpen artikel 11.

Artikel 3.

De datum van inwerkingtreding van het ontworpen decreet wordt vastgesteld op 1 januari 1992. Anderzijds legt het ontworpen artikel 10, § 2, aan de gemeenten de verplichting op om vóór deze datum een overeenkomst te sluiten met het Vlaams Financieringsfonds. Beide bepalingen behoren op elkaar te worden afgestemd.

Volgens de gemachtigde van de Executieve zou, om de bedoelde tegenstrijdigheid weg te werken, artikel 3 beter worden weggelaten.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	staatsraad, voorzitter,
Mevrouw	: M.-R. BRACKE,	staatsraden,
de Heer	: A. BEIRLAEN,	
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.