

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 maart 1996 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds", heeft op 18 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De spoedbehandeling wordt gemotiveerd door het feit dat de gemeenten dringend duidelijkheid moeten verkrijgen over de werking van het nieuwe fonds zodat ze zich kunnen voorbereiden op het meerjarige convenantenbeleid. Alleszins is het jaar 1996 cruciaal voor de implementatie voor het nieuwe convenantenbeleid. De regeling voorziet ook overgangsbepalingen met betrekking tot de opgeslorpte fondsen. Sommige van deze bepalingen zijn aan een strikte limiet gebonden (o.m. VFIK) om een versnelde overgang van de oude fondsen naar het nieuwe fonds te kunnen bewerkstelligen. Iedere vertraging heeft rechtstreeks tot gevolg dat de termijnen waarbinnen de gemeenten nog gebruik kunnen maken van hun trekkingsrechten op de oude fondsen wordt ingekort, met het gevaar dat ze uiteindelijk hun trekkingsrechten definitief zouden verliezen wegens niet gebruik ervan binnen de gestelde (als het ware verkorte) termijnen".

*

* *

ALGEMENE OPMERKING.

Over de tekst van het ontwerp van decreet dat de Voorzitter van de Vlaamse Raad thans voor advies overlegt aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, werd voordien reeds een advies gevraagd door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting en door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn. In zijn advies nr. L. 24.865/1 van 15 februari 1996, stelde de Raad van State vast dat, nadat het advies

.../...

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, waarin fundamentele bezwaren ten aanzien van de ontworpen regeling tot uiting waren gekomen, werd verleend, het voorontwerp niet meer aan de collegiale beraadslaging van de Vlaamse regering werd onderworpen. De Raad concludeerde dat het ontwerp niet in zoverre gereed was dat hij er kennis van kon nemen.

Het ontwerp werd bij de Vlaamse Raad ingediend, blijkbaar zonder dat over het voorontwerp opnieuw werd beraadslaagd door de Vlaamse regering en alleszins zonder dat het opnieuw aan het advies van de Raad van State werd onderworpen, zoals nochtans is voorgeschreven door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het wordt nu een tweede maal, ditmaal door de Voorzitter van de Vlaamse Raad, aan de afdeling wetgeving voor advies voorgelegd (1).

In zijn advies zal de Raad van State, afdeling wetgeving zich noodgedwongen moeten beperken tot een aantal summiere opmerkingen, gelet niet alleen op de korte tijdsperiode welke hem hiervoor is toegemeten, maar ook op de omstandigheid dat geen ambtenaar beschikbaar was om aangaande een aantal punten nadere toelichting te verstrekken.

(1) Dezelfde werkwijze is overigens reeds gevolgd met betrekking tot een ontwerp van decreet "houdende tijdelijke beperking inzake organisatie en vaste benoeming in sommige onderwijssectoren", waarover de Raad van State op 11 maart 1996 advies heeft gegeven (nr. L. 24.977/1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 1.

De juridische bezwaren omtrent het regelen in een zelfde decreet en middels een enkele begroting van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zijn de Vlaamse Raad genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden.

Artikel 2.

Er kan worden betwijfeld of het noodzakelijk is een definitie te geven van "trekkingsrecht" en "vastleggingsmachtiging". In de regel is een definitie slechts noodzakelijk indien de betekenis van een term niet vaststaat of indien die term wordt gebruikt in een betekenis die afwijkt van de gangbare betekenis en die niet verduidelijkt wordt in het verdere verloop van de normatieve tekst. Voor zover de Raad van State bekend hebben de termen "trekkingsrecht" en "vastleggingsmachtiging" een vaststaande betekenis in het begrotingsrecht.

Het zou daarentegen wel nuttig kunnen zijn andere, verder in de tekst voorkomende termen zoals "migrant" en "Westeuropese landen" nader te definiëren (1).

(1) Zie inzonderheid artikel 6, § 1, 1^o, van het ontwerp.

Artikel 3.

De eerste drie paragrafen van dit artikel hernemen artikel 23 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996. Wat betreft de aard van het Impulsfonds, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in verband met dat artikel 23 een opmerking geformuleerd waarnaar hierbij wordt verwezen (1).

In zoverre de benaming "fonds" wordt behouden, ook al wordt daarmee geen begrotingsfonds bedoeld - daartegen kunnen geen fundamentele bezwaren worden ingebracht - is het echter verkeerd te stellen dat dit "fonds" wordt "opgericht". In artikel 3, § 1, van het ontwerp schrijve men dan ook beter dat de basisallocaties die bestemd zijn om het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit, enz., te ondersteunen (2), voor de toepassing van dit decreet onder de benaming "Sociaal Impulsfonds" worden aangeduid.

In artikel 3, § 3, schrijve men voorts : "De machtiging wordt elk jaar verhoogd met een bedrag gelijk aan de opbrengst ...". Zoals de bepaling nu is geformuleerd, wekt deze immers de indruk dat het om een begrotingsfonds gaat, daar bestemde inkomsten worden toegewezen aan bestemde uitgaven. Het betreft echter een begrotingstechniek die niet het bedrag van de opbrengst van de leegstandbelasting zelf,

(1) R.v.St., afdeling wetgeving, advies L. 24.676/1/8 van 16/17 oktober 1995, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1995-96, nr. 147/1.

(2) Zo wordt het verklaard in de memorie van toelichting, Gedr. St. Vlaamse Raad, 1995-96, nr. 147/1, blz. 15.

maar in feite een even groot bedrag toewijst aan het "fonds".

Artikel 4.

1. In paragraaf 2 wordt met het woord "enkel" tot uitdrukking gebracht dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie, in tegenstelling tot de gemeenten, het trekkingsrecht niet ook mag gebruiken voor plaatsgebonden projecten. Uiteraard is de Vlaamse Gemeenschapscommissie hiervoor niet bevoegd, daar het daarbij niet om persoonsgebonden aangelegenheden gaat. Het komt de Vlaamse Raad evenwel niet toe dit uitdrukkelijk te bepalen. Het ware dan ook beter te schrijven: «De Vlaamse Gemeenschapscommissie gebruikt haar trekkingsrecht om de leefkwaliteit te herstellen en de kansarmoede te bestrijden.».

2. In paragraaf 4 is de analogie met de artikelen 12 en 13 niet volledig. Zo wordt aan de Vlaamse regering geen delegatie verleend om nadere regels te stellen, zoals dat wel het geval is in artikel 13.

In de veronderstelling dat de vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschapscommissie niet noodzakelijk leden zijn van die commissie, is niet duidelijk wat dan wordt bedoeld met de bepaling dat de stuurgroep moet worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Is het daarbij enkel de bedoeling te bepalen dat de voorzitter niet uit de kring van de "andere initiatiefnemers" afkomstig kan zijn, of ook nog

dat hij wordt aangesteld door het college, en dus niet door de Vlaamse Gemeenschapscommissie zelf ?

3. Paragraaf 4 maakt melding van een beleidsplan dat moet worden voorgesteld "voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest". De Vlaamse decreetgever is niet bevoegd om bepalingen aan te nemen "voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest". Daarenboven zijn de bijzondere bepalingen voor Brussel gericht aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie als ondergeschikt bestuur. In die hoedanigheid wordt de Vlaamse Gemeenschapscommissie genoemd in artikel 166 van de Grondwet. Voorgesteld wordt de eerste zin te schrijven als volgt :

"Overeenkomstig artikel 12 wordt voor het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad een beleidsplan voorgesteld door een stuurgroep, die ... en werkzaam zijn op dat gebied".

Artikel 6.

1. Dit artikel regelt de verdeling van de trekkingsrechten tussen de gemeenten. Het laat echter na met voldoende precisie te bepalen op welk tijdstip met welke gegevens rekening wordt gehouden. Indien het de bedoeling is om de meest recente gegevens te gebruiken, dan moeten die voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip betrekking hebben. De tekst moet in die zin worden aangevuld.

.../...

2. Zoals het 1^o van paragraaf 1 is geredigeerd is niet duidelijk of "personen afkomstig uit landen waarvan het bruto nationaal produkt per capita minder bedraagt dan 150.000 frank per jaar" als "migranten" worden beschouwd welke worden meegerekend voor het vaststellen van de verdeelsleutel. Men kan zich ook afvragen waarom, als personen van Italiaanse, Spaanse of Portugese nationaliteit bij de "migranten" worden gerekend hoewel zij afkomstig zijn uit staten behorende tot de Europese Unie, hetzelfde niet geldt voor personen van een andere nationaliteit die ook bij de eerste migratiegolf betrokken waren, bijvoorbeeld van Griekse nationaliteit, nochtans ook een land behorende tot de Europese Unie. Wat zijn overigens "migranten" ? Worden daaronder ook begrepen inwijkelingen die intussen de Belgische nationaliteit hebben verkregen en "migranten" van de tweede of derde generatie, al dan niet Belgische staatsburgers ? Zoals reeds opgemerkt bij artikel 2 van het ontwerp zou in dit verband een aantal definities nuttig kunnen zijn. Wellicht kan voor de definitie van "migrant" daarbij inspiratie worden opgedaan in artikel 5, § 2, van het - door het voorliggend ontwerp op te heffen - decreet van 31 juli 1990 tot instelling van een Vlaams Fonds voor de integratie van kansarmen.

3. In paragraaf 2 schrijve men duidelijkheidshalve "... ten opzichte van het totaal aantal inwoners van die gemeente ...".

Het is overigens niet duidelijk waarnaar de term "Vlaams gemiddelde" verwijst.

.../...

Artikel 10.

De memorie van toelichting is weinig verhelderend omtrent het woord "prioritair". Er zijn trouwens geen andere aanwendingsmogelijkheden toegelaten dan het herstellen van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en het bestrijden van de kansarmoede (zie artikel 3, § 1). Gelet op het oogmerk van het Impulsfonds, moet het woord "prioritair" worden geschrapt.

Artikel 12.

1. In paragraaf 3 eerste lid, schrijve men "de gemeente" in de plaats van "de gemeenteraad" en in het tweede lid "de gemeenten" in de plaats van "de gemeenteraden". De decreetgever is immers niet bevoegd om het orgaan van de gemeente aan te duiden dat de goedkeuring verleent. In de huidige stand van de wetgeving is dat uiteraard wel de gemeenteraad. Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 13, 2° en 4°.

2. Wat het tweede lid van dezelfde paragraaf betreft, zijn wellicht ook andere bepalingen van het decreet van toepassing op het intergemeentelijk sociaal beleidsplan, zoals bijvoorbeeld artikel 13. Dit zou beter nader worden gepreciseerd, of zelfs schrijve men dat dit intergemeentelijk sociaal beleidsplan voor de toepassing van dit decreet met een gemeentelijk beleidsplan wordt gelijkgesteld.

.../...

Artikel 13.

1. In punt 1^o schrijve men : "wordt voorgezeten door" in plaats van "wordt geleid door".

2. Punt 4^o moet worden aangevuld met de vermelding dat de rapportering gebeurt aan de Vlaamse regering.

Artikel 20.

De aan de OCMW's opgelegde verplichting is nogal vaag : "de activiteiten van hun sociale dienst" moeten meer nauwkeurig worden omschreven terwijl anderzijds vermeden dient te worden dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, welke gewaarborgd wordt door de bepalingen van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, in het gedrang komt. In het ontwerp-decreet zelf dienen met dat doel de nodige bepalingen te worden opgenomen.

Artikel 21.

1. Bij de opheffingsbepalingen dient ook aandacht besteed te worden aan de artikelen 105 en 107 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, aangezien deze nog steeds verwijzen naar het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn.

2. In paragraaf 1, 1^o, a, dient de wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van een Vlaams Fonds voor de integratie van kansarmen door het decreet van 18 december 1992 niet te worden vermeld. In het 2^o van dezelfde paragraaf geldt dezelfde opmerking t.a.v. de wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van een Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn door dat van 22 december 1993. Die wijzigingen zijn immers onwerkzaam geworden ten gevolge van latere wijzigingen.

3. De overgangsbepalingen worden omstandig toegelicht in de memorie van toelichting, waar blijkt dat rekening is gehouden met de verschillende soorten uitgaven waaruit de opgeheven fondsen zijn samengesteld. In het kader van een spoedbehandeling is het de Raad van State, afdeling wetgeving, uiteraard niet mogelijk na te gaan of het nagestreefde doel met de artikelen 21, § 2, tot 23, wel wordt bereikt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.