

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.995/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 juli 2001 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de voorwaarden en de regels inzake de toekenning van subsidies voor vormingsinitiatieven voor lokale mandatarissen, ambtenaren en topambtenaren", heeft op 18 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ertoe een regeling in te voeren inzake de subsidiëring van vormingsinitiatieven voor lokale mandatarissen en topambtenaren, enerzijds (hoofdstuk II van het ontwerp, bestaande uit de artikelen 3 tot 5), en voor lokale ambtenaren, anderzijds (hoofdstuk III, bestaande uit de artikelen 6 tot 8). Het ontwerp voorziet voorts in de oprichting, bij de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, van een "vormingscentrum voor lokale besturen" en van drie "adviescolleges" (hoofdstukken IV en V, bestaande uit de artikelen 9 tot 12). Het vormingscentrum heeft o.m. tot taak advies te geven en voorstellen te doen over de subsidies (artikelen 3, § 2, 4, § 4, 5, § 1, en 6, § 2). De adviescolleges hebben tot taak, elk voor hun doelgroep, adviezen te geven over subsidieaanvragen en over het beleid, en voorstellen te doen in het kader van de evaluatie van het bestaande vormingsaanbod (artikel 12).

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond van de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 12 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en in het decreet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001.

Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees in casu : door de gewestregering ⁽¹⁾)".

⁽¹⁾ Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gewesten.

Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecombineerd met een "speciale bepaling" van de algemene uitgavenbegroting "die de aard van de toelage preciseert", zou derhalve de vereiste rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen subsidieregeling.

Artikel 14 van het voornoemde decreet van 22 december 2000 bevat een machtiging om subsidies toe te kennen o.m. "voor de vorming van lokale mandatarissen" (programma 53.10, basisallocatie 33.02), "voor managementsopleidingen voor lokale ambtenaren" (programma 53.10, basisallocatie 33.03) en "voor initiatieven inzake vorming van lokale ambtenaren" (programma 53.10, basisallocatie 43.03). Die bepaling van het begrotingsdecreet kan beschouwd worden als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor het vaststellen van het ontworpen besluit.

De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2001. Uit o.m. artikel 6, § 1, van het ontworpen besluit, dat voorschrijft dat "tegen 31 juli van elk begrotingsjaar" een gemotiveerde aanvraag om subsidiëring moet worden ingediend, blijkt dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, de gelding van het ontworpen besluit verder reikt dan het begrotingsjaar 2001. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet. Opdat een dergelijke subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is in elk geval vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald. Omdat niet op voorhand kan gewaarborgd worden dat dit inderdaad zal gebeuren, is dit laatste procédé af te raden.

Er kan integendeel aanbevolen worden om voor de ontworpen regeling te voorzien in een rechtsgrond met onbepaalde geldingskracht, op te nemen in een organiek decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef inzonderheid te worden verwezen naar artikel 12, "derde lid", van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. De verwijzing naar de artikelen "55 tot en met 58, 94 en 95", die geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, kan beter worden weggelaten.

In het tweede lid van de aanhef, dat verwijst naar het decreet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001, dienen de woorden "inzonderheid op de het programma 53.1, basisallocaties 33.02, 33.03 en 43.03" te worden vervangen door "inzonderheid op artikel 14".

2. De verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar het koninklijk besluit van 26 april 1968, moet geschrapt worden. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging of de opheffing van dat koninklijk besluit, en het vindt er evenmin rechtsgrond in.

3. In het zevende lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, kan het nummer (31.995/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

4. Het achtste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient te worden weggelaten : die verwijzing komt immers reeds voor in het vorige lid.

Artikel 1

Gelet op de definitie van "lokale besturen", opgenomen sub 3° van dit artikel, kunnen de bepalingen sub 5° en 6° eenvoudiger worden geredigeerd als volgt :

"5° lokale mandatarissen : mandatarissen van de lokale besturen;

6° lokale ambtenaren : contractuele en vastbenoemde ambtenaren van de lokale besturen;".

Artikel 2

De eerste volzin van dit artikel, luidens welke de subsidies worden aangerekend op de begroting van de administratie, hoort niet thuis in het ontworpen besluit en dient derhalve te worden weggelaten.

Hoofdstuk II

De onderafdelingen I en II van afdeling I van hoofdstuk II, die betrekking hebben op respectievelijk de "procedure" en de "subsidie" inzake vormingsinitiatieven voor lokale mandatarissen en topambtenaren, moeten logischerwijze onderling van plaats verwisselen, zodat eerst het principe van de subsidie wordt gesteld en vervolgens de procedure wordt geregeld.

Artikel 3

1. In paragraaf 1, eerste lid, van dit artikel dient te worden verduidelijkt welke vormingsinitiatieven worden beoogd. Uit het opschrift van hoofdstuk II (waarvan de artikelen 3 en 4 deel uitmaken) en uit artikel 5 blijkt dat bedoeld zijn "initiatieven voor vorming van lokale mandatarissen en topambtenaren, met uitzondering van de basisvorming".

2. Luidens paragraaf 2, eerste lid, onderzoekt de administratie of de aanvraag tot subsidiëring "ontvankelijk is volgens de definities, vermeld in artikel 1, 3° tot en met 9°".

De ontvankelijkheidsvereisten zouden met zoveel woorden moeten worden vastgesteld in de ontworpen bepaling. Een verwijzing naar de omschrijving van de in het ontwerp gehanteerde begrippen kan daartoe niet volstaan.

3. Nog luidens het eerste lid van paragraaf 2 is het "de administratie" die onderzoekt of de subsidieaanvraag ontvankelijk is; in het tweede lid wordt bepaald dat, als de aanvraag ontvankelijk is, "het centrum" een gemotiveerd advies opstelt en dat advies, samen met de aanvraag, toestuurde aan de minister.

In de ontworpen regeling ontbreekt kennelijk een bepaling met betrekking tot het toesturen van de beslissing (of het advies ?) van de administratie aan het centrum.

4. In paragraaf 3 dient het woord "maximumbedrag" te worden vervangen door "bedrag".

Artikel 4

1. Luidens paragraaf 3 van dit artikel moet het vormingsinitiatief worden uitgevoerd binnen één jaar vanaf de datum van de gunstige beslissing.

Die bepaling lijkt ervan uit te gaan dat het vormingsinitiatief slechts kan aanvangen nadat een gunstige beslissing over de subsidieaanvraag is getroffen. De vraag rijst of die bepaling verenigbaar is, enerzijds, met het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, luidens hetwelk de aanvraag tot uiterlijk drie maanden vóór de aanvangsdatum van het initiatief kan worden ingediend, en, anderzijds, met het ontbreken van enige dwingende termijn waarbinnen de overheid moet beslissen over het toekennen van de subsidie.

.../...

Daaromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat paragraaf 3 mag worden weggelaten uit artikel 4.

2. Ter inachtneming van de regels inzake delegatie van verordenende bevoegdheid, dient in paragraaf 4, laatste volzin, de bevoegdheid om de minimale gegevens van het evaluatieverslag te bepalen, te worden opgedragen aan "de minister" in plaats van aan "het centrum".

3. Luidens de tweede volzin van paragraaf 5 "(houdt) de subsidie ... de waarborg in dat het vormingsinitiatief door de doelgroep werd getoetst en als kwaliteitsvol en toegankelijk werd erkend".

Het is niet duidelijk wat met die bepaling wordt bedoeld. De draagwijdte ervan moet worden gepreciseerd.

Artikel 5

1. Wat de in dit artikel bedoelde subsidie voor basisvorming betreft, bevat het ontwerp geen uitdrukkelijke bepaling in verband met het aanvragen van de subsidie. Volgens de gemachtigde ambtenaar dient de tekst op dat punt te worden aangevuld.

2. In de nota aan de Vlaamse regering wordt met betrekking tot de (subsiëring van de) basisvorming gesteld dat "een geheel of gedeeltelijk jaarlijks terugkerend programma van een minimaal aantal uren (moet worden) aangeboden" en dat "op alle publiciteit wordt vermeld dat de organisatie gebeurt in samenwerking met de administratie Binnenlandse Aangelegenheden". Die preciseringen komen niet voor in de tekst van het ontwerp.

Hoofdstuk III

De afdelingen I en II van dit hoofdstuk, die betrekking hebben op respectievelijk de "procedure" en de "subsidie" inzake vormingsinitiatieven voor lokale ambtenaren, moeten logischerwijze onderling van plaats verwisselen, zodat eerst het principe van de subsidie wordt gesteld en vervolgens de procedure wordt geregeld.

Artikel 6

1. In paragraaf 1, eerste lid, van dit artikel dient te worden verduidelijkt welke vormingsinitiatieven worden beoogd. De vermelding van die initiatieven in het opschrift van hoofdstuk III volstaat niet : opschriften hebben immers geen normatieve waarde.

2. Luidens paragraaf 1, eerste lid, moet de subsidieaanvraag worden ingediend "tegen 31 juli van elk begrotingsjaar".

De vraag rijst of niet moet worden voorzien in een overgangsregeling voor het jaar 2001.

3. De vraag rijst eveneens of, naar analogie van wat wordt bepaald in artikel 3, § 1, tweede lid, ook in artikel 6, § 1, niet een bepaling moet worden opgenomen waarin wordt voorgeschreven welke documenten bij de aanvraag moeten worden gevoegd.

4. Luidens het eerste lid van paragraaf 2 is het "de administratie" die onderzoekt of de subsidieaanvraag ontvankelijk is; in het tweede lid wordt bepaald dat, als de aanvraag ontvankelijk is, "het centrum" een gemotiveerd advies opstelt en dat advies, samen met de aanvraag, toestuurt aan de minister.

In de ontworpen regeling ontbreekt kennelijk een bepaling met betrekking tot het toesturen van de beslissing (of het advies ?) van de administratie aan het centrum.

5. Ter inachtneming van de regels inzake delegatie van verordenende bevoegdheid, dient in paragraaf 4, laatste volzin, de bevoegdheid om de minimale gegevens van het verslag te bepalen, te worden opgedragen aan "de minister" in plaats van aan "het centrum".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER