

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.601/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 7 juni 2002 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds", heeft op 5 september 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot doel "de SIF-middelen (te heroriënteren en te verhogen) met het oog op een versterkt stedenbeleid" ⁽¹⁾.

De hoofdlijnen van de ontworpen regeling kunnen worden omschreven als volgt :

- met het oog op het voeren van een duurzaam stedenbeleid worden de middelen boven het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds ⁽²⁾, de zgn. SIF+, ondergebracht in het nieuwe Stedenfonds, dat zich richt op een aantal met name genoemde Vlaamse grootsteden en centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna VGC) (artikelen 3, 4, en 5, § 2, van het ontwerp);
- het vastleggingskrediet van het Stedenfonds, voor het eerst bepaald op basis van de SIF+ middelen voor 2002, wordt jaarlijks aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, verhoogd met de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar (artikel 5 van het ontwerp);
- wat de verdeling van de middelen over de steden betreft, zijn er voorafnames voor de VGC (artikel 6) en voor de algemene vorming, sensibilisering en communicatie (artikel 7), en wordt voorts drie vierde gereserveerd voor Antwerpen en Gent; de criteria voor de verdeling van de resterende middelen van het Stedenfonds tussen de centrumsteden gebeurt op basis van de bevolkingcijfers (artikel 8);
- er wordt voorzien in een waarborgregeling; die regeling komt erop neer dat het nieuwe systeem niet ertoe mag leiden dat een stad of de VGC minder ontvangt dan

⁽¹⁾ Het ontwerp moet mede bekeken worden in het licht van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

⁽²⁾ Zie het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds.

het gedeelte boven het gewaarborgde aandeel uit het Sociaal Impulsfonds 2002 (artikel 9);

- het toekennen van een trekkingsrecht wordt gekoppeld aan de voorwaarde dat een beleidsovereenkomst wordt gesloten met de Vlaamse regering, geldig voor de duur van de lokale legislatuur (artikelen 11 tot 13); trekkingsrechten kunnen geheel of gedeeltelijk verloren gaan als de stad of de VGC de prestaties aangekondigd in een jaarlijks voortgangsrapport niet levert (artikelen 16 en 17);
- ten slotte wordt voorzien in overgangsbepalingen in verband met de trekkingsrechten toegekend in het raam van het Sociaal Impulsfonds 2002 (artikelen 19 tot 22), en wordt de inwerkingtreding van het ontworpen decreet bepaald op 1 januari 2003 (artikel 25).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

2. Volgens artikel 1 van het ontwerp regelt het ontworpen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

De ontworpen regeling beoogt het verlenen van een financiële steun aan plaatselijke overheden (een aantal steden en de VGC), voor de uitvoering van beleidsovereenkomsten (zie artikel 12, § 4, van het ontwerp). Het ontwerp voorziet aldus in een regeling van een aspect van de financiering van de voornoemde plaatselijke overheden.

Voor een dergelijke regeling, waarbij de plaatselijke overheden gefinancierd worden voor de uitvoering van taken in het kader van het stedenbeleid ⁽³⁾ dat door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gevoerd wordt, kunnen zowel de

⁽³⁾ Het stedenbeleid is ruimer dan de enkele "stadsvernieuwing", als bedoeld in artikel 6, § 1, I, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvoor alleen de gewesten bevoegd zijn. Tot het stedenbeleid behoren ook aspecten die verband houden met cultuur en bijstand aan personen (bevoegdheid van de gemeenschappen) en met economie, leefmilieu, ruimtelijke ordening, enzovoorts (bevoegdheid van de gewesten).

Gemeenschap als het Gewest bevoegd geacht worden. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten immers bevoegd inzake de financiering van de ondergeschikte besturen, in zoverre het gaat om de financiering van opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden. Volgens dezelfde bepaling zijn de gemeenschappen voor die financiering bevoegd wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor zij bevoegd zijn.

Met de kwalificatie vervat in artikel 1 van het ontwerp kan dus ingestemd worden.

ALGEMENE OPMERKING

3. De ontworpen regeling komt enkel ten goede aan een aantal grootsteden en centrumsteden (zie artikel 4). De verdeling van de beschikbare middelen gebeurt deels forfaitair (voor de grootsteden), deels op basis van het bevolkingscijfer (voor de centrumsteden) (artikelen 6 en 8); andere criteria worden niet in aanmerking genomen ⁽⁴⁾.

Het behoort tot de beleidsvrijheid van de decreetgever om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te bepalen, en om de criteria voor de verdeling van de toe te kennen middelen vast te stellen. De decreetgever mag daarbij echter niet uitgaan van een beoordeling die kennelijk verkeerd of onredelijk is; evenmin mag hij, in strijd met het gelijkheidsbeginsel, aan bepaalde plaatselijke overheden een niet te verantwoorden voorkeursbehandeling verlenen.

Het staat aan de decreetgever om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling niet aan de voornoemde gebreken lijdt.

⁽⁴⁾ Men vergelijk met de reeks criteria vermeld in artikel 6 van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

4. Onder het opschrift dient de volgende tekst ingevoegd te worden :

"De Vlaamse regering;".

Artikel 2

5. In 2° wordt de zinsnede "volgens de bepalingen van artikel 6 en artikel 8 van dit decreet" best geschrapt. Een dergelijke verwijzing is niet enkel overbodig, maar geeft bovendien slechts een partieel beeld van de regels die op de verdeling van het krediet betrekking hebben.

Artikel 3

6. Volgens de tweede volzin van paragraaf 2 "wil de Vlaamse regering" met het Stedenfonds een aantal doelstellingen realiseren.

Een dergelijke formulering hoort niet thuis in de tekst van een decreet, zijnde een akte die niet door de regering, maar door de decreetgever wordt aangenomen. In de bedoelde volzin zou daarentegen geschreven kunnen worden : "Ze (de Vlaamse regering) voert dit beleid, in samenwerking met de steden en het VGC, om (in het bijzonder ?) de volgende doelstellingen te bereiken".

7. De doelstellingen opgesomd in paragraaf 2, 2° en 3°, zijn vrij vaag. Het verdient aanbeveling om die doelstellingen nader te preciseren.

Artikel 4

8. In dit artikel is sprake van "regionale steden". In overeenstemming met de terminologie gebruikt in artikel 8, § 1, van het ontwerp (en in artikel 23, tweede lid, van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds), kan het begrip "regionale steden" beter vervangen worden door "centrumsteden".

Artikel 5

9. De paragrafen 1, eerste zin, en 2 kunnen telkens beter verwijzen naar "het in § 3 bepaalde evolutiepercentage".

10. De indeling van artikel 5 in paragrafen strookt niet met de regels van de wetgevingstechniek. Elk van de paragrafen bestaat immers slechts uit één lid, en de indeling in paragrafen leidt hier niet tot een duidelijker voorstelling van het artikel.

Deze opmerking kan eveneens worden gemaakt bij de artikelen 8, 9 en 17.

Artikel 9

11. Om de sanctieregeling bedoeld in artikel 17, § 1, te vrijwaren, kan er beter bepaald worden dat de toepassing "van artikel 8, §§ 1 tot 4" (en niet : "van het decreet") niet mag leiden tot een daling van de ontvangsten.

Artikel 10

12. De gemachtigde van de regering heeft in verband met de tweede volzin verklaard dat het de bedoeling is dat de VGC initiatieven inzake de stedelijke problematiek kan nemen die betrekking hebben op alle gemeenschapsmateries, en niet

enkel op de persoonsgebonden materies. Hij stelt dan ook terecht voor om die volzin te vervangen als volgt :

"De VGC gebruikt haar trekkingsrecht om een duurzaam stedenbeleid op het vlak van gemeenschapsmateries vorm te geven."

Artikel 12

13. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de in paragraaf 1, 5°, en paragraaf 2 opgenomen bepalingen inzake het OCMW, niet van toepassing zijn voor de VGC. Hij stelt voor die bepalingen te vervangen als volgt :

- paragraaf 1 5° : "de wijze waarop de stad het OCMW bij de voorbereiding, de uitvoering en de voortgangscntrole zal betrekken";
- paragraaf 2 : "De beleidsovereenkomst wordt achtereenvolgens goedgekeurd door de gemeenteraad en de Vlaamse regering of door de VGC en de Vlaamse regering. Steden dienen het advies van het OCMW in te winnen."

Met die tekstvoorstellen kan worden ingestemd.

14. Paragraaf 3 kan beter worden geformuleerd als volgt :

"§ 3. De eerste beleidsovereenkomst loopt tot 31 december 2007 en de daaropvolgende overeenkomsten hebben betrekking op een periode van zes jaar."

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de ratio legis voor de duur van de beleidsovereenkomst (de termijn van zes jaar stemt overeen met de lokale legislatuur) niet opgaat voor de VGC. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of voor de VGC niet in een aparte regeling moet worden voorzien.

Artikel 18

15. In de huidige stand van de wetgeving zijn de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, in elk geval van toepassing, en zou de decreetgever die toepassing niet kunnen uitsluiten (zie artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten). In de toekomst zou de federale wetgever wel in een andere regeling kunnen voorzien, maar ook dan zou de decreetgever daarvan niet kunnen afwijken (zie artikel 50, § 2, derde lid, van dezelfde bijzondere wet).

De conclusie is dan ook dat een bepaling als artikel 18 niet thuishoort in een decreet. Dat artikel dient derhalve weggelaten te worden.

Artikel 20

16. In de eerste volzin moeten de woorden "kunnen door de stad nog omgezet worden" vervangen worden door "kunnen nog omgezet worden".

17. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het woord "hiervoor" op de "investeringen" slaat. Het zou dan ook duidelijker zijn om te schrijven : "... tot uiterlijk 30 juni 2003. Voor investeringen kunnen betalingen echter nog gebeuren tot uiterlijk 31 december 2004".

Artikel 21

18. Kennelijk heeft dit artikel enkel betrekking op de lokale begroting voor 2002. De gemachtigde heeft dit ook bevestigd. Het zou niettemin wenselijk zijn om dit met zoveel woorden te bepalen.

SLOTOPMERKING

19. In vergelijking met het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, bevat het ontwerp geen bepalingen in verband met :

- de kennisgeving aan de gemeenten en de VGC van de wijze waarop hun aandeel is berekend (zie artikel 4, tweede volzin, van het decreet van 5 juli 2002);
- vergissingen in de berekening van de trekkingsrechten (zie de artikelen 16 en 17 van het voornoemde decreet);
- de vrijstelling van de eindsaldi van het voorafgaand visum van het Rekenhof (zie artikel 19 van het voornoemde decreet).

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde de volgende tekstvoorstellen gedaan :

- toevoeging aan artikel 8, § 1, van de volgende volzin : "Op eenvoudig verzoek worden de steden in kennis gesteld van de wijze waarop hun trekkingsrecht is berekend.";
- toevoeging van de volgende paragrafen aan artikel 8 :

"§ 6. Als een vergissing werd gemaakt bij de verdeling van de trekkingsrechten, kan de Vlaamse regering deze verdeling herzien. Ze bepaalt de voorwaarden van deze regularisatie.

§ 7. Een eventueel negatief saldo of een ambtshalve afname ten gevolge van een vergissing, kan pas van de rekening van de stad afgenomen worden na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, nadat het besluit ter kennis van de stad is gebracht.".

Met die tekstvoorstellen kan worden ingestemd, mits in de voorgestelde artikelen 8, §§ 1 en 7, telkens niet enkel van steden, maar ook van de VGC gesproken wordt. Bovendien kan het voorgestelde artikel 8, § 7, in het ontwerp beter worden opgenomen als een nieuw artikel, in te voegen tussen de bestaande artikelen 16 en 17.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	staatsraad, voorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraden,
	J. BAERT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	A. SPRUYT,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-referendaris. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

P. LEMMENS