

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.974/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 december 2004 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de financiering van het beleid convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 11 januari 2005 en 18 januari 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (hierna: het decreet) beoogt de gemeenten te stimuleren tot het voeren van een eigen actief beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, onder meer door bijkomende financiële impulsen te bieden aan kwalitatieve gemeentelijke initiatieven. Daartoe wordt het instrument van het convenant gebruikt. De Vlaamse regering wordt o.m. gemachtigd om te voorzien in stimuli, teneinde het beleid van de gemeenten inzake ontwikkelingssamenwerking te sturen.

2.2. De artikelen 15 tot 18 van het decreet bepalen de wijze waarop de Vlaamse regering de convenants financiert en dragen aan de Vlaamse regering op de wijze van financiering nader uit te werken. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt er in hoofdzaak toe aan de voormelde artikelen uitvoering te geven.

In artikel 1 van het ontworpen besluit worden de begrippen "het decreet" en "het convenant" gedefinieerd.

.../...

Artikel 2 bepaalt de wijze van verdeling van het jaarlijks in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap in te schrijven vastleggingskrediet per thematische enveloppe tussen de gemeenten die een convenant hebben gesloten. Artikel 3 stelt het maximumpercentage van financiering van de uitvoering van de convenant door de Vlaamse regering en de wijze van cofinanciering door de gemeente vast, en verbiedt de cumulatie met andere subsidies.

Verder voorziet artikel 4 van het ontwerp in de toekenning van een forfaitair bedrag van 5.000 euro aan de gemeenten waarmee een convenant directe samenwerking is gesloten met als voorwerp de samenwerking met een lokaal bestuur gelegen in een prioritair gebied van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat een forfaitair bedrag toegekend wordt aan de gemeenten ter ondersteuning van de personeelskosten voor het personeelslid dat belast is met ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 6 bepaalt hoe de aanvragen tot het sluiten of het verlengen van een convenant dienen te geschieden, en artikel 7 bepaalt dat de Vlaamse regering bij de goedkeuring van het convenant een subsidiebelofte verleent die gelijk is aan het bedrag dat de gemeente toegekend krijgt voor de periode van het convenant en die zal worden uitgekeerd onder de vorm van jaarlijkse subsidies.

Daarnaast bepaalt artikel 8 het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder de subsidie zal worden uitbetaald. Voorts regelt dit artikel ook het toezicht, de controle en de sanctie.

Ter uitvoering van artikel 21 van het decreet bepaalt artikel 9 de datum waarop het decreet in werking treedt.

Ten slotte regelt artikel 10 de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 15 tot 18 en 21 van het decreet.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De ontworpen regeling strekt er niet enkel toe de wijze van financiering van de convenants nader uit te werken, maar ook de wijze van aanvraag tot het sluiten of verlengen van een convenant nader te regelen en de datum van inwerkingtreding van het decreet te bepalen. Het verdient daarom aanbeveling het opschrift van het ontwerp beter af te stemmen op de inhoud van de ontworpen regeling. Een mogelijke oplossing kan erin bestaan om het opschrift in meer algemene termen te redigeren.

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De aldaar vermelde Nieuwe Gemeentewet biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. Aangezien artikel 9 van het ontwerp uitvoering geeft aan artikel 21 van het decreet, dient het tweede lid van de aanhef aangevuld te worden met een verwijzing naar dit artikel.

7. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, herschrijf men het derde lid van de aanhef, dat bovendien het laatste lid moet worden, als volgt:

"Gelet op advies 37.974/3 van de Raad van State, gegeven op 18 januari 2005, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

8. Artikel 15 van het decreet bepaalt dat jaarlijks voor de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een vastleggingskrediet wordt ingeschreven.

Met het ontworpen artikel 2, eerste volzin, naar luid waarvan "in uitvoering van artikel 15 tot en met 18 van het decreet (...) jaarlijks een vastleggingskrediet voorzien (moet worden) op basisallocatie 43.02 van het programma 12.2 van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap", beogen de stellers van het ontwerp blijkbaar uitvoering te geven aan het voormelde artikel 15.

Hoewel het aan de Vlaamse regering toekomt om de begroting voor te bereiden en o.m. de uitgaven te ramen die nodig zijn voor het te voeren beleid, hoort een dergelijke bepaling niet thuis in een besluit van de Vlaamse regering, maar wel in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, die uiteindelijk moet worden aangenomen door het Vlaams Parlement.

Men herschrijve artikel 2 daarom als volgt:

"Het in artikel 15 van het decreet bedoelde vastleggingskrediet wordt verdeeld tussen de gemeenten waarmee een convenant werd gesloten overeenkomstig de volgende maximumbedragen per thematische enveloppe:

(volgt dan de verdere tekst)."

Artikel 4

9. Luidens dit artikel wordt jaarlijks een forfaitair bedrag van 5.000 euro toegekend aan de gemeenten waarmee een convenant directe samenwerking in de zin van artikel 5 van het decreet is gesloten, met als voorwerp de samenwerking met een lokaal bestuur gelegen in "de prioritaire gebieden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking".

Het is niet duidelijk wat verstaan moet worden onder de woorden "de prioritaire gebieden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking". Dit begrip komt immers niet voor in het decreet ¹.

De gemachtigde van de regering heeft in dat verband verklaard dat deze formulering de uitdrukking vormt van het algemeen beleid inzake ontwikkelingssamenwerking dat binnen de centrale overheid wordt gevoerd.

De onduidelijke invulling van dit begrip doet vragen rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel. In de mate dat een onderscheid ingevoerd zou kunnen worden tussen verschillende gemeenten, moet dit onderscheid immers stoelen op een objectief onderscheidingscriterium.

Met het oog op de rechtszekerheid verdient het daarom aanbeveling om in het ontwerp te verduidelijken welke deze prioritaire gebieden zijn, of minstens aan te geven op welke wijze en aan de hand van welke criteria deze vastgesteld zullen worden.

Artikel 6

10. Men herschrijve het derde lid van dit artikel als volgt:

"Overeenkomstig artikel 9 van het decreet wordt het convenant gesloten voor een hernieuwbare periode van drie opeenvolgende kalenderjaren, welke een aanvang neemt op 1 januari van het eerste jaar."

Artikel 8

11. Aangezien artikel 7 niet is ingedeeld in paragrafen moet in het ontworpen artikel 8, § 1, verwezen worden naar "artikel 7" in plaats van naar "artikel 7 § 1".

⁽¹⁾ Het begrip komt evenmin voor in het decreet van 2 april 2004 inzake ontwikkelingseducatie, noch in het decreet van 2 april 2004 betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen, zij het dat in artikel 5, 6°, van het laatstgenoemde decreet aan de Vlaamse regering opgedragen wordt "de lijst van de ontwikkelingslanden (te bepalen) waar waarborgverlening bij voorkeur wordt toegepast".

12. Volgens het ontworpen artikel 8, § 1, zullen de subsidies zoals bedoeld in artikel 7 worden uitbetaald na het verstrijken van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft en na het inkomen van het "inhoudelijk verslag" en de "financiële afrekening" bij de administratie Buitenlands Beleid. Luidens het ontworpen artikel 8, § 2, eerste volzin, zal de evaluatie van het "inhoudelijk verslag" en de "financiële afrekening" worden gedaan door diezelfde administratie.

De gebruikte terminologie is niet dezelfde als die van het decreet. Volgens artikel 13 van het decreet moeten de gemeenten jaarlijks een "voortgangsrapport" opstellen, en moeten ze op het einde van de looptijd van het convenant een "eindrapport" opstellen, dat het laatste voortgangsrapport vervangt.

De ontworpen bepalingen moeten blijkbaar zo begrepen worden dat met het inhoudelijk verslag, het voortgangsrapport of het eindrapport wordt bedoeld, naargelang het geval.

Om verwarring te vermijden, verdient het aanbeveling in het ontworpen artikel 8, §§ 1, 2 en 3, de woorden "inhoudelijk verslag" telkens te vervangen door de woorden "het voortgangsrapport of het eindrapport".

13. Naar luid van artikel 14, eerste lid, van het decreet evalueert de Vlaamse regering de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking aan de hand van tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie. Artikel 18, § 1, van het decreet bepaalt dat bij niet-goedkeuring van een tussentijdse evaluatie de Vlaamse regering kan beslissen om de middelen voor het volgende jaar geheel of gedeeltelijk niet uit te betalen of de terugbetaling te vorderen van de uitgekeerde middelen.

Luidens artikel 8, § 2, van het ontwerp wordt de evaluatie van het inhoudelijk verslag (lees: "het voortgangsrapport of het eindrapport") en de financiële afrekening gedaan door de administratie Buitenlands Beleid, en beschikt deze over een termijn van zes maanden "om te beslissen om de middelen voor het volgende jaar geheel of gedeeltelijk niet uit te betalen of de terugbetaling te vorderen van de uitgekeerde middelen".

In artikel 8, § 2, van het ontwerp wordt m.a.w. de bevoegdheid die de decreetgever aan de regering heeft opgedragen om de convenants te evalueren en om de financiële sancties op te leggen, volledig opgedragen aan de administratie Buitenlands Beleid.

Het is de Vlaamse regering niet verboden om bepaalde van de aan haar toegekende bevoegdheden verder te delegeren. Zo kunnen bijv. taken ter voorbereiding van de beslissing over een subsidie worden toevertrouwd aan een bepaald bestuur. Een beslissingsbevoegdheid kan daarentegen in beginsel enkel toegekend worden aan een lid van de Vlaamse regering, met toepassing van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met inachtneming van de terzake geldende beginselen. Wel kan worden aanvaard dat voor het nemen van bepaalde individuele beslissingen, het betrokken lid van de Vlaamse regering op zijn of haar beurt deze bevoegdheid aan de administratie kan toevertrouwen, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria te bepalen waardoor de administratie zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt. Eventueel kan ook, ter vrijwaring van het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht en van de regel dat de ministers politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Vlaams Parlement, aan de minister de mogelijkheid geboden worden om de handelingen van zijn "ondergeschikten" te herzien.

Artikel 8, § 2, zou aangepast moeten worden, in het licht van deze opmerking.

14. In paragraaf 4 schrappe men de woorden "Ter uitvoering van artikel 18, § 3 van het decreet".

15. Luidens artikel 8, § 4, is de administratie Buitenlands Beleid o.m. verantwoordelijk voor eventuele sanctiemaatregelen en moet zij daartoe "de nodige maatregelen (nemen)".

.../...

De aan de administratie Buitenlands Beleid verleende subdelegatie moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen hieromtrent bij artikel 8, § 2, is opgemerkt (opmerking 13).

16. Volgens artikel 8, § 5, derde lid, hebben de ambtenaren van de administratie Buitenlands Beleid toegang tot alle documenten en bewijsstukken die zich bevinden bij derden die in opdracht van de lokale overheid prestaties leveren. Artikel 8, § 5, vierde lid, bepaalt dat deze ambtenaren evenwel "normalerwijze eerst aan het gemeentebestuur de bewijsstukken (...) met betrekking tot deze derden (moeten vragen)".

Die bepalingen moeten blijkbaar zo begrepen worden dat deze ambtenaren eerst bij het gemeentebestuur de nodige stukken moeten opvragen, en dat zij zich pas tot deze derden kunnen wenden als het gemeentebestuur de gevraagde stukken niet heeft kunnen bezorgen. Het verdient aanbeveling de ontworpen bepalingen in die zin te herschrijven.

Bovendien moet worden opgemerkt dat in een normatieve tekst geen opsomming van voorbeelden thuishoort. Ook hiermee moet bij het herschrijven van deze bepalingen rekening gehouden worden.

Artikel 10

17. Indien de Vlaamse regering geen bijzondere datum voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit beoogt, kan dit artikel beter zonder meer weggelaten worden. Het ontworpen besluit zou dan in werking treden de tiende dag na de bekendmaking ervan.

Er bestaat uiteraard ook geen bezwaar tegen het afstemmen van de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit op die van het decreet (zie artikel 9 van het ontwerp). In dat geval moet artikel 10 natuurlijk wel behouden blijven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT