

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.284/3
VAN 8 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 februari 2011 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die door de Vlaamse overheid aan de lokale besturen worden opgelegd, veelal in het kader van een subsidieregeling, te vereenvoudigen, te verminderen en op elkaar af te stemmen, uitgaande van de lokale beleids- en beheerscyclus van deze besturen. Tegelijk beogen de stellers van het ontwerp meer recht te doen aan de lokale autonomie van de lokale besturen, omdat de ontworpen regeling er de Vlaamse overheid moet toe aanzetten om "te sturen op hoofdlijnen" aangezien de sectorale subsidieregelingen als gevolg van de ontworpen regeling op een minder detaillistische manier zullen kunnen worden uitgewerkt.

Naast een aantal definities (artikel 2) en het toepassingsgebied van de ontworpen regeling (artikel 3), voorziet het ontwerp in de bekendmaking door de Vlaamse Regering van haar beleidsprioriteiten (artikel 4). Het regelt de voorwaarden waaraan de subsidieregelingen dienen te voldoen (artikel 5) en de wijze waarop de lokale besturen subsidies kunnen aanvragen en ontvangen (artikelen 8 tot 10). De lokale besturen dienen te rapporteren over de uitvoering van hun engagementen (artikelen 11 en 12). Ten slotte wordt de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande subsidieregelingen geregeld (artikel 13), alsook de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, in beginsel op 1 januari 2014 (artikel 14).

BEVOEGDHEID

3. Ook al heeft de ontworpen regeling een weerslag op de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, toch vindt ze haar bevoegdheidsrechtelijke grondslag niet in de corresponderende bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake ondergeschikte besturen, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In de memorie van toelichting (p. 8) wordt uiteengezet dat de ontworpen regeling "slaat op plan- en rapporteringsverplichtingen en eventueel bijbehorende subsidieregelingen betreffende de verschillende beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de Vlaamse overheid behoren, zowel inzake gemeenschaps- als gewestmateries". Om die reden wordt in artikel 1 van het ontwerp van decreet vermeld dat het betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.

De Vlaamse overheid vermag de ontworpen regeling aan te nemen op grond van haar materiële gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Het ontwerp van decreet heeft immers betrekking op de verscheidene regelingen die plan- en rapporteringsverplichtingen inhouden en die de Vlaamse overheid heeft aangenomen in het kader van deze materiële bevoegdheden.

Voorts kan de bevoegdheid voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest om de ontworpen regeling aan te nemen ook worden afgeleid uit artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, overeenkomstig hetwelk de gewesten bevoegd zijn voor "de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn". In artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van dezelfde wet wordt de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap bevestigd om de lokale overheden te belasten met de uitvoering van haar decreten en besluiten en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies. Uit deze wetsbepalingen kan de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest worden afgeleid om binnen het raam van hun respectieve materiële bevoegdheden taken op te dragen aan de lokale besturen en daarmee samenhangend financiële middelen toe te kennen, onder meer in de vorm van subsidies².

4. Op de gevolgen hiervan voor de toepasselijkheid van de ontworpen regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt ingegaan in opmerking 12.

² Zie D. DÉOM en B. LOMBAERT, "L'autonomie et le financement des provinces et des communes", *A.P.T.* 2002 (bijzonder nummer), 178-179 en Y. SACREAS, "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen: een algemeen overzicht", in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, 2002, 70.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling gekarakteriseerd als een "kaderdecreet". Een kaderdecreet is een decreet dat een bepaald domein van het overheidsoptreden in zijn algemeenheid bestrijkt en, na telkens de krachtlijnen van de onderscheiden onderdelen van de regeling te hebben vastgesteld, de uitvoerende macht met een relatief ruime opdracht belast. Dit kan gepaard gaan met de bevoegdheid tot wijziging of aanvulling van bepaalde decreten, voor zover de opdracht van de Vlaamse Regering gebonden is aan een te bereiken doelstelling die precies is omschreven³. Zoals het ontwerp van decreet thans gesteld is, komen er evenwel geen ruime delegaties aan de Vlaamse Regering in voor, zoals kenmerkend is voor een kaderdecreet. Met de in de memorie van toelichting gebruikte term "kaderdecreet" lijkt veeleer bedoeld te worden dat het ontwerp een overkoepelende regeling betreft die in de plaats komt van een aantal bestaande regelingen. Te dezen is evenwel niet duidelijk in de plaats van welke bestaande regelingen de ontworpen regeling komt, zoals zal blijken uit wat volgt.

5.2. Overeenkomstig artikel 3 is de ontworpen regeling van toepassing op "alle regelgeving, veelal subsidieregelingen, waarbij de Vlaamse Regering gedurende verschillende achtereenvolgende jaren lokale besturen stimuleert om in te spelen op Vlaamse beleidsprioriteiten, en waarbij de Vlaamse Regering periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen oplegt". In de tekst van de ontworpen regeling wordt evenwel niet nader verduidelijkt welke regelingen precies worden bedoeld. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot het toepassingsgebied verwezen naar veertien decreten en een besluit van de Vlaamse Regering die, uitgaande van een inventaris die is opgemaakt door de Commissie Efficiënte Lokale Besturen, onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen.

Gelet op de vage en algemene formulering van het toepassingsgebied in artikel 3, verdient het aanbeveling om de in de memorie van toelichting aangehaalde rechtsregels uitdrukkelijk op te nemen in de ontworpen regeling.

5.3. In de memorie van toelichting wordt voorts verwezen naar een aantal plannen en andere beleidsinitiatieven van lokale overheden die "uit hun aard niet beantwoorden aan het concept van de regelmatig terugkerende plan- en rapporteringsverplichtingen" en die bijgevolg niet tot het toepassingsgebied van de ontworpen regeling worden gerekend.

³ Zie P. POPELIER, *De wet, juridisch bekeken*, Brugge, 2004, 319 en J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, 1999, 361.

Een onderzoek van enkele van die gevallen doet evenwel vragen rijzen omtrent de juistheid of, op zijn minst, het evidente karakter van die affirmatie in de memorie van toelichting.

Zo wordt er gewag gemaakt van de deelbekkenbeheerplannen, terwijl die plannen overeenkomstig artikel 44, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid "ten minste om de zes jaar [worden] getoetst en zo nodig herzien overeenkomstig de regels voor de opmaak ervan"⁴. Het gaat dus wel degelijk om plannen volgens de erop toepasselijke regelgeving als uit hun aard regelmatig terugkerend moeten worden beschouwd.

In die lijst wordt ook verwezen naar de ruimtelijke structuurplannen, terwijl de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen overeenkomstig de artikelen 2.1.12, § 1, eerste lid, en 2.1.18, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor een termijn van vijf jaar worden vastgesteld. Het feit dat deze plannen in ieder geval van kracht blijven tot ze door een nieuw plan zijn vervangen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het ook hier gaat om plannen die op grond van de toepasselijke regelgeving wel degelijk geacht moeten worden regelmatig terugkerend te zijn.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat er op zijn minst onzekerheid kan bestaan omtrent de stelling in de memorie van toelichting dat de in deze tweede lijst vermelde plannen en andere beleidsinitiatieven niet tot het toepassingsgebied van de ontworpen regeling behoren. De Raad van State ziet alleszins niet in om welke reden de aangehaalde voorbeelden niet kunnen worden aangemerkt als "periodieke planverplichtingen" in de zin van artikel 3 van het ontwerp, in weerwil van de affirmatie in de memorie van toelichting dat deze voorbeelden buiten het toepassingsgebied van het ontwerp zouden vallen. Indien het desalniettemin de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de in deze tweede lijst vermelde plannen en andere beleidsinitiatieven uit te sluiten van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, dienen ze uitdrukkelijk in de tekst van het ontwerp te worden vermeld als uitzonderingen op het toepassingsgebied.

5.4. De tekst van het ontwerp geeft, evenmin als de memorie van toelichting, uitsluitel over de vraag of er nog andere regelingen zijn die al dan niet onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen. Indien dergelijke regelingen bestaan, zal telkens moeten worden uitgemaakt of ze voldoen aan het vrij algemeen geformuleerde criterium van artikel 3. Uit de woorden "veelal subsidieregelingen" kan worden opgemaakt dat alle bij de Vlaamse regelgeving ingestelde periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen in hoofde van lokale besturen onder het toepassingsgebied vallen van de ontworpen regeling, ook indien ze niet voorzien in subsidies voor de lokale besturen. Anderzijds lijkt de ontworpen regeling wel degelijk uit te gaan van de

⁴ Ook de Mina-raad formuleerde in zijn advies hierover een opmerking.

toekenning van subsidies, waardoor de concrete weerslag van de ontworpen regeling op periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die niet gepaard gaan met subsidies, zeer onduidelijk is.

Om te vermijden dat in de zo-even geschetste gevallen rechtsonzekerheid ontstaat, moet dienaangaande meer duidelijkheid worden geboden in de ontworpen regeling. Dit kan hetzij door de criteria in artikel 3 meer precies te formuleren, hetzij door te werken met een gesloten lijst van regelingen die onder het toepassingsgebied vallen (en die later nog steeds kan worden aangepast), hetzij door een combinatie van beide voorgaande werkwijzen.

6. De voorgaande opmerkingen met betrekking tot het toepassingsgebied klemmen des te meer nu artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat vanaf de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, voldaan is aan alle bestaande decretale of reglementaire verplichtingen. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de verscheidene regelingen (hierna: sectorale regelingen) die onder het toepassingsgebied vallen van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, gewijzigd dienen te worden om ze in overeenstemming te brengen met de ontworpen regeling. In afwachting wordt bepaald dat het volgen van de voorschriften in de ontworpen regeling volstaat om te voldoen aan de verplichtingen in de sectorale regelingen.

In een vroegere versie van artikel 13 van het ontwerp, dat eveneens is opgenomen in het dossier bij de adviesaanvraag, werd voor een andere benadering gekozen, namelijk een machtiging van de Vlaamse Regering om de vijftien in de memorie van toelichting genoemde sectorale regelingen middels formele wijzigingen in overeenstemming te brengen met de ontworpen regeling, binnen een periode van twee jaar na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, in afwachting van de inwerkingtreding van de meeste overige bepalingen van het decreet op 1 januari 2014. In afwachting van die formele wijzigingen zou hetzelfde beginsel gelden als in artikel 13 van het ontwerp dat voor advies is voorgelegd, met name de voorrang van de verplichtingen in de ontworpen regeling op de verplichtingen in de sectorale regelingen.

De gemachtigde verklaarde het volgende omtrent de verhouding van de ontworpen regeling tot de sectorale regelingen:

"Het kaderdecreet heeft voorrang op bestaande sectorale regelgeving en zal in principe ook voorrang hebben op de toekomstige sectorale regelgeving.

Wat de bestaande sectorale regelgeving betreft kunnen de lokale besturen, indien deze regelgeving niet tijdig zou zijn aangepast, wel degelijk rapporteren en plannen op basis van de bepalingen van dit kaderdecreet (artikel 13). De sectorale regelgeving blijft wel "bestaan" (ze wordt niet van rechtswege opgeheven): de bepalingen uit de sectorale decreten die niet onder het kaderdecreet vallen, blijven vanzelfsprekend van toepassing.

De machtigingsbepaling (van Vlaams Parlement aan Vlaamse Regering om bestaande sectorale regelgeving aan te passen aan de bepalingen van dit kaderdecreet) is weggevallen omdat werd geoordeeld dat dit mogelijk is een te ruime delegatie van bevoegdheden van Parlement naar Regering zou betekenen."

Uit deze uitleg kan alleszins worden opgemaakt dat het de bedoeling is dat de bepalingen van sectorale regelingen die overlappen met de bepalingen van de ontworpen regeling, niet langer zullen worden toegepast, gelet op de voorrang van de ontworpen regeling zoals die in artikel 13 wordt geregeld.

Ook al vermag de decreetgever de voorrangregels tussen verscheidene decreten onderling te regelen, het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat voor de lokale besturen op een voldoende duidelijke wijze wordt geregeld welke specifieke plan- en rapporteringsverplichtingen op hen al dan niet van toepassing zijn. Op algemene wijze bepalen dat "voldaan [is] aan alle bestaande decretale of reglementaire verplichtingen" die voortvloeien uit sectorale regelgeving, volstaat ter zake niet, mede gelet op de zo-even geschetste onduidelijkheid inzake het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, die er in wezen op neerkomt dat niet vaststaat welke sectorale regelingen precies worden bedoeld en, bijgevolg, van welke verplichtingen de lokale besturen door artikel 13 van het ontwerp precies worden vrijgesteld.

Ook verscheidene adviesraden en andere adviserende instanties hebben gewezen op de onzekerheid die hieruit voortvloeit. Zo vraagt de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen "op welke manier de afstemming van toekomstige sectorale regelgeving met het kaderdecreet zal worden afgedwongen". De Vlaamse Adviesraad voor bestuurszaken adviseert om "voorafgaand de screening te doen van de sectorale regelgeving en alle wijzigingsbepalingen op te nemen in het ontwerp [...]. Dit zou heel wat vragen en mogelijke juridische onzekerheden kunnen oplossen". De Vlaamse Jeugdraad heeft zich bij die suggestie aangesloten. De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten stelt vast dat de vorige versie van het ontwerp van decreet voorziet in de formele wijziging van een vijftiental decreten en besluiten, maar merkt op dat "het absoluut wenselijk [is] dat ook andere subsidieregelingen voor lokale besturen zo veel mogelijk aangepast worden aan de geest van het [ontwerp van decreet]" en formuleert dienaangaande enkele concrete wetgevingstechnische suggesties.

De Vlaamse Regering heeft na die adviezen het ontwerp van decreet aangepast, maar niet op een wijze die aan deze bedenkingen tegemoetkomt, wel integendeel. Artikel 13 van het ontwerp voorziet niet langer in de formele aanpassing van de uitdrukkelijk opgesomde sectorale regelingen en bevat enkel nog een algemene en onduidelijk geformuleerde voorrangsregel, die niet verzoenbaar is met de vereiste rechtszekerheid die de ontworpen regelingen voor de lokale besturen dient te bieden.

De onduidelijkheid van de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande sectorale regelingen die hierdoor ontstaat, moet worden weggenomen door een formele wijziging van de verscheidene sectorale regelingen die onder het toepassingsgebied vallen van de ontworpen regeling (zie daarvoor opmerking 5), zodat in die sectorale regelingen zelf geëxpliciteerd wordt welke verplichtingen nog blijven voortbestaan, gelet op de ontworpen regeling. Gelet op de omvang van deze formele wijzigingen en de ruime beoordelingsbevoegdheid die ermee samenhangt, kan de Vlaamse Regering niet worden gemachtigd om deze wijzigingen aan te brengen in de verscheidene sectorale regelingen. Op dat punt zijn de stellers van het ontwerp dan ook terecht teruggekomen op hun oorspronkelijk voornemen om ter zake een delegatie aan de Vlaamse Regering uit te werken. Deze formele wijzigingen van de sectorale decretale regelingen dienen te gebeuren door de decreetgever, en uiterlijk op de datum van inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, op 1 januari 2014.

7. De onduidelijkheid van de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande sectorale regelingen komt ten slotte ook naar voor in artikel 6 van het ontwerp, dat een aantal "randvoorwaarden" bepaalt waaraan de sectorale regelingen moeten voldoen. Die randvoorwaarden zijn zeer ruim en algemeen geformuleerd. Zoals artikel 6 thans is gesteld, worden aanzienlijke impliciete wijzigingen aangebracht in de sectorale regelingen waarop de ontworpen regeling van toepassing is. Hierdoor ontstaat een gebrek aan transparantie van de ontworpen regeling, samen beschouwd met de sectorale regelingen. De in dit artikel opgesomde impliciete wijzigingen dienen dan ook te worden omgewerkt tot formele wijzigingen van de verscheidene sectorale regelingen⁵. Die formele wijzigingen zouden eveneens uiterlijk op 1 januari 2014 in werking moeten treden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

8. In artikel 2, 6°, kan de verwijzing naar "alle aanpassingen" van de erin genoemde decreten beter worden weggelaten. Het is niet nodig om te verwijzen naar de wijzigingen van deze decreten indien het enkel de bedoeling is om steeds naar de meest recente versie ervan te verwijzen⁶.

⁵ Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 165.

⁶ *Ibid.*, nr. 142.

Artikel 3

9. Gelet op hetgeen zal worden uiteengezet in opmerking 12, verdient het aanbeveling in artikel 3 uitdrukkelijk te bepalen dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet van toepassing is op de lokale besturen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 4

10. Artikel 4 van het ontwerp voorziet in een bekendmaking door de Vlaamse Regering van haar beleidsprioriteiten en de bijhorende subsidieregelingen. Op het eerste gezicht betreft deze bepaling geen opdracht van regelgevende bevoegdheid, aangezien de Vlaamse Regering alleen haar toekomstige beleidsintenties bekendmaakt, samen met reeds bestaande regelgeving.

Volgens de gemachtigde is het echter wel degelijk de bedoeling dat de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan deze machtiging bij wijze van besluit. De gemachtigde verklaarde bovendien dat ter gelegenheid van het bepalen van de beleidsprioriteiten, de Vlaamse Regering wel degelijk wijzigingen zal kunnen aanbrengen in de subsidieregelingen van reglementaire aard.

Indien de toekomstige beleidsintenties van de Vlaamse Regering enkel neerkomen op het formuleren van bepaalde doelstellingen, zonder dat bepaalde concrete individuele of reglementaire rechtsgevolgen worden beoogd, kan beter geen gebruik worden gemaakt van een besluit van de Vlaamse Regering. Indien het daarentegen de bedoeling is dat die beleidsintenties veruitwendigd worden in de wijziging van bestaande sectorale subsidieregelingen, dient dit inderdaad te gebeuren middels een besluit van de Vlaamse Regering of een ministerieel besluit, naargelang de aard van de te wijzigen teksten. In dat geval dienen dergelijke besluiten rechtsgrond te vinden in de sectorale decretale regelingen en is het creëren van een bijkomende - en in de huidige stand van het ontwerp veel te vage en algemene - rechtsgrond in artikel 4 overbodig.

De conclusie is dat artikel 4 beperkt dient te blijven tot een regeling inzake de loutere bekendmaking van de toekomstige beleidsintenties, waarbij kan worden verwezen naar de reeds in voege zijnde subsidieregelingen en bepaalde onderdelen van die subsidieregelingen kunnen worden weergegeven.

Artikel 5

11. Artikel 5 heeft op het eerste gezicht geen normatieve draagwijdte. Enkel indien deze bepaling wordt omgevormd tot een verplichting voor de lokale besturen om in hun plannen aan te geven of ze al dan niet op de Vlaamse beleidsprioriteiten wensen in te gaan, kan ze worden behouden in het ontwerp. De gemachtigde beklemtoonde evenwel dat deze interpretatie niet werd beoogd. In dat geval brengt artikel 5 enkel de bestaande situatie in herinnering en worden geen bijkomende rechtsgevolgen gecreëerd. Het dient dan ook te worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 7

12.1. De ontworpen regeling kan in beginsel geen toepassing vinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, niet alleen voor zover ze betrekking heeft op gewestaangelegenheden, maar ook voor zover ze gemeenschapsaangelegenheden betreft, aangezien de lokale besturen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, gelet op hun tweetalig statuut, niet kunnen worden beschouwd als instellingen die, wegens hun activiteiten of hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, overeenkomstig de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet ⁷.

⁷ Zie o.m. advies 19.045/8 van 18 september 1990 over een voorontwerp van decreet "houdende organisatie van het overleg en de inspraak in het gemeentelijk cultuurbeleid", *Parl. St. Vl. R.*, 1990-1991, nr. 522/1, 15; advies 30.958/2 van 19 februari 2001 over een voorontwerp van decreet "relatif aux avantages sociaux", *Parl. St. Fr. Gem. Parl.*, 2000-01, nr. 154/1, 11-12; advies 33.566/AV/2 van 11 februari 2003 over een voorontwerp van decreet "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", *Parl. St. Fr. Gem. Parl.*, 2002-03, nr. 405/1, 48-49; advies 34.339/AV van 29 april 2003, over een voorontwerp van decreet "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-03, nr. 1709/1, 159 160; advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het lokaal sociaal beleid", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-03, nr. 1777/1, 63-64; advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2003-04, nr. 2099/1, 49-50 en advies 45.878/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-09, nr. 2154/1, 70.

Hoogstens zou het ontwerp, in de mate dat het betrekking heeft op onderwijsaangelegenheden en culturele aangelegenheden, van toepassing kunnen zijn op de lokale besturen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voor zover die lokale besturen, met inachtneming van de op hen toepasselijke regels inzake het gebruik der talen, "activiteiten" ontwikkelen die uitsluitend op de Vlaamse Gemeenschap gericht zijn (door bijvoorbeeld een eentalige dienst in te richten). De decreetgever vermag die lokale besturen daartoe trouwens niet te verplichten⁸.

12.2. Op het eerste gezicht lijkt artikel 7 regels vast te stellen inzake plan- en rapporteringsverplichtingen ten aanzien van lokale besturen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met het oog op subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Uit de memorie van toelichting kan evenwel worden opgemaakt dat de stellers van het ontwerp niet deze bedoeling hebben. Zij zijn juist van oordeel dat de ontworpen regeling geen toepassing kan vinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad omdat de aldaar gevestigde lokale besturen niet gebonden zijn aan de beleids- en beheerscyclus die geldt voor de lokale besturen in het Vlaamse Gewest. De stellers van het ontwerp beogen enkel aan te kondigen dat de sectorale regelingen desgevallend in een specifieke regeling zullen moeten voorzien.

Aldus begrepen heeft deze bepaling geen normatieve waarde, nu ze enkel de bestaande bevoegdheidsverdeling bevestigt en voor het overige louter eventuele toekomstige regelgeving aankondigt. Enkel indien het de bedoeling zou zijn de Vlaamse Regering te verplichten om binnen het kader van één of meer sectorale regelingen specifieke bepalingen uit te vaardigen met betrekking tot de lokale besturen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zou artikel 7 normatieve waarde hebben. Thans is de bepaling echter niet zo opgevat. Bovendien zou een dergelijke opdracht aan de Vlaamse Regering moeten worden opgenomen in de sectorale decretale regelingen, veeleer dan in het ontwerp. Artikel 7 dient bijgevolg te worden weggelaten uit het ontwerp.

⁸ Zie o.m. advies 31.677/3 van 17 mei 2001 over een voorontwerp van decreet "houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal gemeentelijk cultuurbeleid", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2000-01, nr. 735/1, 95-96; advies 33.566/AV/2 van 11 februari 2003 over een voorontwerp van decreet "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", *Parl. St. Fr. Gem. Parl.*, 2002-03, nr. 405/1, 48-49; advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het lokaal sociaal beleid", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-03, nr. 1777/1, 63-64; advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003, over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2003-04, nr. 2099/1, 50-51; advies 43.630/3 van 16 oktober 2007 over een voorontwerp van decreet "houdende de bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2007-08, nr. 1439/1, 84-87; advies 43.881/3 van 18 december 2007 over een voorontwerp van decreet "betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering", *Parl. St. Vl. Parl.*, 2007-08, nr. 1541/1, 43-45.

Artikel 8

13. Aangezien het verbindende karakter van een rechtsvoorschrift voortvloeit uit de aard ervan, dient geen verplichtende wijs te worden gebruikt. Men schrijve in het eerste lid van artikel 8 dan ook "dient ... in" in plaats van "moet ... indienen".

Artikel 9

14. Om dezelfde reden als zo-even opgemerkt bij artikel 8, schrijve men in artikel 9 "brengt ... op de hoogte" in plaats van "moet ... op de hoogte brengen".

Artikel 12

15. In artikel 12, eerste lid, schrijve men respectievelijk "drie" en "twee" in plaats van "3" en "2"⁹.

16. Luidens artikel 12, tweede lid, kan de Vlaamse Regering in geval van blijvende onvoldoende rapportering door het lokale bestuur onder meer beslissen de reeds toegekende subsidies terug te vorderen. Deze bepaling wijkt af van artikel 57, tweede lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (hierna: de gecoördineerde wetten), volgens hetwelk de toelagetrekker gehouden is tot de terugbetaling van de toelage ten belope van het deel dat niet werd verantwoord overeenkomstig artikel 55 van die gecoördineerde wetten. Artikel 12, tweede lid, van het ontwerp lijkt de terugvordering van reeds uitgekeerde subsidies immers facultatief te maken.

Er dient op te worden gewezen dat naar luid van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Uit die bepaling van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen

⁹ Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 41.

bevoegd zijn om "[b]uiten dit wettelijk kader [...] in deze materies specifieke regels te bepalen"¹⁰, die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vooralsnog tot 31 december 2011 vervat in de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die [door de federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken"¹¹.

Nu *in casu* de terugvordering van de subsidie facultatief wordt gemaakt, is de regeling minder streng dan deze vervat in artikel 57 van de gecoördineerde wetten. Het facultatief karakter van de terugvordering moet bijgevolg worden weggelaten uit artikel 12, tweede lid.

17. De woorden "[b]ij blijvende onvoldoende rapportering" in artikel 12, tweede lid, zijn onvoldoende precies en geven aan de Vlaamse Regering een beoordelingsbevoegdheid die onevenredig groot is in verhouding tot de verwachtingen inzake rechtszekerheid in hoofde van de lokale besturen.

Indien de stellers van het ontwerp strengere voorwaarden wensen te hanteren dan het vereiste om verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, overeenkomstig artikel 55 van de gecoördineerde wetten, moet dit op een meer rechtszekere wijze worden verwoord.

18. Eveneens in artikel 12, tweede lid, wordt gesteld dat de terugbetaling van toegekende subsidies pas kan worden "opgelegd" na de betekening van het besluit van de Vlaamse Regering. Aangezien de terugbetaling reeds wordt voorgeschreven door artikel 57 van de gecoördineerde wetten, dient in het ontwerp enkel te worden bepaald dat de terugbetaling kan worden "uitgevoerd".

¹⁰ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37).

¹¹ *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543.

19. In artikel 12, tweede lid, wordt ten slotte nog bepaald dat de terugbetaling van de subsidies pas kan worden opgelegd na de betekening van het "gemotiveerde besluit" van de Vlaamse Regering.

In de mate dat met deze bepaling beoogd wordt een motiveringsplicht op te leggen, is zij overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de verplichting tot formele motivering van de beslissingen reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet geldt buiten de gevallen waarin die verplichting uitdrukkelijk in de ontworpen regeling is voorgeschreven.

Tenzij een meer verregaande motiveringsplicht wordt beoogd dan die welke voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, schrijve men dan ook "het besluit" in plaats van "het gemotiveerde besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS