

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.946/3
VAN 28 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 13 februari 2012 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid’, 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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid af te stemmen op het decreet van 15 juli 2011 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 (hierna: planlastendecreet). De afstemming gebeurt door het planlastendecreet van toepassing te verklaren en door hetzij de bepalingen van het decreet van 19 maart 2004 die op de planning betrekking hebben aan te passen, hetzij bepalingen van dat decreet op te heffen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Luidens het ontworpen artikel 4, § 5 (artikel 3 van het ontwerp), zijn de bepalingen van het planlastendecreet van toepassing op “deze aangelegenheid”. Met die bepaling wordt het planlastendecreet van toepassing verklaard op het decreet van 19 maart 2004 of alvast op bepaalde onderdelen ervan².

3.1. Gelet op artikel 12, § 1, van het planlastendecreet is op het eerste gezicht niet duidelijk waarom het noodzakelijk wordt geacht dat decreet van toepassing te verklaren. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het planlastendecreet heeft geleid, staat immers het volgende te lezen over die bepaling:

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

² Dit zou duidelijkheidshalve best als zodanig worden bepaald in plaats van te schrijven dat de bepalingen van het planlastendecreet “van toepassing [zijn] op deze aangelegenheid”.

“Deze paragraaf is een verduidelijking van artikel 3. Deze paragraaf bevat een volledige opsomming van de vandaag bestaande Vlaamse regelingen die planverplichtingen opleggen en die onder het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet vallen. De verduidelijking in deze paragraaf moet de nodige rechtszekerheid bieden omtrent het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet.”³

Uit artikel 3, eerste lid, van het planlastendecreet, gelezen in samenhang met artikel 12, § 1, 3°, van dat decreet, waarin melding wordt gemaakt van het decreet van 19 maart 2004, blijkt derhalve dat het planlastendecreet van toepassing is op het decreet van 19 maart 2004.

Uit het voorgaande lijkt te volgen dat het ontworpen artikel 4, § 5, overbodig is, aangezien het niets lijkt toe te voegen aan wat reeds uit het planlastendecreet volgt.

Bij nader toezien blijkt dat het planlastendecreet krachtens zijn artikel 3 echter slechts van toepassing is op verplichtingen die de *Vlaamse Regering* oplegt,⁴ en niet op verplichtingen die door de decreetgever in het leven worden geroepen. Dat wordt overigens niet tegengesproken in artikel 12, § 1, van het planlastendecreet, dat niet méér doet dan opsommen welke bestaande decretale regelingen tegen 1 januari 2014 zullen worden aangepast. Aldus bekeken zou het ontworpen artikel 4, § 5, tot gevolg hebben dat het toepassingsgebied van het planlastendecreet wordt verbreed tot regelingen waarbij verplichtingen rechtstreeks door de decreetgever worden opgelegd.

3.2. Waar in het ontworpen artikel 4, § 5, van het decreet van 19 maart 2004 in het algemeen wordt gesteld dat de bepalingen van het planlastendecreet van toepassing zijn op “deze aangelegenheid”, doet dit een aantal vragen rijzen. Hoe beide regelingen zich tot elkaar verhouden, is immers niet steeds duidelijk. Al komen sommige moeilijkheden voort uit de onduidelijkheid van het planlastendecreet zelf,⁵ kan hieromtrent niettemin het volgende worden opgemerkt.

³ *Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1, p. 19. Elders in de memorie wordt bevestigd dat het gaat om een limitatieve, gesloten lijst van bestaande regelingen die onder het toepassingsgebied vallen (*idem*, p. 13).

⁴ Krachtens zijn artikel 3 is het planlastendecreet van toepassing “op de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die de Vlaamse Regering voor achtereenvolgende jaren oplegt aan de lokale besturen om hen te stimuleren of te verplichten om uitwerking te geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten”, dit zijn “beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering formuleert (...)” (artikel 2, 1°, van hetzelfde decreet).

⁵ Zie hierover advies 49.284/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1), p. 119-122, inzonderheid opmerkingen 5.4 tot 7.

In het algemeen kan worden vooropgesteld dat als in een decreet wordt bepaald dat een andere decretale regeling van toepassing is op de erdoor geregelde aangelegenheid, de regels waarnaar verwezen wordt in principe onverkort van toepassing zijn. Dat houdt in dat als de decreetgever van dit principe wil afwijken, hij dit expliciet dient te bepalen. Zonder uitdrukkelijke andersluidende bepaling in het voorliggende ontwerp, zijn alle bepalingen van het planlastendecreet derhalve in principe van toepassing op de relevante onderdelen van het decreet van 19 maart 2004, ook al vallen die onderdelen op zich niet onder het toepassingsgebied van het planlastendecreet, dat, zoals reeds *sub* 3.1 is opgemerkt, slechts van toepassing is op de door de *Vlaamse Regering* opgelegde plan- en rapporteringsverplichtingen.

Voorts dient te worden toegezien op de afstemming van het decreet van 19 maart 2004 op het planlastendecreet. Zo wordt in het ontworpen artikel 4, § 3, voorzien dat bij de voorbereiding, de uitvoering en de voortgang van het lokaal sociaal beleid de bevolking en de lokale actoren, in het bijzonder de meest kwetsbare doelgroepen, worden betrokken, zonder dat wordt bepaald dat de betrokken gemeente of het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moet aantonen dat ze zulks effectief heeft gedaan, wat nochtans wordt vereist bij artikel 6, 4°, van het planlastendecreet.

4. In het planlastendecreet wordt het begrip “lokale besturen” gedefinieerd als “de gemeenten, de O.C.M.W.’s, de provincies en de districten” (artikel 2, 4°), terwijl in het decreet van 19 maart 2004 het begrip “lokaal bestuur” wordt gedefinieerd als “gemeente en openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn” (artikel 3, 2°). Teneinde verwarring te vermijden, wordt in het laatstgenoemde decreet beter een andere terminologie gehanteerd of gewoonweg gewag gemaakt van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 3, 8°, van het decreet van 19 maart 2004 wordt verwezen naar de “meerjarenplanning van de lokale besturen vermeld in de organieke regelgeving”. Het verdient aanbeveling om te verduidelijken wat met “organieke regelgeving” wordt bedoeld. Men schrijve derhalve beter “de meerjarenplanning van gemeenten en openbare centra voor

maatschappelijk welzijn⁶ bedoeld in het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn”.

Artikel 7

6. In het ontworpen artikel 8, § 1⁷, van het decreet van 19 maart 2004 dient te worden verduidelijkt welke dienst maximaal toegankelijk dient te worden gemaakt voor of optimaal dient te worden bereikt door de doelgroep van het lokaal sociaal beleid.

Artikel 8

7. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het schrappen van de woorden “lokale besturen en” in artikel 13 van het decreet van 19 maart 2004. Door die schrapping betreft de tekst van dat laatste artikel enkel nog de “ondersteuning” (lees: subsidiëring) van erkende voorzieningen voor de “uitvoering van activiteiten” conform het genoemde decreet.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande vooropgesteld dat de mogelijkheid tot het subsidiëren van lokale besturen ook is opgenomen in het planlastendecreet. Dat is evenwel een verkeerd uitgangspunt: het planlastendecreet bevat immers geen autonome rechtsgrond voor het verlenen van subsidies, maar bevat slechts regels die van toepassing zijn wanneer op basis van andere rechtsgronden subsidieregelingen zijn uitgewerkt die zijn gekoppeld aan periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen.

Artikel 8 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁶ Zie opmerking 4.

⁷ Waar overigens dient te worden geschreven “Het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale ...” of “De doelstelling van het lokaal sociaal beleid is een maximale ...” in plaats van “De doelstelling van het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale ...”.

Artikel 9

8. Aangezien niet alleen de opheffing van artikel 5 van het decreet van 19 maart 2004 wordt beoogd, maar ook de opheffing van artikel 7 ervan (zie artikel 6 van het ontwerp), dient in artikel 16 van het decreet van 19 maart 2004 de zinsnede “5, artikel 7 en artikel” te worden geschrapt en het woord “krijgen” te worden vervangen door het woord “krijgt”. Artikel 9 van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

9. De opheffing van de laatste zin van artikel 16, tweede lid, van het decreet van 19 maart 2004 heeft tot gevolg dat eventuele wijzigingsbesluiten bij een niet tijdige bekrachtiging niet langer met terugwerkende kracht hun gelding verliezen. Voor zover de betrokken besluiten geen betrekking hebben op aan de decreetgever bij de Grondwet of een bijzondere wet voorbehouden aangelegenheden, is zulks niet problematisch.

De vraag rijst evenwel wat de precieze bedoeling is van de stellers van het ontwerp, nu in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat “[a]angezien alle relevante regelgeving aangepast moet worden aan het planlastendecreet (...) een extra bepaling met betrekking tot mogelijke tegenstrijdige besluiten zonder voorwerp [is] geworden.” Als het effectief zo is dat de machtiging aan de Vlaamse Regering overbodig is geworden, dient het gehele artikel 16, tweede lid, van het decreet van 19 maart 2004 te worden opgeheven.

Artikel 11

10. Het is de bepaling waarin de beleidsprioriteiten vervat zitten of waarin een delegatie aan de Vlaamse Regering om zulke prioriteiten te bepalen wordt verleend, die in werking dient te worden gesteld, niet die beleidsprioriteiten zelf. Het is derhalve artikel 7 van het aan te nemen decreet dat op 30 oktober 2012 in werking dient te treden. Ook artikel 2 van het aan te nemen decreet dient op die datum in werking te treden, in zoverre erdoor een definitie van het begrip “Vlaamse beleidsprioriteiten” wordt ingevoerd.

Voorts dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of de temporele werking van het aan te nemen te decreet niet nog verder dient te worden verfijnd gelet op het gegeven dat de volgende strategische meerjarenplannen van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vóór 31 december 2013 moeten zijn vastgesteld (artikel 146, § 1, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 146, § 1, eerste lid, van het decreet van 19 maart 2008).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS