



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.032/1
van 4 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie, vermeld in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen’

Op 12 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie, vermeld in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2012.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. In artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 ‘betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen’ wordt aan de gemeenten een regierol toegekend inzake sociale economie en wordt een financiële ondersteuning van de gemeenten bij het uitoefenen van die rol in het vooruitzicht gesteld. De Vlaamse Regering wordt tevens gemachtigd om een aantal aspecten van die subsidieregeling nader uit te werken.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt uitvoering te geven aan de voornoemde machtiging.

2.1. De artikelen van het ontwerp vinden in het algemeen rechtsgrond in artikel 15, § 2, van het decreet van 17 februari 2012, dat luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de begunstigden, de subsidie-, de aanvraag-, de toekenningsvoorwaarden en de omvang van de subsidie nader. Dit gebeurt overeenkomstig de bepalingen van 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.”

2.2. In artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat de Vlaamse beleidsprioriteit inzake sociale economie is gelegen in het vervullen van een regierol om de uitbouw van de lokale sociale economie te stimuleren. Hiervoor vindt de Vlaamse Regering rechtsgrond in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012, gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

2.3. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt voorzien in de subsidiëring van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.¹ In artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 wordt uitsluitend gerefereerd aan de gemeenten en derhalve niet aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, is de mening toegedaan dat de verwijzing naar uitsluitend de gemeenten, in het voornoemde artikel 15, niet eraan in de weg staat dat ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gesubsidieerd met toepassing van de ontworpen regeling. Wel zou de rechtszekerheid ermee zijn gebaat indien in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 ook uitdrukkelijk melding zou worden gemaakt van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zodat er geen twijfel over kan bestaan dat ook die entiteiten voor de bedoelde subsidiëring in aanmerking komen.

¹ Zie de artikelen 2, 2°, en 4, 1°, van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

3. Uit het aan de Raad van State meegedeelde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse Regering van 6 juli 2012 blijkt dat deze laatste heeft beslist om de bevoegde Vlaamse minister te gelasten het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Raad van State “[m]its voldaan wordt aan de voorwaarde, geformuleerd in het akkoord van 5 juli 2012 van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting”.

De betrokken voorwaarde bestaat erin “dat er geen budgettaire meervraag volgt met inachtneming van de expliciete stelling dat het werkloosheidscriterium garant staat voor de budgettaire neutraliteit van het geheel”.

De hierna gemaakte opmerkingen moeten derhalve worden gelezen onder het voorbehoud dat wordt rekening gehouden met de voorwaarde die wordt geformuleerd in het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. 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’ biedt geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef van het ontwerp te worden weggelaten.

5. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft op 5 september 2012 advies verleend over de ontworpen regeling. Men vulle de aanhef van het ontwerp aan met een lid waarin naar dat advies wordt verwezen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

6. In artikel 1, 3°, van het ontwerp moet de vermelding van het “besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004” worden vervangen door de vermelding van het “besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2005”.

Artikel 2

7. Van alle gemeenten die aan de toekenningsvoorwaarden inzake doelstellingen, inspraak en splitsing van de actor- en regierol voldoen, komen krachtens artikel 2 enkel de centrumsteden in aanmerking voor de subsidies. Hierdoor ontstaat een verschillende behandeling

tussen gemeenten,² die alle verplicht zijn de regierol op te nemen, naargelang de omvang van de gemeenten.

De gemachtigde verduidelijkt in dat verband:

“Zoals aangegeven in de nota aan de VR (p3), gesteund door de evaluatie uit 2011 ook vermeld in die nota (p2), wordt duidelijk aangegeven dat schaalgrootte een kritische succesfactor is voor het opnemen van die regierol. Vandaar dat op p3 van dezelfde nota ook wordt aangegeven dat gemeenten daartoe kunnen samenwerken en gemeenten (niet-centrumsteden, want centrumsteden hebben per definitie al die schaalgrootte) die niet in zo’n samenwerkingsverband stappen bijgevolg vanuit de Vlaamse overheid hier geen aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning (p3 nota VR).”

Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het niet zozeer de bedoeling is een onderscheid te maken tussen de centrumsteden en de overige gemeenten, maar wel tussen, enerzijds, de centrumgemeenten en de gemeenten die samenwerken in een intergemeentelijk samenwerkingsverband en, anderzijds, de overige gemeenten. Ook als de regeling daadwerkelijk op die manier zou worden omschreven, ontstaat een verschil in behandeling. De gemeenten die geen centrumstad zijn en die niet samenwerken binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband dienen krachtens artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 immers evenzeer een gedragen beleidsvisie op de sociale economie te ontwikkelen en een samenwerking met en tussen de sociale economie te faciliteren, terwijl zij hiertoe onmogelijk gesubsidieerd kunnen worden.

De gemachtigde verantwoordt niet waarom gemeenten die weliswaar geen centrumstad zijn maar toch een zekere schaalgrootte hebben, en precies daarom niet de noodzaak voelen om in een intergemeentelijk samenwerkingsverband te stappen, geen aanspraak kunnen maken op subsidiëring.

Er zal dan ook een beter uitgewerkte verantwoording gegeven moeten kunnen worden om de verschillende behandeling te verantwoorden.

Artikel 3

8. De verwijzing, in artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp, naar “de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1, 1° en 2°”, is zonder voorwerp. De gemachtigde erkende dit en stelt voor om het betrokken lid te redigeren als volgt:

“De minister kan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1, verder specificeren. De minister kan nadere voorwaarden koppelen aan de doelstellingen (jaarlijkse acties).”

² In geen geval kan het argument dat in het verleden een gelijkaardig onderscheid werd gemaakt voor de subsidiëring van de nabijheidsdiensten (regeling die wordt opgeheven bij artikel 6 van het ontwerp) verantwoording bieden om de verschillende behandeling tussen de gemeenten en de centrumsteden zonder meer over te nemen.

Artikel 4

9. In artikel 4 worden drie criteria vermeld om de subsidies te verdelen. Het is onduidelijk hoe deze drie criteria zich ten opzichte van elkaar verhouden: zijn zij cumulatief of is er een prioritaire volgorde?

De gemachtigde verklaarde in dat verband:

“prioritaire volgorde: zonder voldoende inwoners komt men niet in aanmerking, vervolgens inhoudelijke beoordeling van de regierol en werkloosheidsgraad”.

Gelet op de verklaring van de gemachtigde, lijkt zulks het best te worden verduidelijkt in de tekst van artikel 4.

Artikel 5

10. In artikel 5, § 3, eerste lid, wordt bepaald dat de betrokken plan- en rapporteringsverplichtingen “maximaal [worden] afgestemd op de plan- en rapporteringsvoorwaarden vermeld in het voormelde decreet [van 15 juli 2011]”. Het is niet duidelijk welk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor deze afstemming.

De gemachtigde verklaarde dat de minister hiervoor verantwoordelijk is en dat hij via het subsidieagentschap aan het intergemeentelijk samenwerkingsverband een rapportering zal vragen die zo dicht mogelijk bij de plan- en rapporteringsverplichtingen in het decreet van 15 juli 2011 ligt. Rekening houdend met deze verduidelijking verdient het aanbeveling om deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan de minister op te dragen.

Artikel 6

11. Aan het einde van artikel 6 schrijve men “... wordt titel VI^{bis}, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2001 en die bestaat uit de artikelen 79^{bis} tot en met 79^{octies}, opgeheven”.

Artikel 7

12. Artikel 3 treedt in werking op 30 oktober 2012. Gelet op het tijdstip waarop de Raad van State advies uitbrengt, bestaat het risico dat deze bepaling met terugwerkende kracht uitwerking krijgt.

De reden waarom artikel 3 uitwerking moet krijgen op 30 oktober 2012, hangt samen met het vereiste dat de Vlaamse Regering haar beleidsprioriteiten uiterlijk op 30 oktober 2012 bekendmaakt.³ Het zou evenwel niet zinvol zijn om aan artikel 3 van het ontwerp terugwerkende kracht te verlenen. De Vlaamse Regering zal er derhalve over dienen te waken dat de betrokken regeling vóór 30 oktober 2012 wordt bekendgemaakt. Op die wijze is er

³ Zie artikel 4, § 1, van het reeds genoemde decreet van 15 juli 2011.

overeenstemming tussen de ontworpen regeling en het bepaalde in artikel 4, § 1, van het decreet van 15 juli 2011. Het verlenen van retroactiviteit aan de bepaling van het ontwerp waarin de beleidsprioriteiten worden vastgelegd, kan uiteraard geen afbreuk doen aan de decretale verplichting tot tijdige bekendmaking.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME