RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.916/3
van 20 maart 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 houdende omvorming van de v.z.w. 'de Rand' tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap’

Op 22 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 houdende omvorming van de v.z.w. 'de Rand' tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2013.

*

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende omvorming van de v.z.w. 'de Rand' tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap’ te wijzigen ten einde een artikel in te voegen dat bepaalt dat de Vlaamse Regering een “subsidie”[2] kan verlenen aan het extern verzelfstandigd agentschap vzw “de Rand” (hierna: “de Rand”) voor de uitvoering van één of meer beleidsprioriteiten voor het jeugdbeleid, het Sport voor Allen-beleid en het cultuurbeleid, ten behoeve van de Nederlandstalige initiatieven in de Vlaamse Rand rond Brussel. De voorwaarden en de nadere regels voor deze “subsidie” worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse ministers, bevoegd voor Jeugd, Sport, Cultuur en “de Rand”.

Daarnaast wordt in het genoemde decreet een hoofdstuk ingevoegd met een artikel waarin de bevoegdheden van de provincie Vlaams-Brabant inzake “de ondersteuning van de Vlaamse Rand” worden bepaald. Gelet hierop wordt ook het opschrift van het decreet van 7 mei 2004 aangevuld.

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2014.

VORMVEREISTEN

3. Door het met het dossier belaste lid van het auditoraat gevraagd of over het ontwerp het advies werd gevraagd van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, of van één van zijn sectorraden, zoals voorgeschreven bij artikel 3, § 2, 1°, van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’, verklaarde de gemachtigde:

> “Er werd geen advies gevraagd aan de Raad voor CJSM omdat dit ontwerp geen inhoudelijke implicaties heeft op vlak van cultuur, jeugd, sport of media. Het is de bedoeling dat de subsidieregelingen die gelden voor de gemeenten en die vastgelegd zijn in de decreten van 6 juli 2012 (nl het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid; het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid; het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid)

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

[2] Het is niet geheel adequaat om met betrekking tot een tegemoetkoming aan een extern verzelfstandigd agentschap, dat een openbare instelling is die afhangt van de Vlaamse Gemeenschap, te gewagen van een “subsidie”, al wordt van die term ook reeds gewag gemaakt in artikel 10 van het decreet van 7 mei 2004.

ook gelden voor de subsidiëring van de vzw “de Rand” als die optreedt in de plaats van gemeenten die geen beleidsplan indienden (zie ook antwoord op vraag 6).

Er is op politiek niveau voor geopteerd om het (bestaande) mechanisme voor gemeenten die geen beleidsplan indienen niet meer afzonderlijk in te schrijven in de verschillende sectordecreten, maar in een meer generieke regeling te voorzien. Deze optie werd geformuleerd in de memorie van toelichting bij de verschillende decreten van 6 juli 2012, en in die zin heeft de Raad voor CJSM (of de sectorraden) dus wel de mogelijkheid gekregen om zich over deze optie uit te spreken.”

Het ontwerp betreft evenwel onmiskenbaar cultuur, jeugd en sport. Zelfs al is er onrechtstreeks reeds gelegenheid geweest voor de betrokken adviesraad om zich over de principiële optie die aan de grondslag van het ontwerp ligt, uit te spreken, vereist artikel 3, § 2, 1°, van het decreet van 30 november 2007 dat het voorontwerp van decreet zelf om advies wordt voorgelegd.

Het genoemde vormvereiste dient derhalve alsnog te worden vervuld. Mocht het ontwerp nog worden gewijzigd ten gevolge van het in te winnen advies, dan zullen de wijzigingen ook nog om advies dienen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp dient gewag te worden gemaakt van hoofdstuk VIII in plaats van hoofdstuk VII.

5. Het ontworpen artikel 10/1, eerste lid, bepaalt enkel op een zeer algemene wijze dat de “subsidie” aan de Rand kan worden verleend voor “de uitvoering van een of meer beleidsprioriteiten voor het jeugdbeleid, het Sport voor Allen-beleid en het cultuurbeleid, ten behoeve van Nederlandstalige initiatieven in de Vlaamse Rand rond Brussel”.

Luidens het ontworpen artikel 10/1, tweede lid, worden de voorwaarden en de “modaliteiten” (lees: nadere regels) voor de toegekende “subsidie” vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen, enerzijds, de Vlaamse ministers bevoegd voor Jeugd, Sport, Cultuur en, anderzijds, de Rand.

Het is niet duidelijk om welke beleidsprioriteiten het in het ontworpen artikel 10/1, eerste lid, juist gaat. Bovendien worden de voorwaarden en de nadere regels waaronder de “subsidie” aan “de Rand” wordt toegekend, geheel geregeld in de samenwerkingsovereenkomst die dient te worden gesloten tussen de Vlaamse ministers bevoegd voor Jeugd, Sport en Cultuur, enerzijds, en “de Rand”, anderzijds, wat in strijd is met de regels die de uitoefening van de normatieve functie beheersen.

Volgens de gemachtigde zijn de in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp genoemde beleidsprioriteiten deze waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 4, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’, artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ en artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

Zulks dient in ieder geval in het ontworpen artikel 10/1 te worden gepreciseerd. In dat artikel dienen ook de voorwaarden te worden vastgesteld waaronder de “subsidie” wordt verleend of dient daartoe een delegatie aan de Vlaamse Regering te worden gegeven. Het met “de Rand” te sluiten samenwerkingsakkoord dient beperkt te blijven tot de concretisering van vooraf vastgelegde decretale en reglementaire bepalingen.

6. De vraag rijst bovendien of de in het ontworpen artikel 10/1, eerste lid, bedoelde beleidsprioriteiten zonder meer kunnen worden toegepast op “de Rand”. Zo is bijvoorbeeld artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ geheel toegeschreven op de gemeenten. Hierover door het bevoegde lid van het auditoraat om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

> “Wat het cultuurbeleid betreft, wordt alleen gedoeld op het mechanisme dat voorzien was in het (opgeheven) artikel 74, § 1, van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid: ‘Een cultuurraad van een randgemeente, vermeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurzaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, die nog niet beschikt over een krachtens dit decreet gesubsidieerde bibliotheek, kan een projectaanvraag indienen ter ondersteuning van een Nederlandstalig privaatrechtelijk bibliotheekbedieningspunt. De subsidie, die maximaal vier euro per inwoner bedraagt, vervalt zodra de gemeente beschikt over een krachtens dit decreet gesubsidieerde bibliotheek.’
>
> Het gaat dus alleen over de continuering van de ondersteuning van de privaatrechtelijke bibliotheken.
>
> Dat zal gespecificeerd worden in de samenwerkingsovereenkomst.”

Zoals reeds werd opgemerkt, kunnen elementen als het toepassingsgebied van de ontworpen regeling niet worden bepaald in een samenwerkingsovereenkomst. Het is dan ook in het ontwerp zelf dat bijvoorbeeld dient te worden bepaald dat de subsidie voor het cultuurbeleid in de Vlaamse Rand enkel kan worden aangewend voor de subsidiëring van privaatrechtelijke bibliotheken[3] (wellicht in de gemeenten die niet zelf een Nederlandstalige bibliotheek organiseren).

Ook meer algemeen dienen de stellers van het ontwerp na te gaan in hoeverre de bedoelde beleidsprioriteiten kunnen worden uitgevoerd door “de Rand”. Zo dit niet het geval is of niet de bedoeling is, of zo daarbij bijzondere regels gelden, dienen de nodige bepalingen in het

[3] Op zulk een subsidie is overigens artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ van toepassing. Op grond van dat artikel dient zij te worden vastgesteld krachtens een decreet, wat een duidelijke rechtsgrond ervoor veronderstelt en een normatief kader uitgewerkt bij decreet, of bij uitvoeringsbesluit wanneer een delegatie wordt gegeven.

ontwerp te worden opgenomen (of dient daartoe aan de Vlaamse Regering een delegatie te worden verleend).

7. In de memorie van toelichting (toelichting bij artikel 3) wordt gesteld dat “de Rand” de opdracht krijgt om, in samenwerking met de plaatselijke Nederlandstalige initiatieven inzake jeugdwerk, sport en cultuur, gezamenlijk beleidsplannen in te dienen bij de Vlaamse Regering en dat in die beleidsplannen invulling moet worden gegeven aan de beleidsprioriteiten die de Vlaamse Regering voor de respectieve sectoren heeft vastgelegd. Ook dat dient in het ontwerp of, wanneer daar een deugdelijke rechtsgrond voor zou bestaan, in een uitvoeringsbesluit te worden bepaald, en niet in een samenwerkingsakkoord.

Artikel 4

8. Aan het opschrift van het in te voegen hoofdstuk VIII/1 van het decreet van 7 mei 2004 dienen wellicht na het woord “ondersteuning” de woorden “van het Vlaamse karakter” te worden toegevoegd.

Artikel 5

9. In het ontworpen artikel 12/1, tweede lid, worden de bevoegdheden van de provincie Vlaams-Brabant inzake de ondersteuning van het Vlaamse karakter van de Vlaamse Rand omschreven. Een aantal van die bevoegdheden zijn vrij vaag omschreven.

Volgens de gemachtigde zullen die bevoegdheden worden gespecificeerd in het bestuursakkoord, bedoeld in artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, dat wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en de provincie. Omdat in dat bestuursakkoord geen normatieve bepalingen kunnen worden opgenomen,[4] maar het beperkt dient te blijven tot de praktische regels betreffende de uitoefening van de betrokken bevoegdheden door de provincies, worden de genoemde bevoegdheden toch best meer gepreciseerd in het ontwerp of kan daartoe een delegatie worden verleend aan de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[4] Adv.RvS 52.335/3 van 27 november 2012, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1865/1, opm. 4.2. Zie ook adv.RvS 50.557/3 van 29 november 2011, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 167; adv.RvS 50.918/3 van 21 februari 2012, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1582/1, opm. 17; adv.RvS 50.930/3 van 28 februari 2012, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1589/1, opm. 9; adv.RvS 50.935/3 van 28 februari 2012, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1587/1, opm. 14.