



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.317/3
van 27 april 2015

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest 'tot wijziging van diverse decreten
houdende de subsidiëring aan de lokale besturen'

Op 24 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2015.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om, met ingang van 1 januari 2016, de zogenaamde sectorale subsidies aan de gemeenten in de sectoren integratie en inburgering, armoedebestrijding, ontwikkelingssamenwerking, flankerend onderwijsbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal cultuurbeleid en lokaal sportbeleid op te heffen en de financiële middelen ervan over te hevelen naar het Vlaams Gemeentefonds. De sectorale subsidieregelingen blijven evenwel gelden voor de randgemeenten vermeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: de randgemeenten), voor de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: VGC).

2.2. De bepalingen van hoofdstuk 2 van het ontwerp strekken tot wijziging van diverse decreten die sectorale subsidieregelingen in de voormelde sectoren bevatten en beperken het toepassingsgebied van die regelingen tot de randgemeenten, de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de VGC (artikelen 2, 6, 7, 8, 9, 1°, 12, 16 en 30 van het ontwerp). Ze brengen tevens bepalingen van die decreten in overeenstemming met dit beperkte toepassingsgebied (artikelen 3, 4, 5, 9, 2°, 10, 11, 13, 14, 15, 17 tot 29 en 31 van het ontwerp).

2.3. De bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp strekken tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’. Ter vervanging van de voormelde sectorale subsidies wordt vanaf het begrotingsjaar 2016 in een aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds voorzien, waarvan het bedrag overeenstemt met de in 2015 aan de gemeenten toegekende sectorale subsidies, verminderd met de subsidies toegekend aan de VGC, de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de randgemeenten. Die aanvullende dotatie wordt niet geïndexeerd (artikel 33 van het ontwerp). Artikel 34 en de bijlage bij het ontwerp regelen de verdeling van deze aanvullende dotatie over de gemeenten. Voorts wordt de uitbetaling van de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie geregeld (artikel 35 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

3. De bepalingen van hoofdstuk 3 hebben betrekking op de financiering van de gemeenten.

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

Luidens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd voor:

“9° de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies;

10° de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, 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”.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980² blijkt dat de algemene financiering van de gemeenten “de financieringswijzen [omvat] door middel waarvan de gemeenten (...) gefinancierd worden, volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht”. Deze financiering maakt het de gemeenten mogelijk om taken te vervullen die deel uitmaken van de lokale autonomie, in functie van objectieve criteria die door de decreetgever worden vastgesteld. De financiering bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “omvat de algemene financieringswijze door middel waarvan de ongeschikte besturen of sommige van hen gefinancierd worden voor het volbrengen van een specifieke opdracht of taak”.³

In de memorie van toelichting bij het ontwerp worden de bepalingen van hoofdstuk 3 als volgt verantwoord:

“In hoofdstuk III van het voorontwerp van decreet (de artikelen 32 tot 37) worden enkele artikels toegevoegd aan het decreet van 5 juli 2002 over het Gemeentefonds. Meer bepaald wordt de totaliteit van de som die aan de lokale besturen als subsidie is gegeven in 2015 in het kader van de genoemde sectorale decreten (minus de subsidies toegekend aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie/Brusselse gemeenten en aan de faciliteitengemeenten in de Vlaamse Rand rond Brussel), toegevoegd aan het Gemeentefonds als een aanvullende dotatie. De aandelen van elke gemeente in deze aanvullende dotatie is, conform het regeerakkoord, gelijk aan het aandeel dat de gemeenten in 2014 ontvangen uit al deze subsidieregelingen samen.

Door de creatie van deze nieuwe, aanvullende dotatie in het Vlaams gemeentefonds verdwijnen een aantal sectorale en aan voorwaarden gebonden subsidies aan de steden en gemeenten ten voordele van een verruimde basisfinanciering. Op de wijze waarop dit nu gebeurt, wordt duidelijk gemaakt welke de oorsprong is van deze middelen, maar deze middelen worden niet geoormerkt in die zin dat ze verplicht moeten worden aangewend voor deze beleidsdomeinen. De beleidsruimte en beleidsvrijheid voor de lokale besturen wordt groter, de Vlaamse sturing kleiner.”

Uit die toelichting blijkt dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om aanvullende middelen toe te kennen aan de gemeenten, los van welbepaalde opdrachten van algemeen belang. De bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp verbinden ook geen

² *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 516/1, 18.

³ *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 516/1, 18.

bestemming aan de toegekende middelen, zodat kan worden aangenomen dat ze de algemene financiering van de gemeenten regelen.

Het feit dat niet alle gemeenten in aanmerking komen voor de aanvullende dotatie of effectief een aandeel ervan ontvangen, doet hieraan geen afbreuk. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding van wat artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden, blijkt dat gewag kan worden gemaakt van de algemene financiering van de gemeenten in de zin van die bepaling wanneer ze worden gefinancierd volgens criteria die niet rechtstreeks zijn gebonden aan een specifieke opdracht of taak. Dat is hier het geval.

De bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp kunnen bijgevolg worden aangenomen op grond van de bevoegdheid van de gewesten bepaald in het voormelde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. HET GRONDWETTELIJKE BEGINSSEL VAN GELIJKHEID EN NIET-DISCRIMINATIE

4. Het ontwerp bevat een aantal verschillen in behandeling tussen, enerzijds, de randgemeenten, die niet in aanmerking komen voor de aanvullende dotatie en, anderzijds, de overige gemeenten in het Nederlandse taalgebied, die wel in aanmerking komen voor die dotatie. Het ontwerp leidt ook tot een verschil in behandeling tussen de gemeenten in het Nederlandse taalgebied die in aanmerking komen voor die aanvullende dotatie, in zoverre het aandeel van elke gemeente wordt bepaald aan de hand van het aandeel in de sectorale subsidies dat elk van hen in 2014 ontving. Hierbij moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Wat de verschillen in behandeling tussen de randgemeenten en de overige gemeenten in het Nederlandse taalgebied betreft

5.1. Het ontwerp heeft tot gevolg dat er een dubbel verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de randgemeenten en de overige gemeenten gelegen in het Nederlandse taalgebied. Enerzijds worden er in de voormelde sectoren specifieke verplichtingen opgelegd aan of subsidies voor specifieke opdrachten ter beschikking gesteld van de randgemeenten, terwijl die verplichtingen en subsidies niet gelden ten aanzien van de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied. Anderzijds komen de randgemeenten niet in aanmerking voor de aanvullende dotatie om een algemeen beleid in het kader van de lokale autonomie te voeren, terwijl de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied wel in aanmerking komen voor de aanvullende dotatie, ook al ontvangen ze – door het gehanteerde verdelingscriterium – niet allen een aandeel ervan. Zodoende beschikken de randgemeenten over minder middelen voor de door hen gekozen aangelegenheden van gemeentelijk belang.

5.2. Luidens artikel 7bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden “[o]nverminderd de bepalingen vermeld in artikel 7, § 1, eerste en derde lid, en de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet, (...) de samenstelling, organisatie, bevoegdheid, werking, aanstelling of verkiezing van de organen van en het administratief toezicht op de gemeenten die

gelegen zijn op het grondgebied van eenzelfde gewest door dit gewest op identieke wijze geregeld”.

In arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent deze bijzondere wetsbepaling het volgende geoordeeld:

“B.14.4. Doordat de bijzondere wetgever bepaalt dat de door hem opgesomde aangelegenheden door het gewest ‘op identieke wijze’ moeten worden geregeld, heeft hij willen vermijden dat de gewestbevoegdheid inzake ondergeschikte besturen zou worden aangewend om aan bepaalde gemeenten zonder verantwoording minder bevoegdheden of minder autonomie toe te kennen dan aan de andere gemeenten. Het is de gewesten niet verboden om rekening te houden met objectieve verschillen die een verschillende behandeling verantwoorden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat een gewestelijke bepaling kan voorschrijven dat een gemeente of een groep van gemeenten in vergelijking met de andere gemeenten van het gewest over minder bevoegdheden of over een minder ruime autonomie zal beschikken, wanneer het onderscheid noodzakelijk is (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 20-21, en nr. 2-709/7, p. 12; *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 1280/003, pp. 10-11).

B.14.5. De bestreden bepaling staat derhalve niet eraan in de weg dat categorieën van gemeenten die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op verschillende wijze worden behandeld, noch dat diezelfde gemeenten, wanneer zij zonder redelijke verantwoording gelijk worden behandeld, zich op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet beroepen.”⁴

Aldus voegt artikel 7bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niets toe aan de klassieke betekenis van het gelijkheidsbeginsel, dat immers een verschil in behandeling toelaat wanneer hiervoor een redelijke verantwoording bestaat.

5.3. In de memorie van toelichting bij het ontwerp worden de in randnummer 5.1 vermelde verschillen in behandeling als volgt verantwoord:

“Deze aparte regeling is te verantwoorden gelet op het bijzonder statuut van deze gemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 en gelet op de coördinatie met VZW De Rand, die in bepaalde randgemeenten al een beleid uitvoert onder andere met betrekking tot het jeugd-, sport-, en cultuurbeleid. Aangezien in bepaalde randgemeenten de subsidies via vzw De Rand dus specifiek naar initiatieven gaan bijvoorbeeld m.b.t. de doelstellingen in het kader van het sportbeleid, is het aangewezen om ook de subsidies die rechtstreeks aan bepaalde randgemeenten (nl. degenen die ingetekend hebben op bepaalde Vlaamse beleidsprioriteiten) worden toegekend, te laten kaderen binnen dezelfde doelstellingen en dus niet op te nemen in de algemene financiering. De betrokken gemeenten behouden de nodige vrijheid om binnen deze Vlaamse beleidsprioriteiten een eigen beleid te ontwikkelen.”

In antwoord op de kritiek van sommige adviesraden wordt hier nog het volgende aan toegevoegd:

“Wat betreft de facilititeitengemeenten in de Vlaamse Rand moet blijvend worden gewezen op het bijzonder statuut van deze gemeenten én op de coördinatie met de werking van vzw De Rand die specifiek naar deze gemeenten en naar deze sectoren toe, reeds

⁴ GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.14.4-B.14.5.

initiatieven subsidieert. Het is derhalve aangewezen om de subsidies die rechtstreeks aan bepaalde randgemeenten worden toegekend, te laten kaderen binnen dezelfde doelstelling en dus niet op te nemen in de algemene financiering.”

5.4. De verantwoording van noodzaak tot coördinatie met de subsidiëring door de vzw De Rand lijkt op te gaan voor die sectoren waarvoor die instelling effectief subsidies verleent, wat volgens de memorie van toelichting het geval lijkt te zijn met betrekking tot het jeugd-, sport-, en cultuurbeleid. Hoe het “bijzonder statuut” van de randgemeenten wat betreft de andere sectoren een verschil in behandeling kan verantwoorden, wordt evenwel niet in de memorie van toelichting geëxpliciteerd, wat nochtans noodzakelijk is om de bestaanbaarheid van dit verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te verantwoorden.

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Er wordt voor geopteerd om de subsidies aan de faciliteitengemeenten in de Vlaamse Rand in het kader van de gemeenschapsbevoegdheden op eenzelfde wijze te behandelen, zodat ze in hun strategische meerjarenplanningen een coherent en transversaal beleid kunnen voeren m.b.t. deze bevoegdheden. Door de koppeling van deelrapportagecodes wordt het zowel voor de gemeente als de toezichthoudende overheid duidelijk in welke mate er een transversaal beleid gevoerd wordt en welke financiering de gemeente hieraan koppelt.”

De doelstelling om de sectorale subsidies aan de randgemeenten in alle in het ontwerp bedoelde sectoren op eenzelfde wijze te behandelen, lijkt de onder 5.1 vermelde verschillen in behandeling voor de sectoren waarvoor de noodzaak tot coördinatie met de subsidiëring door de vzw De Rand niet geldt, redelijk te kunnen verantwoorden. Het verdient aanbeveling de voormelde toelichting in de memorie van toelichting op te nemen.

5.5. Evenwel dient te worden opgemerkt dat de sectorale subsidies aan de gemeenten in de sectoren integratie en inburgering, armoedebestrijding, ontwikkelingssamenwerking, flankerend onderwijsbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal cultuurbeleid en lokaal sportbeleid worden toegekend binnen de beschikbare begrotingskredieten.⁵ De in randnummer 5.1 vermelde verschillen in behandeling zouden onevenredige gevolgen hebben indien er niet in begrotingskredieten zou worden voorzien voor de sectorale subsidieregelingen die blijven gelden voor de randgemeenten, terwijl de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied van de aanvullende dotatie zouden genieten waarin de bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp voorzien.

6. Het ontwerp leidt tot een bijkomend verschil in behandeling tussen de randgemeenten en de overige gemeenten gelegen in het Nederlandse taalgebied, in zoverre de

⁵ Artikel 29, eerste lid, van het decreet van 28 april 1998 ‘betreffende het Vlaamse integratiebeleid’; artikel 18/1, eerste lid, van het decreet van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’; artikel 18, eerste lid, van het decreet van 30 november 2007 ‘betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’; artikel 16 van het Kaderdecreet van 22 juni 2007 ‘inzake ontwikkelingssamenwerking’; artikel 4, § 4, derde 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 9 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’; artikel 3, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds waarin wordt voorzien, niet wordt geïndexeerd (ontworpen artikel 19^{novies}, eerste lid, van het decreet van 5 juli 2002, ingevoegd bij artikel 33 van het ontwerp). Sommige decreten die sectorale subsidieregelingen in de bij het ontwerp geïndexeerde sectoren bevatten, bepalen daarentegen uitdrukkelijk dat de subsidiebedragen worden gekoppeld aan hetzij de prijsindex, hetzij de gezondheidsindex.⁶ Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit dient redelijk te kunnen worden verantwoord.

Wat de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie betreft

7.1. Luidens het ontworpen artikel 19^{decies} van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’, (artikel 34 van het ontwerp), worden de aandelen in de aanvullende dotatie waarop “iedere gemeente in het Vlaamse Gewest vanaf het begrotingsjaar 2016 recht heeft”, bepaald in bijlage 1 bij het ontwerp. In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de jaarlijkse dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds en voor de aanvullende dotatie aan dat Gemeentefonds ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks, waarvoor het voormelde decreet van 5 juli 2002 in een maatstaf of een verdelingscriterium voorziet aan de hand waarvan de gemeentelijke aandelen in de jaarlijkse dotatie en de aanvullende dotatie worden berekend,⁷ bevat het ontwerp geen dergelijke maatstaf of verdelingscriterium.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt evenwel dat “[d]e aandelen van elke gemeente in deze aanvullende dotatie (...), conform het regeerakkoord, gelijk [is] aan het aandeel dat de gemeenten in 2014 ontvangen uit al deze subsidieregelingen samen”.

7.2. Het komt de decreetgever toe om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid met betrekking tot de financiering van de gemeenten, de criteria voor de verdeling van de middelen van het Vlaams Gemeentefonds vast te stellen en de toe te passen wegingscoëfficiënt te bepalen. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling zou slechts ongrondwettig zijn wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.⁸

7.3. Bij de beoordeling van die verantwoording dient rekening te worden gehouden met artikel 9 van het Europees Handvest ‘inzake lokale autonomie’, opgemaakt te Straatsburg op 15 oktober 1985, en goedgekeurd bij het decreet van 19 maart 2004.⁹ Deze bepaling luidt:

“1. De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen

⁶ Zie artikel 18, eerste lid, van het decreet van 30 november 2007 ‘betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’; artikel 4, § 4, 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 51 van het decreet van 9 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’; artikel 3, derde lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

⁷ Artikelen 6 tot 11 en 19^{ter}, § 1, van het decreet van 5 juli 2002.

⁸ GwH 4 februari 2004, nr. 21/2004, B.6.1.

⁹ Decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 19 maart 2004 ‘houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985’, BS 3 mei 2004

beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

2. De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de Grondwet of de wet.

3. Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

4. De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende gevarieerd van aard te zijn en groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

5. De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.

6. De lokale autoriteiten worden op gepaste wijze geraadpleegd over de manier waarop de herverdeelde middelen aan hen zullen worden toegewezen.

7. Voorzover mogelijk, dienen subsidies aan lokale autoriteiten niet bestemd te worden ter financiering van specifieke projecten. De toewijzing van subsidies dient de fundamentele vrijheid van de lokale autoriteiten een eigen beleid te voeren binnen de grenzen van hun eigen competentie niet te belemmeren.

8. Ten einde te kunnen lenen voor kapitaalsinvesteringen dienen de lokale autoriteiten, binnen de grenzen bij de wet gesteld, toegang tot de nationale kapitaalmarkt te hebben.”

Luidens de door België neergelegde verklaringen, is het enkel gebonden door de leden 1, 3, 4, 5 en 8 van dat artikel.¹⁰

7.4. In antwoord op opmerkingen van sommige adviesraden, die erop wezen dat de verdeling van de middelen tussen de gemeenten nu “gebetonneerd” is voor de komende jaren, terwijl maatschappelijke evoluties en de maatschappelijke omgeving en de noden kunnen veranderen, wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp het volgende aangevoerd:

“Hier moet worden herhaald dat de toekenning van de sectorale subsidie (de hoogte ervan én de begunstigde gemeenten) nog in het recente verleden op een doordachte en een objectieve manier is gebeurd. De verdeling tussen de gemeenten mag als adequaat worden beschouwd. De ‘objectieve noden van steden en gemeenten in de toekomst’ kan momenteel niet op een zekere manier worden ingeschat.”

7.5. In advies 54.257/1/3 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over een ontwerpbeplanning die de aandelen van de verschillende provincies in de dotatie van het Vlaams

¹⁰ BS 23 september 2004. Zie ook artikel 3 van het voormelde instemmingsdecreet van 13 maart 2004.

Provinciefonds nominaal beoogde vast te leggen voor de toekomst, rekening houdend met het in het verleden gevoerde beleid:

“38. Wat de omvang van de aandelen van de provincies in de dotatie van het Provinciefonds betreft, heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat het de decreetgever toekomt om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de financiering van de provincies, de criteria en gegevens vast te stellen en aan te wijzen voor de berekening van de dotatie aan elke provincie. Daarbij dient erover te worden gewaakt dat de decreetgever de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling kan slechts ongrondwettig worden bevonden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.”¹¹

Dat de bedragen van de aandelen per provincie verschillen is derhalve op zichzelf niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel in zoverre voor het verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

39. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepalingen, gelezen in samenhang met de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën, wordt de gevolgde werkwijze als volgt toegelicht: vertrekkende vanuit de globale (in min) herziene dotatie, is het per provincie berekende, individuele vereveningsbedrag in mindering gebracht van het hypothetische aandeel dat de betrokken provincie¹² zou hebben gehad, ‘berekend volgens de ‘oude’ verdeelcriteria¹³ van het Vlaams Provinciefonds’. In de nota aan de inspecteur van Financiën wordt de concreet toegepaste individuele verevening als volgt verduidelijkt:

‘De verdeling over de 5 provincies van het totale bedrag ‘in min’ voortvloeiend uit de verevening (35.111.626,96 euro - *beslissing Vlaamse Regering van 19 april 2013*) gebeurt *in casu* op basis van het voorstel van VVP en houdt rekening met de reële budgettaire verschuivingen per provincie in functie van de bevoegdheidsverschuiving ‘Interne Staatshervorming’. Met andere woorden, de VVP heeft de aftrek verdeelt per provincie in functie van de taken die deze provincie niet meer moet uitvoeren omdat ze naar Vlaanderen schuiven, De logica is: vermits men de taak niet meer doet, kunnen de reël daaraan bestede middelen wegvallen.

Kolom 2 is dus niet proportioneel in functie van elk provinciaal aandeel, maar wel in functie van de reële taakverschuiving per provincie.’

¹¹ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.7.

¹² Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Doch na toepassing van: (1) de niet-indexatie, (2) de vermindering voor de uitbouw van de Externe Audit (58.000 euro) en (3) de besparing van 20 miljoen euro, volgens de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën.

¹³ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Dit zijn de parameters vastgelegd in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991.

40. Het Grondwettelijk Hof heeft destijds geoordeeld dat de decreetgever redelijkerwijze mocht oordelen dat bepaalde meeropbrengsten die bepaalde provincies hebben verworven, die provincies in een financiële situatie hebben geplaatst die een aanpassing (in min) van hun dotatie uit het Provinciefonds kon verantwoorden.¹⁴

Op het eerste gezicht is de voorliggende situatie enigszins vergelijkbaar, aangezien sommige provincies in een gunstiger financiële positie zouden verkeren indien geen correctie zou worden toegepast, dit keer niet omdat ze meeropbrengsten hebben verworven maar wel omdat ze, rekening houdende met de reële taakverschuiving per provincie, minder uitgaven hebben te doen.

Er mag echter niet uit het oog worden verloren, zoals de gemachtigde bevestigde, dat de middelen uit het Provinciefonds de enige algemene middelen zijn die door het Vlaamse Gewest bij wijze van algemene financiering aan de provincies worden verleend ter financiering van de uitgaven die door de provincies worden gedaan ter behartiging van de provinciale belangen.¹⁵ Ten aanzien van de verplichting om het provinciaal belang te behartigen staan de provincies in beginsel in dezelfde positie. Omdat het doel van de maatregel is om bij de algemene financiering rekening te houden met de gewijzigde bevoegdheden van de provincies als gevolg van de taakverschuiving, wordt door de ontworpen bepalingen bij de individuele verevening ervan per provincie rekening gehouden met de *reële* mindere uitgaven van de betrokken provincie ingevolge die taakverschuiving. In de praktijk lijkt echter bij de verdeling per provincie opnieuw rekening te zijn gehouden met de door de betrokken provincie (in het verleden) gehanteerde specifieke beleidsaccenten, terwijl bij de invoering van de objectieve algemene parameters zoals vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991, net de bedoeling voorlag om af te stappen ‘van elke specifiek subsidiërencriterium en (...) [terug te grijpen] naar de principes die ook ten grondslag liggen aan de verdelingscriteria van het Vlaams Gemeentefonds en die thuis horen in een stelsel van algemene subsidiëring van het overheidsbeleid’¹⁶. Ingevolge het wijzigingsbeginsel blijft een wijziging van de berekeningswijze van het aandeel per provincie mogelijk, maar dan dient voor de nieuwe verdeling een duidelijke verantwoording te kunnen worden aangereikt die vooralsnog ontbreekt. Dat geldt des te meer nu afgeweken wordt van de objectieve parameters zoals die zijn vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991 waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke beleidsaccenten per provincie, precies omdat de middelen van het Provinciefonds strekken tot de *algemene financiering* van de provincies. Die verantwoording is des te meer vereist nu de gevolgde werkwijze niet alleen leidt tot belangrijke verschuivingen maar bovendien ook gevolgen heeft voor de toekomst. Immers, het volgens deze methode berekende aandeel, vertaald in een nominaal bedrag, zal vanaf 2015 nog slechts evolueren in functie van het bij decreet vastgestelde evolutiepercentage van 3,5%.^{17,18}

¹⁴ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.9, *in fine*.

¹⁵ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Zie ook G. THOOF, “Financiële middelen voor de provinciale beleidsvoering”, in *VVP elektronisch handboek provinciaal beleid – financiële middelen provincies*, vzw Vereniging van de Vlaamse Provincies, 2006, 3-4, te vinden op www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/publicaties/praktisch-handboek/documents/Financielemiddelenvoorprovincialebeleidsvoering.pdf.

¹⁶ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Parl.St. VI.Parl. 1990-91, nr. 462/1, 5-6.

¹⁷ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Dat betekent dat evoluties van onder meer het bevolkingscijfer, de bevolkingsdichtheid of de actieve bevolking, die een effect hebben op de financiële noden van de provincies, in de toekomst geen invloed meer zullen hebben op de verdeling onder de provincies.

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende ontwerp. Het feit dat de sectorale subsidies in het verleden objectief werden verdeeld ter financiering van de door de gemeenten uit te voeren opdrachten in een tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behorende specifieke aangelegenheid, houdt niet in dat die verdelingswijze geacht kan worden objectief te zijn in het kader van de algemene financiering van de gemeenten. Ten aanzien van de verplichting om het gemeentelijk belang te behartigen, staan de gemeenten in beginsel in dezelfde positie. In het ontwerp is de verdeling van de aanvullende dotatie, die bestemd is voor het voeren van een beleid in aangelegenheden van gemeentelijk belang, daarentegen gestoeld op verdelingscriteria die golden voor het voeren van een specifiek beleid in de voormelde sectoren, waarbij in sommige gevallen rekening werd gehouden met specifieke lokale omstandigheden. Zo moet, bijvoorbeeld, opdat een gemeente in aanmerking kan komen voor een integratiesubsidie, ten minste 10 percent van de personen die in de gemeente wonen, personen van vreemde herkomst zijn of ten minste 1000 personen die in de gemeente wonen, personen van vreemde herkomst zijn.¹⁹ Ook hadden, bij de verdeling van de subsidies ter stimulering van het flankerend onderwijsbeleid, de zogenaamde centrumsteden voorrang op de andere gemeenten en wordt rekening gehouden met het aantal GOK-leerlingen die school lopen op het grondgebied van de gemeente.²⁰

7.6. Bovendien gelden de ontworpen verdelingscriteria zonder enige beperking in de tijd en zonder dat in enige evaluatie- of aanpassingsmechanismen wordt voorzien. Zodoende zal bij de verdeling van de aanvullende dotatie geen rekening worden gehouden met evoluties in de toekomst, zoals bijvoorbeeld een aanzienlijke bevolkingstoename of -afname of een stijging of daling van het gemiddelde belastbaar inkomen van de bevolking van de betrokken gemeenten. Dit is niet bestaanbaar met artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest ‘inzake lokale autonomie’, dat bepaalt dat de financiering van de lokale autoriteiten hen in staat moet stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

7.7. Het verdelingscriterium om de gemeentelijke aandelen in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds te bepalen, moet derhalve worden herzien.

¹⁸ Adv.RvS 54.257/1/3 van 14 oktober 2013 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 20 december 2013 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2247/1, 132-134.

¹⁹ Artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid’, genomen ter uitvoering van artikel 30, § 2, van het decreet van 28 april 1998.

²⁰ Artikelen 6 en 6/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 ‘betreffende de bepaling van de beleidsprioriteiten en de regeling van de procedure voor de toekenning van subsidies in het kader van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’.

II. HET RECHT OP CULTURELE ONTPLOOIING (ARTIKEL 23, DERDE LID, 5°, VAN DE GRONDWET)

8.1. Artikel 9, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ bepaalt dat “elke gemeente (...), alleen of in een samenwerkingsverband van een of meer andere gemeenten, een openbare bibliotheek [moet] organiseren”. Ten gevolge van artikel 12 van het aan te nemen decreet zal die bepaling enkel nog van toepassing zijn op de randgemeenten. De overige gemeenten in het Nederlandse taalgebied zijn bijgevolg niet langer verplicht om een openbare bibliotheek te organiseren.

8.2. Luidens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht om een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, daartoe de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op culturele ontplooiing (artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet). In de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling werd in verband met het recht op culturele ontplooiing het volgende vooropgesteld:

“De stellers vinden het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing één van de hoekstenen van de sociale democratie.

Thans volstaat de vorming, tijdens de jeugdijaren op de schoolbanken genoten, niet meer om in het volwassen leven op een volwaardige manier te participeren aan het maatschappelijke leven. Tijdens de volwassenheid, maar tevens van in het prilste begin van het leven, moet de overheid alles in werk stellen om een cultureel ontplooid mens te scheppen.

Dit impliceert dat de cultuur er moet zijn voor iedereen. Teneinde dit te verwezenlijken rust op de overheid voornamelijk de plicht tal van drempels, die nu nog te hoog zijn, te verlagen en tevens erover te waken dat culturele verdraagzaamheid in alle geledingen van de bevolking heerst. De culturele activiteiten moeten financieel binnen het bereik blijven van de minderbegoeden onder ons.

Met dit artikel stellen we ons een maatschappij voor met een pluralistisch waardenstelsel, waarin alle culturele activiteiten vrijelijk kunnen ontplooid worden. Een brede culturele ontplooiing en een zinvolle vrijetijdsbesteding leiden tot een dergelijke maatschappij. Door dit recht derhalve op te nemen als grondrechten in de fundamentele akte neemt de overheid de verplichting op zich een cultureel beleid te voeren dat deze dimensie bezit”.²¹

Zodoende beklemtoont de Grondwetgever de noodzaak om de toegang tot culturele activiteiten te waarborgen en allerlei drempels, inzonderheid van financiële aard, te verlagen.²²

8.3. De verplichting waarin de decreetgever voorziet voor elke gemeente om, alleen of in een samenwerkingsverband van één of meer andere gemeenten, een openbare bibliotheek te organiseren, is één van de manieren waarop de decreetgever uitvoering kan geven aan de

²¹ Toelichting bij de tekst voorgesteld door de heren Stroobant en Taminiaux c.s., *Parl.St.* Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-2/3°, 20.

²² Zie hieromtrent C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, un réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Brussel, Bruylant, 2014, 282-283 en 402-405.

verplichting om het grondrecht op culturele ontplooiing te waarborgen, zodat artikel 23 van de Grondwet van toepassing is.²³ Tegenover de verplichting voor elke gemeente om een openbare bibliotheek te organiseren, staat immers het recht voor elke burger op toegang tot een dergelijke bibliotheek. De decreetgever heeft bovendien de rol van de openbare bibliotheek als cultuurinstrument uitdrukkelijk erkend. Bij artikel 2, 4°, van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ wordt een openbare bibliotheek immers omschreven als een basisvoorziening waar elke burger terecht kan met zijn vragen over, onder meer cultuur. Nog volgens die bepaling is de openbare bibliotheek “actief op het vlak van geletterdheid, cultuurspreiding en *cultuurparticipatie*”. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 6 juli 2012 is geworden, werd de verplichting voor elke gemeente om een openbare bibliotheek te organiseren als volgt verantwoord:

“In alle gemeenten zijn de bibliotheken belangrijke actoren bij de vormgeving en de uitvoering van het gemeentelijk cultuurbeleid. Hun werking moet dan ook afgestemd worden op de andere culturele actoren in de gemeente. Verbonden met andere actoren uit het culturele gebeuren is de openbare bibliotheek in de lokale samenleving een belangrijk onderdeel binnen de sociale, de culturele, en de educatieve context”.²⁴

8.4. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat artikel 23 van de Grondwet inzake het recht op sociale bijstand (artikel 23, eerste lid, en derde lid, 2°, van de Grondwet), het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid (artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet), het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet) en het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en de geneeskundige en juridische bijstand (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet) een *standstill*-verplichting inhoudt.²⁵ Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het anders zou zijn inzake het bij artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet gewaarborgde recht op culturele ontplooiing. Bij de bespreking van wat artikel 23 van de Grondwet is geworden werd in de Senaat een amendement aangenomen waarmee werd beoogd de sociale en economische rechten gelijk te schakelen met de culturele rechten. Dit amendement werd verantwoord op grond van de overweging dat “er (...) geen duidelijke motivering [is] om die culturele rechten ondergeschikt te maken aan de sociale of economische rechten”²⁶.

De voormelde *standstill*-verplichting staat eraan in de weg “dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving geboden wordt in

²³ Het Grondwettelijk Hof heeft alvast de subsidievoorwaarde dat de openbare bibliotheek jaarlijks minstens 75 percent van de middelen bestemd voor de aankoop van gedrukte materialen moet besteden aan Nederlandstalige publicaties, getoetst aan artikel 23, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet: GwH 24 juni 2003, nr. 88/2003, B.5.2-B.7. Zie ook C. ROMAINVILLE, o.c., 403.

²⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1587/1, 12.

²⁵ Zie o.m. GwH 3 februari 2011, nr. 19/2011, B.8.1; GwH 3 februari 2011, nr. 22/2011, B.3.2; GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, B.3.1; GwH 31 mei 2011, nr. 102/2011, B.3.2; GwH 27 juli 2011, nr. 135/2011, B.5.2; GwH 25 januari 2012, nr. 11/2012, B.4.2; GwH 3 mei 2012, nr. 58/2012, B.2.2; GwH 20 december 2012, nr. 159/2012, B.8.1; GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013, B.68.3; GwH 18 juli 2013, nr. 108/2013, B.10.2; GwH 19 december 2013, nr. 177/2013, B.5; GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.6.2 en B.36.2; GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.23.

²⁶ *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-2/3°, Commissiestuk nr. 1, 2.

aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.²⁷

Bijgevolg dient te worden nagegaan 1) of er een aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden en, zo ja, 2) of er voor die aanzienlijke vermindering redenen van algemeen belang zijn.

8.5. Ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 12 van het ontwerp met de *standstill*-verplichting die artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op culturele ontplooiing, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het Grondwettelijk Hof heeft nog niet voor alle grondrechten een *standstill* aanvaard en de *standstill*-verplichting is hoe dan ook niet absoluut. Artikel 23 GW is niet geschonden wanneer de vermindering van het beschermingsniveau niet aanzienlijk is of wel aanzienlijk maar hiervoor redenen van algemeen belang bestaan.

In dit geval is de schending van het beschermingsniveau, voor zover hiervan al sprake kan zijn, niet aanzienlijk. De huidige bibliotheekwerking is stevig verankerd in het lokale cultuurweefsel. De autonomie inzake het behoud van bibliotheken die nu volledig wordt overgelaten aan de lokale besturen, zal daar weinig aan veranderen. Zowel de sector als de lokale besturen zijn matuur genoeg om hierover zelf beslissingen te nemen, zonder tussenkomst van Vlaanderen. De lokale besturen kunnen nl zelf het best inschatten op welke wijze het lokale cultuurbeleid (met inbegrip van de bibliotheekwerking) het best wordt ingevuld. De belangrijkste taken van een bibliotheek liggen op het vlak van informatiebemiddeling en cultuurspreiding, aangevuld met de zorg om het documentair erfgoed en het bevorderen van de ontmoeting (MvT decreet Lokaal Cultuurbeleid), als een lokaal bestuur deze doelstelling op een andere manier wil bereiken, moet dit ook mogelijk zijn.

De nieuwe regeling zorgt niet voor een drastische inperking van de bestaande culturele rechten en vormt geen inperking van het recht op culturele ontplooiing. Wel kan het zijn dat een lokaal bestuur deze op een andere manier gaat invullen, bijvoorbeeld door te beslissen om met een andere gemeente samen te werken om een gemeenschappelijke bibliotheek open te houden (wat eigenlijk nu reeds in een aantal gemeenten het geval is).

Indien de bibliotheekplicht behouden blijft, maar er geen financiering meer tegenover staat, kan de vraag gesteld worden op welke wijze aan deze verplichting nog een kwalitatieve invulling gegeven kan worden. Bovendien laat Vlaanderen de bibliotheken niet los. De Vlaamse overheid zal een ondersteunende of faciliterende rol opnemen om de bibliotheek naar een relevante maatschappelijke toekomst te leiden als kwaliteitsvol kennis- en informatiecentrum (bv. Opschalen van de digitalisering) in samenwerking met de lokale besturen.”

8.6. Het gegeven dat “de huidige bibliotheekwerking (...) stevig verankerd [is] in het lokale cultuurweefsel” en dat de “autonomie inzake het behoud van bibliotheken (...) daar weinig aan [zal] veranderen”, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de afschaffing van de verplichting voor elke gemeente om, alleen of in een samenwerkingsverband van één of meer andere gemeenten, een openbare bibliotheek te organiseren, met zich brengt dat het hiermee samenhangende recht voor elke burger “op een volledig aanbod van bibliotheek- en

²⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.23.

informatiedienstverlening”²⁸ verdwijnt, en dit terwijl de openbare bibliotheek als een basisvoorziening²⁹ en, sinds het decreet van 19 juni 1978 ‘betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk’, als een openbare dienst, wordt beschouwd. Dat recht vloeit immers rechtstreeks voort uit die verplichting in hoofde van elke gemeente. Tevens wordt voorbijgegaan aan het belang van de bij het voormelde decreet van 19 juni 1978 ingevoerde verplichting voor elke gemeente om een openbare bibliotheek te organiseren op de ontwikkeling van het bibliotheeklandschap.³⁰ In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, werd onder meer het volgende overwogen:

“De wet van 17 oktober 1921 bevat maar enkele dwingende bepalingen. Meer dan vijftig jaar ondervinding hebben bewezen, dat zij voor ‘de gehele bevolking’ geen verantwoord openbaar bibliotheekwezen konden doen ontstaan.

In dit decreet en in de uitvoeringsbesluiten ervan zullen obligatoire maatregelen worden genomen, opdat voor iedereen en overal in het Nederlandstalig landsgedeelte geleidelijk een degelijk openbaar bibliotheekwerk zou tot stand komen.

In elke provincie van het Nederlandse taalgebied hebben al de plattelandsgebieden met hun bevolkingskernen, al de middelgrote centra en al de grootstedelijke gebieden recht op een volwaardige openbare bibliotheekvoorziening. Ook in Brussel-Hoofdstad heeft de bevolking recht op gelijkwaardige adequaat werkende Nederlandstalige instellingen (...).

Dergelijke instellings- en organisatieplicht kan natuurlijk maar alleen aan de overheid worden opgelegd. Wordt daarvoor niet vrijwillig gezorgd dan zullen de gemeenten en de provincies respectievelijk de plaatselijke en de regionale voorzieningen als opdracht krijgen”.³¹

Bovendien gaat de afschaffing van de verplichting voor elke gemeente om een openbare bibliotheek te organiseren niet gepaard met compenserende maatregelen. Ofschoon de gemachtigde gewag maakt van ondersteunende of faciliterende maatregelen van de Vlaamse overheid, bepaalt het ontwerp dienaangaande niets.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de standstill-verplichting op de decreetgever rust, vermits het luidens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet aan de decreetgever toekomt om, onder meer, de culturele rechten te waarborgen. Hij kan die verplichting niet op de lokale besturen afwentelen door ervan uit te gaan dat zij de bestaande bibliotheken zullen behouden.

8.7. De stellers van het ontwerp moeten kunnen aantonen dat er, ondanks het voorgaande, geen aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau dat wordt geboden

²⁸ Vlaamse Overheid, *De openbare bibliotheek van morgen. Inspiratie bij de implementatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten Lokaal Cultuurbeleid*, Brussel, 2013, 14.

²⁹ Artikel 2, 4°, van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’.

³⁰ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid’ is geworden, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 735/1, 3, dat in verband met het decreet van 19 juni 1978 het volgende overweegt: “Dit decreet heeft ongetwijfeld gezorgd voor een omwenteling in het bibliotheeklandschap”. Zie ook: J. VAN VAERENBERGH, “Openbare bibliotheken in Vlaanderen”, *Cultuurleven*, nr. 4, 1999, 14-21; A. VERCRUYSE, “Wat blijft er nog over van het bibliotheekdecreet?”, in *Ons Erfdeel*, XXXII, nr. 2, maart-april 1989, 191-198.

³¹ *Parl.St.* Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap 1973-74, nr. 119/1, 24.

door de van toepassing zijnde wetgeving, zijnde artikel 9 van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’.

Indien zij daar niet in slagen, zullen zij moeten kunnen aantonen dat die aanzienlijke vermindering wordt verantwoord door relevante redenen van algemeen belang. Het verdient aanbeveling om in dat geval de verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting, zodat het Vlaams Parlement zich erover kan uitspreken. Daarbij moet inzonderheid worden verantwoord waarom de verplichting om een bibliotheek te organiseren wordt afgeschaft, terwijl overige verplichtingen in hoofde van de gemeente, zoals de verplichting om een jeugdraad³², een cultuurraad³³ en een sportraad³⁴ op te richten, behouden blijven.

Uit de memorie van toelichting en uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dienaangaande dat de afschaffing van de verplichting voor elke gemeente om, al dan niet in een samenwerkingsverband van één of meer andere gemeenten, een openbare bibliotheek te organiseren, wordt verantwoord door de wil van de decreetgever om het gemeentelijk belang te verruimen, wat er op neer komt dat de decreetgever van oordeel is dat het waarborgen van het recht op toegang tot een bibliotheek beter op het niveau van de gemeenten wordt geregeld. Het zal aan het Grondwettelijk Hof toekomen te beoordelen of dit motief beschouwd kan worden als een motief van algemeen belang.

III. DE AANPASSING VAN DE DECRETEN DIE SECTORALE SUBSIDIEREGELINGEN BEVATTEN AAN HET BEPERKTE TOEPASSINGSGEBIED ERVAN

9. De artikelen 3, 4, 5, 9, 2°, 10, 11, 13, 14, 15, 17 tot 29 en 31 van het ontwerp strekken ertoe bepalingen van diverse decreten die sectorale subsidieregelingen bevatten in de sectoren integratie en inburgering, armoedebestrijding, ontwikkelingssamenwerking, flankerend onderwijsbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal cultuurbeleid en lokaal sportbeleid, in overeenstemming te brengen met de beperking van het toepassingsgebied van die sectorale subsidieregelingen tot de randgemeenten, de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de VGC. Dienaangaande dient evenwel te worden vastgesteld dat het ontwerp onvolledig is. Bij wijze van voorbeeld kan naar de volgende bepalingen worden verwezen:

- de artikelen 19*bis* en 20 van het decreet van 30 november 2007 ‘betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’ hebben geen bestaansreden meer. Ze voorzien immers in een regeling die betrekking heeft op de in artikel 2, 2°, van hetzelfde decreet vermelde centrumsteden, terwijl ten gevolge van artikel 8 van het aan te nemen decreet hoofdstuk IV van dat decreet – waarvan die bepalingen deel uitmaken – alleen van toepassing zal zijn op de randgemeenten;

³² Artikel 5, § 1, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’, zoals vervangen bij artikel 11 van het ontwerp.

³³ Artikel 54 van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’.

³⁴ Artikel 15 van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

- in artikel 4, § 6, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’ moet het woord “Gemeenten” worden vervangen door het woord “Randgemeenten”;
- artikel 5, tweede lid, 3°, van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ heeft geen bestaansreden meer vermits geen van de randgemeenten waarop die bepaling ten gevolge van artikel 13 van het aan te nemen decreet van toepassing zal zijn, is opgenomen in de lijst van steden en gemeenten die als bijlage bij het decreet van 6 juli 2012 is gevoegd. Hetzelfde geldt voor de artikelen 10 en 11 van het hetzelfde decreet van 6 juli 2012.

Deze bepalingen dienen derhalve eveneens te worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

10. In het opschrift van het decreet moet melding worden gemaakt van het feit dat ook het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ wordt gewijzigd.

Artikel 18

11. De vraag rijst of de wijziging van het opschrift van hoofdstuk 2 van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’ ook leidt tot een wijziging van de draagwijdte van artikel 15 van dat decreet, dat zelf niet wordt gewijzigd.³⁵ Hoewel de decreetgever destijds klaarblijkelijk van oordeel was dat het hebben van een sportraad een subsidiëringsvoorwaarde is,³⁶ blijkt dat niet als zodanig uit de tekst van het genoemde artikel 15.

Hieromtrent ondervraagd, beklemtoonde de gemachtigde dat het wel degelijk de bedoeling is om, naar analogie van de cultuur- en jeugdsector, het bestaan van een lokale sportraad te blijven verplichten in elke Vlaamse gemeente en dat artikel 15 daarom niet werd gewijzigd.

Om elke verwarring hierover te vermijden, verdient het evenwel aanbeveling om zulks in de memorie van toelichting te verduidelijken, of beter nog, om het voormelde decreet van 6 juli 2012 zo te wijzigen dat er duidelijk uit blijkt dat het hebben en gebruiken van een sportraad géén subsidiëringsvoorwaarde is, maar een verplichting voor elke gemeente. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door afdeling 3 van hoofdstuk 2 van het genoemde decreet om te vormen tot een hoofdstuk 2/1 met als opschrift “De gemeentelijke sportraad”.

³⁵ De Vlaamse Sportraad stelt zich in het advies van de SARC van 27 februari 2015 de vraag of die bepaling niet moet worden gelezen als “gemeentebestuur van een randgemeente”.

³⁶ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1582/1, 12.

Artikelen 32 en 33

12. Ofschoon uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt dat het de bedoeling is om de aanvullende dotatie toe te kennen aan de gemeenten zonder dat daar door de gemeenten uit te voeren opdrachten tegenover staan, en het ontwerp geen bestemming verbindt aan de toegekende middelen, wordt in de artikelen 32 en 33 van het ontwerp de oorsprong vermeld van de middelen aan de hand waarvan die aanvullende dotatie wordt gefinancierd. Dit zou de indruk kunnen wekken dat die middelen toch ter financiering van een door de gemeenten uit te voeren opdracht dienen.

Om er geen enkele twijfel over te laten bestaan dat de financiering van de gemeenten gebeurt op grond van de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, verdient het aanbeveling om in het eerste lid van het ontworpen artikel 19^{novies} van het decreet van 5 juli 2002 (artikel 33 van het ontwerp), de woorden “ter vervanging van diverse sectorale subsidies” te schrappen en om het tweede lid volledig weg te laten.

Ook in het bij artikel 32 van het aan te nemen decreet in te voegen opschrift dienen de woorden “ter vervanging van diverse sectorale subsidies” te worden geschrapt.

Artikel 34

13. In ontworpen artikel 19^{decies} van het decreet van 5 juli 2002 (artikel 34 van het ontwerp), wordt ten onrechte bepaald dat “iedere gemeente in het Vlaamse Gewest” recht heeft op een aandeel in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds, en dit terwijl de randgemeenten niet in aanmerking komen voor die dotatie. In plaats van naar “iedere gemeente in het Vlaamse Gewest” dient te worden verwezen naar de in de bijlage bij het ontwerp vermelde gemeenten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT