



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.335/3
van 9 november 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘betreffende het overleg en de samenwerking met de Vlaamse
Gemeenschapscommissie’

Op 28 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende het overleg en de samenwerking met de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 november 2018.

*

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 van de Vlaamse Gemeenschap strekt er vooreerst toe de jaarlijkse werkingsdotatie van de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: de VGC) te bepalen en de indexering ervan te regelen (artikel 3). Daarbij wordt het bedrag dat de VGC in het verleden ontving als sectorale subsidies voor jeugdbeleid, cultuurbeleid, sportbeleid, de aanpak van de grootstedelijke problematiek (het vroegere Stedenfonds) en de kinderarmoedebestrijding, geïncorporeerd in de dotatie van de VGC. In het verlengde hiervan wordt bepaald waaraan die dotatie moet worden besteed (artikelen 4 tot 6) en worden de sectorale regelingen opgeheven of aangepast (artikelen 31 tot 34).

Voorts wordt het overleg geregeld tussen het college van de VGC en de Vlaamse Regering teneinde te bepalen hoe invulling zal worden gegeven aan het duurzaam Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel en hoe het beleid van de VGC wordt afgestemd op dat van de Vlaamse Gemeenschap. Het college van de VGC en de Vlaamse Regering sluiten daarover een samenwerkingsovereenkomst (artikel 7).

Tevens worden de beleidsrapporten van de VGC, namelijk het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening geregeld, alsook het toezicht erop (artikelen 8 tot 20). Ook wordt de bekendmaking van de beslissingen van de organen van de VGC geregeld (artikel 21).

Ten slotte wordt voorzien in een nieuwe regeling van het bestuurlijk toezicht (artikelen 22 tot 28), ter vervanging van het decreet van 5 juli 1989 ‘tot organisatie op de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, dat wordt opgeheven (artikel 29). Er wordt ook in een overgangsregeling voorzien (artikel 35).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2020 (artikel 36).

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

BEVOEGDHEID

3. Artikel 136, eerste lid, van de Grondwet luidt:

“Er bestaan taalgroepen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en Colleges, bevoegd voor de gemeenschapsaangelegenheden; hun samenstelling, werking, bevoegdheden en, onverminderd artikel 175, hun financiering worden geregeld door een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid.”

Ter uitvoering hiervan heeft de bijzondere wetgever de bepalingen van boek III (‘Bepalingen ter uitvoering van de artikelen 135 en 136 van de Grondwet’) van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ aangenomen. De decreetgever moet die bepalingen in acht nemen.

Gelet hierop moet het volgende worden opgemerkt over het voor advies voorgelegde voorontwerp.

A. De dotatie aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie

4.1. Artikel 82, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 luidt:

“De Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie beschikken over jaarlijkse dotaties die worden ingeschreven respectievelijk op de begroting van het Vlaams Parlement en op die van het Parlement van de Franse Gemeenschap.

Ieder van deze commissies kan subsidies, schenkingen en legaten ontvangen.

Zij beschikt over de inkomsten, de goederen en de kapitalen die zij beheert.”

Het is ter uitvoering van die bepaling dat in artikel 3 van het voorontwerp het bedrag wordt bepaald dat jaarlijks in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt ingeschreven voor een dotatie aan de VGC.

4.2. Uit artikel 4, § 1, van het voorontwerp vloeit voort dat de dotatie bestemd is voor het voeren van “een duurzaam Vlaams gemeenschapsbeleid, dat is afgestemd met het beleid van de Vlaamse Gemeenschap”. In artikel 4, § 2, van het voorontwerp wordt de doelstelling gepreciseerd waaraan de dotatie wordt besteed, namelijk het bevorderen van de kennis van het Nederlands en het tegengaan van dualisering in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. In de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp wordt het percentage en het bedrag van de dotatie bepaald dat moet worden besteed, respectievelijk, voor “de ondersteuning van een lokaal duurzaam Vlaams Gemeenschapsbeleid door de Brusselse gemeenten” en “voor uitgaven voor jeugdbeleid, cultuurbeleid, sportbeleid, de aanpak van de grootstedelijke problematiek en de kinderarmoedebestrijding”.

4.3. In het begrotingsrecht verstaat men onder “dotatie” een krediet dat is opgenomen in de algemene uitgavenbegroting, maar waarvan de besteding geregeld wordt door de instelling waaraan het wordt verleend. De dotatie verschilt van de subsidie doordat degene die ze ontvangt, niet hoeft aan te tonen dat hij ze aanwendt voor een bepaald oogmerk.²

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 januari 1989 blijkt niet dat de bijzondere wetgever, door in het voormelde artikel 82, § 2, van die wet te bepalen dat de jaarlijkse dotatie van de VGC wordt ingeschreven in de begroting van het Vlaams Parlement, aan het woord “dotatie” een andere betekenis heeft willen geven dan diegene die in het begrotingsrecht gebruikelijk is.

4.4. Er moet dan ook worden besloten dat de artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp niet bestaanbaar zijn met artikel 82, § 2 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, in zoverre in die bepalingen wordt geregeld waaraan de VGC (een deel van) de dotatie die haar wordt toegekend, moet besteden. Hetzelfde geldt voor artikel 7, § 3, van het voorontwerp, waarin wordt bepaald dat als een gedeelte van het bedrag van de dotatie niet is aangewend voor het doel waarvoor het is geoormerkt, de Vlaamse Regering de voor dat gedeelte verder toegezegde middelen niet uitkeert of ze de reeds toegekende middelen terugvordert met toepassing van hoofdstuk V “en de artikelen 13 en 14”³ van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’.⁴

4.5. Het voorgaande verhindert niet dat de Vlaamse Gemeenschap specifieke middelen toekent aan de VGC onder de vorm van subsidies, waaraan specifieke opdrachten kunnen worden verbonden. Die specifieke middelen zijn dan te onderscheiden van de dotatie die op grond van artikel 82, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 wordt toegekend.⁵ De sectorale subsidies die de VGC in het verleden ontving voor jeugdbeleid, cultuurbeleid, sportbeleid, de aanpak van de grootstedelijke problematiek (het vroegere Stedenfonds) en de kinderarmoedebestrijding waren daar een voorbeeld van.

Zoals vermeld, strekt de ontworpen regeling er evenwel toe die sectorale subsidies te incorporeren in de dotatie van de VGC. In dat geval kan de decreetgever niet langer bepalen waaraan de VGC, binnen de bevoegdheden die de hare zijn, die sommen moet besteden.

² Adv.RvS 61.626/4 van 11 juni 2001 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van een aantal wetten betreffende de dotaties aan het Rekenhof, de vaste comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, de federale ombudsmannen en de benoemingscommissies voor het notariaat’, opmerking 2, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-986/006, 4; adv.RvS 39.894/4, 10 mei 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 mei 2007 ‘tot wijziging van een aantal wetten betreffende de dotaties aan het Rekenhof, de federale Ombudsmannen, de Benoemingscommissies voor het notariaat en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’, opmerking 3.5, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1060/6.

³ De afzonderlijke vermelding van deze artikelen is zinloos, vermits ze deel uitmaken van hoofdstuk V van de wet van 16 mei 2003.

⁴ Overigens betreft dat hoofdstuk “de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende *subsidies*”.

⁵ In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat de VGC “*subsidies*, schenkingen en legaten [kan] ontvangen”.

B. De regeling van het begrotings- en rekeningstelsel

5.1. In de artikelen 8 tot 20 van het voorontwerp worden de beleidsrapporten van de VGC, namelijk het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening, geregeld, alsook het toezicht erop.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepalingen het volgende uiteengezet:

“Tegenover de financiële engagements die Vlaanderen in dit decreet aangaat ten opzichte van de VGC, staat de invoering van een nieuw begrotings- en rekeningstelsel binnen de VGC.

(...)

Het ontwerp regelt de basis van het financieel beheer van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Dat beheer is op summiere wijze geregeld in artikel 82, § 1, van de BWBI, dat aan de Regering van de betrokken Gemeenschappen de bevoegdheid opdraagt om bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de Gemeenschapscommissies vast te stellen.

De Vlaamse Regering zal het begrotings- en rekeningstelsel voor de VGC verder uitwerken, zoals bepaald in de BWBI, dit stelsel wordt tevens – voor zover als mogelijk binnen het specifieke kader van de VGC – afgestemd met de regeling voor de lokale besturen, zoals bepaald in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten.”

5.2. Artikel 82, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting, luidt:

“De Regering van de betrokken Gemeenschap regelt bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de gemeenschapscommissies.”

5.3. Het begrotings- en rekeningstelsel van de VGC wordt thans geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 ‘tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

In advies 20.562/1 van 28 februari 1991 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het ontwerp dat tot die regeling heeft geleid, het volgende opgemerkt :

“1. Het ontwerp strekt ertoe het financieel beheer van de Vlaamse Gemeenschapscommissie te regelen. Dat beheer is op summiere wijze geregeld in artikel 82, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, dat er zich toe bepaalt aan de Executieven van de betrokken Gemeenschappen de bevoegdheid op te dragen om bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de Gemeenschapscommissies vast te stellen.

Voor het voor advies voorgelegde besluit heeft het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit model gestaan.

Op gemeentelijk vlak zijn evenwel een aantal essentiële elementen van het budgettair stelsel vooraf bij wet vastgesteld.

Zo worden onder meer in de Nieuwe Gemeentewet zelf geregeld :

- het ambt van ontvanger, zijn benoeming, de zekerheidsstelling, de bezoldiging, de tucht, zijn taken en verantwoordelijkheden (artikelen 23, 52 tot 70, 136 tot 142);
- de principiële onverenigbaarheid tussen het ambt van secretaris en dat van ontvanger (artikel 78);
- de openbaarheid van de gemeenteraad wanneer beraadslaagd is of beslist wordt over de begrotingen en de rekeningen (artikel 93);
- de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen (artikel 123, § 4) en hun persoonlijke aansprakelijkheid (artikelen 247 en 249, § 1);
- het financiële dienstjaar, de kalender van de begrotingen en de rekeningen, het verbod kredieten te overschrijden of over te schrijven, de regeling van de dwingende en onvoorziene uitgaven, het begrotingsevenwicht, de verplichte uitgaven (artikelen 238 tot 263).

Een aantal van de hiervoor opgesomde punten worden in dit ontwerp door de Vlaamse Executieve geregeld. Men mag ervan uitgaan dat de machtiging die aan de Executieven in artikel 82, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is gegeven, dermate is gesteld dat zij maximaal kan worden geïnterpreteerd en dienvolgens aan de Executieven toestaat een volledig begrotings- en rekeningstelsel uit te bouwen.”⁶

5.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om het begrotings- en rekeningstelsel van de VGC volledig te regelen. De decreetgever vermag dan ook niet, zoals in de memorie van toelichting wordt aangevoerd, “de basis” van het begrotings- en rekeningstelsel van de VGC te regelen en het aan de Vlaamse Regering overlaten om dat stelsel “verder [uit te werken]”.

Het gegeven dat in het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ in een gelijkaardige regeling wordt voorzien voor de lokale besturen, die het voorontwerp beoogt over te nemen, doet hieraan geen afbreuk. Uit artikel 162, eerste lid, van de Grondwet vloeit immers voort dat de regeling van de gemeentelijke instellingen bij wetgevende norm moet gebeuren. Volgens artikel 82, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is de regeling van het begrotings- en rekeningstelsel van de VGC daarentegen een aan de Vlaamse Regering voorbehouden aangelegenheid.

Hoofdstuk 2 van het voorontwerp kan dan ook geen doorgang vinden.

C. De regeling van het bestuurlijk toezicht

6.1. In hoofdstuk 4 van het voorontwerp (artikelen 22 tot 28) wordt het bestuurlijk toezicht geregeld op de beslissingen van de VGC vermeld in artikel 21, § 1, van het aan te nemen decreet. Die beslissingen zijn de verordeningen van de Raad van de VGC, de besluiten van het College van de VGC, de beslissingen die dat College genomen heeft bij delegatie, de rechtspositieregeling van de personeelsleden die behoren tot de administratie van het college en de wijzigingen ervan, en de beleidsrapporten van de VGC.

⁶ Adv.RvS 20.562/1 van 28 februari 1991, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 ‘tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, I (‘Algemene opmerkingen’), opmerking 1.

6.2.1. Artikel 83 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt:

“Elke Gemeenschap organiseert bij decreet het toezicht dat zij uitoefent over elke gemeenschapscommissie in de aangelegenheden vermeld in artikel 64, § 1.”

6.2.2. In advies 19.041/8 van 26 april 1989 oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, over de reikwijdte van het toezicht op de beslissingen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie als volgt:

“Het ontwerp heeft tot doel het toezicht te organiseren dat de Vlaamse Executieve zal uitoefenen op de Vlaamse Gemeenschapscommissie die in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest werd opgericht bij de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Twee bepalingen van de voornoemde bijzondere wet hebben uitdrukkelijk betrekking op dat toezicht : artikel 83 draagt aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap de bevoegdheid op om bij decreet het toezicht te organiseren dat zij respectievelijk op de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie zullen uitoefenen in de aangelegenheden vermeld in artikel 64, § 1, van die wet; artikel 81 onderwerpt, zijnerzijds, de beslissingen van de Colleges van de Vlaamse, de Franse en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie om met betrekking tot de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 64, § 1, en 65 tot omtrentingen ten algemenen nutte over te gaan, aan de machtiging van respectievelijk de Vlaamse Executieve, de Executieve van de Franse Gemeenschap en de Koning.

Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling reikt echter verder, gelet o.m. op de algemene termen waarin de bepalingen betreffende het hanteren van het schorsings- en het vernietigingsrecht zijn geredigeerd (zie artikel 4 van het ontwerp, gelezen in samenhang met de in artikel 2, 3°, opgenomen definitie van ‘beslissingen’). De gemachtigde van de Executieve heeft overigens bevestigd dat het de bedoeling is dat het ontwerp in principe zou gelden ten aanzien van alle beslissingen die door de Vlaamse Gemeenschapscommissie of het College van die Gemeenschapscommissie worden getroffen, m.a.w. niet alleen ten aanzien van de beslissingen in de aangelegenheden vermeld in artikel 64, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, maar ook ten aanzien van alle beslissingen in aangelegenheden die met toepassing van de artikelen 65 en 66 van dezelfde wet aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie werden opgedragen.

Een rechtsgrond voor het organiseren van een toezicht door de Vlaamse Gemeenschap op de beslissingen in de laatstgenoemde aangelegenheden kan hierin worden gevonden dat het om aangelegenheden gaat die de Vlaamse Gemeenschap vrij is al dan niet te delegeren, wat uiteraard impliceert dat die Gemeenschap vrij is de wijze waarop van de delegaties gebruik zal worden gemaakt aan toezicht te onderwerpen⁷.”⁸

6.2.3. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat de VGC een ondergeschikt bestuur is van de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en dit ongeacht of ze op grond van artikel 64 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dezelfde bevoegdheden

⁷ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: In de memorie van toelichting wordt ook verwezen naar artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doch die wetsbepaling betreft enkel het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en de federaties van gemeenten en is dus uiteraard vreemd aan het toezicht dat door het hier aan de orde zijnde ontwerp wordt georganiseerd.

⁸ Adv.RvS 19.041/8 van 26 april 1989 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juli 1989 ‘tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 209/1, 9.

uitoefent als de andere inrichtende machten met betrekking tot cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden, dan wel op grond van de artikelen 65 en 66 van diezelfde bijzondere wet verordeningenbevoegdheden uitoefent of individuele maatregelen en uitvoeringsmaatregelen treft die haar zijn overgedragen door het Vlaams Parlement. Het gaat om een vorm van decentralisatie die, naast de oprichting van een van het centrale bestuur gescheiden autonome geleding, als wezenskenmerk het bestuurlijk toezicht heeft dat de overheid erop uitoefent.⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft ten aanzien van de Vergadering van de VGC dan ook in algemene bewoordingen geoordeeld dat het “geen wetgevende vergadering [is], maar een regelgevend orgaan dat aan het bestuurlijk toezicht van de Vlaamse Gemeenschap is onderworpen”.¹⁰

6.3. De decreetgever vermag dan ook in een bestuurlijk toezicht te voorzien op de in artikel 21, § 1, van het voorontwerp vermelde beslissingen van de VGC.

D. De bekendmaking van verordeningen en besluiten

7.1. In artikel 21, § 1, 1°, en § 2, van het voorontwerp wordt onder meer bepaald dat de verordeningen van de raad van de VGC en de besluiten van het college van de VGC via de webtoepassing van de VGC worden bekendgemaakt binnen tien dagen na de ondertekening of, wat de verordeningen betreft, binnen tien dagen nadat het college ze heeft bekrachtigd.

7.2. Artikel 70bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 luidt:

“Artikel 39 van deze wet is toepasselijk op de verordeningen en besluiten van de gemeenschapscommissies. De verordeningen en besluiten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden evenwel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt in het Nederlands met een vertaling in het Frans, en de verordeningen en besluiten van de Franse Gemeenschapscommissie worden erin bekendgemaakt in het Frans met een vertaling in het Nederlands.”

Artikel 39 van diezelfde bijzondere wet, waarnaar die bepaling verwijst, luidt:

“De besluiten van de Regering worden opgesteld in het Nederlands en in het Frans en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, de Nederlandse en de Franse tekst tegenover elkander.

Wanneer zij geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, mogen de in het eerste lid bedoelde besluiten evenwel bij uittreksel of in de vorm van een gewone vermelding in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt; wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, mag deze achterwege worden gelaten.

De besluiten zijn verbindend de tiende dag na die waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt, tenzij zij een andere termijn bepalen. De besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, zijn verbindend vanaf de kennisgeving of vanaf de bekendmaking als deze voorafgaat.”

⁹ Adv. RvS 29.929/8 van 23 november 1993 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van de vereniging zonder winstgevend doel ‘Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’ en betreffende de overdracht van het beheer en de exploitatie van jeugdinfrastructuren aan die vereniging’, opmerking 2.2.

¹⁰ GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.17.7.

7.3.1. In de memorie van toelichting wordt omtrent artikel 21 van het voorontwerp onder meer het volgende gesteld:

“De bepalingen inzake de bekendmaking en inwerkingtreding van dit ontwerp, zijn een hertaling van artikel 286 en 287 van het decreet lokaal bestuur naar de VGC.

Aangezien artikel 136 van de Grondwet de regeling van de werking van de VGC voorbehoudt aan de Bijzondere Wetgever, is de regeling van de bekendmaking hier louter te kwalificeren als een onderdeel van de toezichtregeling en niet als het regelen van de werking van de instelling.”

De decreetgever, die het bestuurlijk toezicht op de beslissingen van de VGC vermag te regelen,¹¹ zou in kader hiervan in een regeling kunnen voorzien teneinde de Vlaamse Regering, die dat toezicht uitoefent, in staat te stellen kennis te nemen van die beslissingen.

Dat lijkt evenwel niet de bedoeling van artikel 21 van het voorontwerp.¹² Die bepaling voorziet immers in een bijkomende bekendmaking, die geen onderdeel uitmaakt van de regeling van het bestuurlijk toezicht,¹³ maar een algemene draagwijdte heeft. Uit de memorie van toelichting blijkt overigens dat de ontworpen regeling mede beoogt te voorzien in ruimere mogelijkheden voor belanghebbenden (burgers en organisaties) om informatie te bekomen en “de democratische transparantie te verhogen”.

Voor zover de ontworpen regeling ertoe zou leiden dat verordeningen en besluiten die geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers of die geen openbaar nut hebben (integraal) moeten worden bekendgemaakt, is ze bovendien niet bestaanbaar met artikel 39, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 70bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989, waaruit voortvloeit dat die verordeningen en besluiten bij uittreksel of in de vorm van een gewone vermelding mogen worden bekendgemaakt of dat de bekendmaking ervan mag worden achterwege gelaten.

7.3.2. In zoverre artikel 21 van het voorontwerp de bekendmaking van verordeningen en besluiten op algemene wijze regelt, en bovendien in een integrale bekendmaking voorziet van alle verordeningen en besluiten, schendt die bepaling artikel 136 van de Grondwet. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten, of minstens grondig worden herwerkt tot een regeling die in het bestuurlijk toezicht past.

¹¹ Zie opmerkingen 6.1 tot 6.3.

¹² Overigens voorziet artikel 25 van het voorontwerp al in een dergelijke regeling, vermits wordt bepaald dat de VGC op de dag van de bekendmaking van de in artikel 21, § 1, van het voorontwerp voormelde beslissingen op de webtoepassing van de VGC, de Vlaamse Regering hiervan op de hoogte brengt. Vanaf dat ogenblik beschikt de Vlaamse Regering over dertig dagen om een beslissing van de VGC te vernietigen en om de VGC daarvan op de hoogte te brengen (artikel 26, § 1, van het voorontwerp).

¹³ Artikel 21 van het voorontwerp maakt overigens deel uit van hoofdstuk 3 (‘De bekendmaking’) en niet van hoofdstuk 4 (‘Het bestuurlijk toezicht’) van het voorontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

8. De structuur van het voorontwerp moet worden herbekeken. Zo strekt het tot aanbeveling om in afzonderlijke hoofdstukken te voorzien voor de regeling van, enerzijds, de dotatie en, anderzijds, het overleg tussen het college van de VGC en de Vlaamse Regering en de samenwerkingsovereenkomst die ze daaromtrent sluiten. De regeling van de bekendmaking moet, voor zover ze kan worden herwerkt tot een regeling die in het bestuurlijk toezicht past,¹⁴ in hoofdstuk 4 van het voorontwerp worden ondergebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

9. In het opschrift van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “het overleg en de samenwerking met de Vlaamse Gemeenschapscommissie”. Op die manier wordt evenwel enkel verwezen naar een deelaspect van de ontworpen regeling. Daarnaast wordt immers ook de dotatie aan de VGC, de beleidsrapporten van de VGC,¹⁵ de bekendmaking¹⁶ van en het bestuurlijk toezicht op de beslissingen van de VGC geregeld.

Het opschrift moet dan ook worden aangevuld, zodat het de strekking van het onderwerp van het aan te nemen decreet volledig weergeeft.

Artikel 22

10. Naar luid van artikel 22 van het voorontwerp beperkt de Vlaamse Regering, behalve in geval van andersluidende bepalingen, zich bij de uitoefening van het toezicht vermeld in het aan te nemen decreet tot een toetsing aan het recht en aan het algemeen belang *van de beslissingen van het College en van de beslissingen die het College heeft genomen bij delegatie*.

De vraag rijst waarom in die bepaling enkel gewag wordt gemaakt van die beslissingen, en niet van de overige in artikel 21, § 1, van het voorontwerp vermelde beslissingen.¹⁷ Nochtans blijkt uit de daaropvolgende artikelen van het voorontwerp dat het toezicht van toepassing is op alle in artikel 21, § 1, van het voorontwerp vermelde beslissingen.

¹⁴ Zie opmerkingen 7.1 tot 7.3.3.

¹⁵ Maar zie dienaangaande opmerkingen 5.1 tot 5.4.

¹⁶ Maar zie dienaangaande opmerkingen 7.1 tot 7.3.3.

¹⁷ Waarbij nog kan worden opgemerkt dat artikel 21, § 1, 1°, van het voorontwerp het heeft over “de *besluiten* van het College en de beslissingen die het College genomen heeft bij delegatie” (in plaats van “de beslissingen van het College en de beslissingen die het College genomen heeft genomen bij delegatie”).

Bijgevolg moeten de woorden “van de beslissingen van het College en van de beslissingen die het College heeft genomen bij delegatie” worden weggelaten.¹⁸

Artikel 23

11. Naar luid van de eerste zin van artikel 23 van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering ambtshalve bij de VGC “alle documenten en inlichtingen” opvragen of die ter plaatse raadplegen.

Volgens de memorie van toelichting is die bepaling een herneming van artikel 328 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’. De tekst van het voorontwerp stemt inderdaad overeen met hetgeen in dat artikel van het decreet van 22 december 2017 wordt bepaald.

De vraag rijst evenwel of de stellers van het voorontwerp niet veeleer artikel 331, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 in gedachte hebben, naar luid waarvan “[d]e toezichthoudende overheid (...) besluiten van een gemeenteoverheid en van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ambtshalve [kan] opvragen”. In de memorie van toelichting wordt immers uiteengezet dat niet “documenten die verplicht moeten bekendgemaakt worden op de webtoepassing van de VGC” worden gevisieerd, maar wel “[b]eslissingen die niet worden bekendgemaakt en overeenkomstig artikel 22 onder het bestuurlijk toezicht ressorteren”.¹⁹ Die toelichting stemt grotendeels overeen met hetgeen in de memorie van toelichting bij wat artikel 331 van het decreet van 22 december 2017 is geworden, wordt opgemerkt.²⁰

Bovendien heeft artikel 26, § 2, tweede lid, van het voorontwerp het over “de beslissingen van de VGC die met toepassing van artikel 23 ambtshalve zijn opgevraagd door de Vlaamse Regering”.²¹ In artikel 23 van het voorontwerp wordt evenwel geen gewag gemaakt van “beslissingen van de VGC”, maar van “documenten en inlichtingen”, hetgeen ook voorbereidende handelingen omvat.

Het voorgaande neemt niet weg dat artikel 23 van het voorontwerp – net zoals artikel 328 van het decreet van 22 december 2017 – een bestaansreden heeft. De Vlaamse Regering moet inderdaad in het kader van het bestuurlijk toezicht documenten en inlichtingen kunnen opvragen, bijvoorbeeld om een beter inzicht te krijgen in de verenigbaarheid van een bepaalde beslissing met het algemeen belang.

¹⁸ In artikel 327 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ wordt overigens ook in algemene woorden bepaald dat “[b]ehalve in geval van andersluidende bepalingen, (...) de toezichthoudende overheid zich bij de uitoefening van het toezicht, vermeld in dit decreet, [beperkt] tot een toetsing aan het recht en aan het algemeen belang.”

¹⁹ Maar zie omtrent artikel 22 van het voorontwerp, en de vermelding van de beslissingen van het College en van de beslissingen die het College heeft genomen bij delegatie aldaar: opmerking 9.

²⁰ *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 130-131.

²¹ Ook in artikel 26, §§ 3 en 4, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “de beslissing van de VGC”, “de opgevraagde beslissing”, “de beslissing die de Vlaamse Regering heeft opgevraagd” en “de gevraagde beslissing”.

Evenwel moet daarnaast na artikel 25 van het voorontwerp een bepaling worden toegevoegd die overeenstemt met artikel 331 van het decreet van 22 december 2017. De verwijzingen in artikel 26 van het voorontwerp naar artikel 23 moet worden vervangen door een verwijzing naar die in te voegen bepaling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE