



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.545/3
van 28 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering
van 30 januari 2009 betreffende de Logo’s’

Op 26 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 betreffende de Logo’s’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2019.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het aanbrengen van verscheidene wijzigingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 ‘betreffende de Logo’s’¹. De belangrijkste wijziging betreft een nieuwe regeling aangaande een bijkomende subsidie voor de Logo’s teneinde middelen ter beschikking te stellen van lokale besturen om het lokale preventieve gezondheidsbeleid uit te voeren via lokale preventiewerkingen (artikelen 8, 9, 13 en 14 van het ontwerp). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2019.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt deels rechtsgrond in het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, en wel als volgt.

De artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit, die wijzigingen aanbrengen in de artikelen 5 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009, vinden rechtsgrond in artikel 80, § 1, van het decreet van 21 november 2003, dat de Vlaamse Regering machtigt om de procedure inzake de erkenning te bepalen.

De artikelen 5 en 6 van het ontworpen besluit, die de artikelen 15 en 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 28, § 2, van het decreet van 21 november 2003, dat de Vlaamse Regering onder meer machtigt om de erkenningsvoorwaarden te bepalen.

Voor artikel 7 van het ontworpen besluit dat artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 wijzigt en betrekking heeft op de taken van de Logo’s, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 30, §§ 1 en 2, van het decreet van 21 november 2003.

Artikel 10 van het ontworpen besluit, dat artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 wijzigt, betreft de subsidiëring van de Logo’s en vindt rechtsgrond in artikel 28, § 3, van het decreet van 21 november 2003.

¹ Een Logo is luidens artikel 2, 19°, van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’ een door de Vlaamse Regering erkend samenwerkingsverband voor loco-regionaal gezondheidsoverleg en -organisatie binnen een geografisch aaneengesloten gebied (zie eveneens artikel 1, 6°, van het te wijzigen besluit).

Artikel 11 van het ontworpen besluit, dat artikel 29 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 wijzigt, heeft betrekking op de aanleg van een reserve en vindt rechtsgrond in artikel 38, § 3, van het decreet van 21 november 2003.

Artikel 12 en de bijlage van het ontworpen besluit, die de erkenningsvoorwaarden voor de Logo's betreffen, vinden rechtsgrond in artikel 28, § 2, van het decreet van 21 november 2003.

4. Wat betreft de rechtsgrond voor de artikelen 8, 9, 13 en 14 van het ontworpen besluit moet het volgende worden opgemerkt.

4.1. De ontworpen bepalingen hebben betrekking op een subsidie aan de Logo's voor het begeleiden en ondersteunen van lokale besturen bij het uitwerken en opvolgen van hun lokale preventieve gezondheidsbeleid bedoeld in het ontworpen artikel 17, § 1, eerste lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009. Het ontworpen artikel 17/1 (artikel 8 van het ontworpen besluit) bepaalt dat het uitvoeren van deze taak kan inhouden “dat het Logo ook middelen ter beschikking stelt aan lokale besturen om het lokale preventieve gezondheidsbeleid uit te voeren via lokale preventiewerkingen”. De voorwaarden die daarbij worden geformuleerd, zijn in wezen gericht tot de lokale besturen zelf en betreffen de wijze waarop ze de lokale preventiewerking moeten organiseren. De lokale besturen moeten zich engageren tot cofinanciering en tot het inzetten van personeel dat beschikt over voldoende competenties voor de lokale preventiewerking. In het ontworpen artikel 17/1, eerste lid, 1°, d), wordt weliswaar bepaald dat als *alle* deelnemende lokale besturen van een lokale preventiewerking dat wensen, de organisatie van de lokale preventiewerking kan worden gedelegeerd aan het Logo, maar dat neemt niet weg dat de ontworpen regeling in wezen inhoudt dat het Logo fungeert als een doorgeefluik van subsidies aan de lokale besturen. Die bedenking geldt ook voor het ontworpen artikel 24, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 (artikel 9 van het ontworpen besluit – waarbij de subsidie voor de lokale preventiewerkingen wordt bepaald) en voor de artikelen 13 en 14 van het ontworpen besluit (die ermee samenhangende overgangsbepalingen zijn).

4.2. Op de vraag welke bepaling van het decreet van 21 november 2003 de rechtsgrond vormt voor die ontworpen bepalingen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Bij de opmaak van dit besluit werd geoordeeld dat het decreet van 21/11/2003 geen rechtsbasis gaf om rechtstreeks de lokale besturen te subsidiëren. Anderzijds hebben de Logo's al de opdracht (zie artikel 17, §1, eerste lid, 6°) om lokale besturen te ondersteunen bij het uitwerken en opvolgen van hun lokale preventiebeleid. De subsidie die wordt toegekend voor de lokale preventiewerkingen wordt aanzien als een verlengde van deze ondersteunende functie van de Logo's ten aanzien van de lokale besturen. Artikel 28, §3 van het decreet van 21/11/2003 bepaalt ‘De Vlaamse regering bepaalt de subsidie en werkt nadere regels uit aangaande de wijze van subsidiëren’. Artikel 8 van het ontwerp wordt aanzien als het uitwerken van die nadere regels.”

Het is uiterst twijfelachtig of het mogelijk is om op grond van artikel 28, § 3, van het decreet van 21 november 2003, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de subsidie voor de Logo's te bepalen en nadere regels uit te werken aangaande de wijze van

subsidiering, een regeling uit te vaardigen waarbij de Logo's de betrokken financiële middelen doorschuiven naar de lokale besturen indien voldaan is aan een aantal voorwaarden die die lokale besturen zelf in acht moeten nemen en waarvoor ze zich op een welbepaalde wijze moeten organiseren. De voormelde decretale bepaling lijkt het niet mogelijk te maken om via de Logo's activiteiten te subsidiëren waarvoor de lokale besturen zelf moeten instaan en waarbij zij de uiteindelijke begunstigden zijn van de subsidies.

Dat zou anders zijn indien de Logo's zelf actief betrokken zijn bij de lokale preventiewerkingen en er een substantiële mede-organiserende rol in spelen, zodat de subsidies de vergoeding vormen voor die activiteiten en niet voor de activiteiten van de lokale besturen zelf. Het ontworpen artikel 17/1, eerste lid, 1°, d), van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 voorziet weliswaar in de mogelijkheid om de organisatie over te laten aan de Logo's, maar het gaat enkel om een *mogelijkheid* op initiatief van *alle* deelnemende lokale besturen.

4.3. In de aanhef van het ontwerp wordt tevens melding gemaakt van artikel 4, § 1, 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'. Die bepaling heeft evenwel betrekking op de bekendmaking van de Vlaamse beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen voor de komende lokale beleidscyclus uiterlijk op 30 oktober van het jaar waarin er lokale verkiezingen plaatsvinden.

De gemachtigde bevestigde dat deze bepaling niet dienend is als rechtsgrond en verwees vervolgens naar de artikelen 3, 6°, 4, 5, § 1, en 6 van het decreet van 9 februari 2018 'betreffende het lokaal sociaal beleid' als rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen. Die bepalingen, die betrekking hebben op het lokaal sociaal beleid dat door de lokale besturen wordt ontwikkeld, bevatten evenwel geen delegatie aan de Vlaamse Regering en kunnen geen rechtsgrond vormen voor de ontworpen subsidieregeling.

4.4. Artikel 17 van het decreet van 9 februari 2018 schrijft voor dat de Vlaamse Regering de Vlaamse beleidsprioriteiten bepaalt waarvoor, binnen de perken van de begrotingskredieten, een subsidie aan de lokale besturen kan worden verleend voor de uitvoering van activiteiten conform de bepalingen van dit decreet of aan initiatieven of organisaties die lokale besturen bijstaan en ondersteunen bij de uitvoering van activiteiten conform de bepalingen van dit decreet. Op de vraag of en waar die beleidsprioriteiten bepaald zijn, antwoordde de gemachtigde het volgende:

"De Vlaamse beleidsprioriteiten zijn definitief goedgekeurd in het Besluit van de Vlaamse regering betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal op 07/12/2018. Deze zijn:

1° het realiseren van de functies en werkingsprincipes van een samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal, bepaald in artikels 9 tot en met 11, §1, van het decreet van 9 februari 2018 en in artikels 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van XXX houdende de uitvoering van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid;

2° het opnemen van de regierol, bepaald in artikels 4 en 7 van het decreet van 9 februari 2018;

3° het nemen van maatregelen die de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening stimuleren, bepaald in artikel 13 tot en met 15 van het decreet van 9 februari 2018.

Het preventieve gezondheidsbeleid valt hier dus niet onder.

Tevens is het belangrijk om aan te halen dat het om doelmatigheidsredenen essentieel is dat bij het aanwenden van de toegekende middelen een duidelijke continuïteit en inhoudelijke afstemmingen moet gerealiseerd worden met het preventieve gezondheidsbeleid in het algemeen en de taken van de Logo's ten aanzien van de lokale besturen in het bijzonder. Dit betekent dat de middelen voor de lokale besturen samen met de middelen van de lokale besturen zelf via co-financiering, moeten gezien worden als een verlengde van het beleid van de Logo's ten aanzien van het lokale niveau. Dit houdt onder andere in dat de activiteiten die er mee ondersteund worden plaats vinden binnen eenzelfde beleidskader van 'Gezonde gemeente', gebruik makend van de Vlaamse preventiemethodieken en gericht op de realisatie van de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen."

De Vlaamse beleidsprioriteiten bedoeld in artikel 17 van het decreet van 9 februari 2018 zijn voor de lokale beleidscyclus van het jaar 2020 tot en met het jaar 2025 bepaald in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 'betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal'.

De relevante bepalingen van het decreet van 9 februari 2018 lijken zich er niet tegen te verzetten dat de beleidsprioriteiten voor de lokale beleidscyclus 2020-2025 nog worden bijgesteld, teneinde de organisatie van een lokale preventiewerking toe te voegen aan die beleidsprioriteiten. Indien dat formeel wordt geregeld (door een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018), zouden de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden in de vorm van een subsidieregeling die rechtstreeks ten goede komt aan de lokale besturen. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 17 van het decreet van 9 februari 2018.

4.5. Of er nu gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid geschetst in opmerking 4.2, dan wel van die uiteengezet in opmerking 4.4, de artikelen 8, 9, 13 en 14 van het ontworpen besluit moeten inhoudelijk grondig worden herzien opdat ze doorgang zouden kunnen vinden in het licht van de aangehaalde decretale bepalingen. De Raad van State ziet dan ook af van het verder onderzoek van die bepalingen. Indien de stellers van het ontwerp vasthouden aan de beoogde regeling, moeten die bepalingen in een herwerkte versie opnieuw om advies worden voorgelegd.

In afwachting van zo'n herwerkte versie maakt de Raad van State alvast voorbehoud bij het ontworpen artikel 17/1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 (artikel 8 van het ontworpen besluit), waarin gewag wordt gemaakt van een convenant die wordt gesloten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie om de beoogde doelstellingen te realiseren in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Die bepaling, die duidelijk is geïnspireerd op artikel 2 van het decreet van 9 februari 2018, doet vragen rijzen wat

betreft het gelijkheidsbeginsel en wat betreft de mogelijkheid om rechtsregels op te nemen in een convenant.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet in het tweede lid van de aanhef worden verwezen naar de artikelen 28, §§ 2 en 3, 30, §§ 1 en 2, 38, § 3, en 80, § 1, van het decreet van 21 november 2003.

6. Het derde lid van de aanhef moet worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp opteren voor de mogelijkheid die is geschetst in opmerking 4.4, moet in een herwerkte versie van het ontwerp in de plaats van dat derde lid een nieuw lid worden opgenomen waarin wordt verwezen naar artikel 17 van het decreet van 9 februari 2018.

7. In het huidige zesde lid moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, (niet: 1°) van de wetten op de Raad van State.

8. Het huidige zevende lid moet worden weggelaten.

Artikel 1

9. Het is raadzaam om artikel 1 van het ontwerp aan te vullen, teneinde te voorzien in een definitie van de term “lokale besturen” in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009. In die definitie kan worden vermeld dat het gaat om gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals de gemachtigde bevestigde. Indien gevolg wordt gegeven aan de mogelijkheid in opmerking 4.4, kan worden gewerkt met een verwijzing naar artikel 3, 3°, van het decreet van 9 februari 2018, waarin een dergelijke definitie voorkomt.

Artikel 5

10. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat de ontworpen wijziging wordt aangebracht in “artikel 15, § 2, van hetzelfde besluit”.

Artikel 15

11. Overeenkomstig artikel 15 treedt het te nemen besluit in werking op 1 april 2019. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven zal het te nemen besluit nagenoeg zeker niet voor die datum worden uitgevaardigd en zal het bijgevolg uitwerking hebben met terugwerkende kracht indien aan die datum wordt vastgehouden. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Het voorliggend besluit heeft voor de rechtsonderhorigen geen nadelen enkel potentiële voordelen: er wordt onder, weliswaar onder voorwaarden, een bijkomende subsidie verleend. Indien de Vlaamse regering het besluit niet voor 1/4/2019 zou kunnen goed keuren, dan zal de datum worden aangepast en vervangen door de datum van goedkeuring door de Vlaamse regering. Vooraf worden de betrokkenen al geïnformeerd over de intenties betreffende dit besluit.”

Vooreerst bevat het ontwerp twee bepalingen die zich wegens hun aard niet lenen tot terugwerkende kracht. Het betreft artikel 4 van het ontwerp, waarbij de mogelijkheid wordt geschrapt om gegevens en documenten per fax in te dienen, en artikel 7 van het ontwerp, dat een wijziging aanbrengt in de opdrachten die de Logo's moeten uitvoeren. Op zijn minst voor die bepalingen is de terugwerkende kracht dan ook niet mogelijk.

Voorts is de suggestie van de gemachtigde om het te nemen besluit in werking te laten treden op de datum van de (definitieve) goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering problematisch omdat die datum niet onmiddellijk kenbaar is voor de burgers die het Belgisch Staatsblad lezen en zij pas kennis kunnen nemen van het besluit (en van de datum van uitwerking ervan) van zodra dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In dat geval is er nog steeds sprake van terugwerkende kracht.

De conclusie is dan ook dat op zijn minst voor de artikelen 4 en 7 en het best voor het hele te nemen besluit de inwerkingtreding ten vroegste op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad wordt bepaald. Nog beter is het om af te zien van artikel 15 ten voordele van de gebruikelijke regeling inzake inwerkingtreding.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT