



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.798/3
van 26 februari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
regeling van subsidies aan gemeenten in het kader van veilige
schoolroutes op gemeentewegen’

Op 2 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de regeling van subsidies aan gemeenten in het kader van veilige schoolroutes op gemeentewegen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 februari 2021.

*

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 voorziet in een subsidie voor gemeenten voor projecten die erop gericht zijn schoolroutes veiliger te maken door infrastructurele ingrepen (artikel 2 van het ontwerp). De uitgaven die in aanmerking komen voor de subsidie worden bepaald (artikel 3), evenals het maximumbedrag (artikel 4) en het maximumpercentage van de uitgaven die voor subsidie in aanmerking komen (artikel 5). Tevens wordt de subsidieaanvraag (artikelen 6 en 7) en de uitbetaling van de subsidie (artikel 8) geregeld.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 42, § 6, van het decreet van 3 juli 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015’. Naar luid van het eerste lid van die bepaling kan de Vlaamse Regering, om de verkeersveiligheid te bevorderen, binnen de perken van de begrotingskredieten een subsidie verlenen aan de gemeenten voor projecten die de aanleg of de verbetering van de infrastructuur van schoolroutes langs gemeentewegen tot doel hebben, andere dan deze bedoeld in artikel 29 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’. In het derde lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “de nadere voorwaarden op basis waarvan de projecten, vermeld in het eerste lid, subsidiabel zijn” te bepalen, evenals “de procedure voor de aanvraag, beoordeling, toekenning en uitbetaling van de subsidie”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4.1. In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt voorzien in een definitie van het begrip “schoolroute”. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande onder meer het volgende gesteld:

“Met de bepaling dat de route wordt gebruikt door verschillende scholieren, verwoorden we dat de bedoeling in eerste instantie is om de belangrijkste schoolroutes aan te pakken in functie van het gebruik door de schoolgaande kinderen, zonder hierop een vaste ondergrens te willen stellen.”

Dit doel (om de belangrijkste schoolroutes aan te pakken), blijkt evenwel niet uit de tekst van die bepaling. Uit artikel 7, eerste lid, 7°, van het ontwerp vloeit weliswaar voort dat

de keuze van de geselecteerde schoolroute of schoolroutes gemotiveerd moet zijn, maar die motivering houdt enkel “een beschrijving [in] van de lokale verkeersveiligheidsproblematiek op de schoolroute voor de scholieren, die met het project zal worden aangepakt”.

Om toelichting gevraagd in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Uiteraard is het de bedoeling om net die gemeentewegen die het meest worden gebruikt door kinderen om een school te bereiken en waar die wegen onvoldoende veilig blijken te zijn extra te beveiligen.

Het is echter niet de bedoeling om de gevraagde motivering als een expliciet selectiecriteria op te nemen.

De gevraagde motivering is wel bedoeld om de gemeenten te faciliteren bij het maken van een keuze van de prioritaire aan te pakken schoolroutes.

De uiteindelijke beoordelingsbevoegdheid/vrijheid voor de keuze van de schoolroutes wordt effectief aan de gemeente overgelaten.”

4.2. Volgens de definitie van het begrip “schoolroute” gaat het om een route “die ligt op een of meer gemeentewegen”.

In artikel 7, eerste lid, 4°, van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de subsidieaanvraag het akkoord bevat van de domeinbeheerder op het domein van wie de werken worden uitgevoerd als de gemeente dat domein niet beheert. Omtrent een gelijkaardige bepaling in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2019 ‘houdende de regeling van subsidies aan gemeenten in het kader van veilige schoolomgevingen’¹ verklaarde de gemachtigde dat hiermee wordt gedacht aan maatregelen “op domein van de betrokken school, privé-eigendom of op gewestdomein (als men bepaalde zaken wenst uit te voeren langs een gewestweg bijvoorbeeld)”.²

In het licht van het voorgaande rijst de vraag of het gegeven dat een schoolroute “op een of meer gemeentewegen” ligt, ook impliceert dat de te subsidiëren uitgaven betrekking hebben op die wegen, dan wel of ze ook betrekking kunnen hebben op gewestwegen, bijvoorbeeld wanneer de schoolroute een dergelijke weg zou kruisen. Dit moet worden verduidelijkt.

Artikel 2

5. Naar luid van artikel 2, § 1, derde lid, van het ontwerp zijn projecten waarvoor een gemeente een subsidie kan aanvragen erop gericht gevaarlijke locaties weg te werken voor de kwetsbare weggebruikers langs die routes. Het STOP-principe is daarbij het richtinggevende principe, waarbij voetgangers en fietsers prioritaire aandacht krijgen.

¹ Zie artikel 7, eerste lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2019.

² Zie adv.RvS 65.442/3 van 14 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2019, opmerking 5.

Wat die verwijzing naar het STOP-principe betreft, dat ook in artikel 4, eerste lid, 3°, van het decreet van 26 april 2019 voorkomt, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds opgemerkt dat het om een vaag en open begrip gaat dat in de tekst van, in dat geval, het voorontwerp moest worden verduidelijkt.³

Dat is hier des te meer het geval nu, in tegenstelling tot wat het geval was voor de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat tot het voormelde decreet van 26 april 2019 heeft geleid, de nota aan de Vlaamse Regering zelf geen nadere omschrijving van dat principe bevat. Minstens zou moeten worden gepreciseerd wat het vereiste dat het STOP-principe als richtinggevende principe geldt, in dit geval impliceert.

Artikel 6

6.1. Naar luid van artikel 6, tweede lid, van het ontwerp kan een gemeente per kalenderjaar een subsidieaanvraag indienen voor maximaal vijf schoolroutes op haar grondgebied.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt die beperking tot maximaal vijf schoolroutes als volgt verantwoord:

“De subsidiëring via dit besluit wordt beperkt tot maximum vijf schoolroutes per gemeente per jaar, zodat er zoveel mogelijk gemeenten aanspraak kunnen maken op deze subsidie.”

6.2. De ontworpen regeling leidt tot een gelijke behandeling van alle gemeenten, ongeacht hun grootte of het aantal scholen op hun grondgebied.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, verzet het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zich er evenwel tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.⁴

Gelet op de doelstelling van het ontwerp, namelijk de verkeersveiligheid op schoolroutes te verbeteren, rijst de vraag of het wel pertinent is om “zoveel mogelijk gemeenten” aanspraak te kunnen laten maken op de subsidie waarin wordt voorzien, en of niet meer rekening moet worden gehouden met het aantal scholen die zich op het grondgebied van de betrokken gemeenten bevinden. De ontworpen regeling leidt er immers toe dat een gemeente met, bijvoorbeeld, acht scholen op zijn grondgebied, vijf schoolroutes naar die scholen zal moeten kiezen. Een gemeente met slechts twee scholen op zijn grondgebied, kan sowieso enkel voor de routes naar die scholen gebruikmaken van de ontworpen regeling. Het resultaat van de ontworpen regeling zou dan zijn dat, indien de twee gemeenten samen in oogschouw worden genomen, de

³ Adv.RvS 64.577/3 van 10 december 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019, opmerkingen 4.1 en 4.2, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1805/1, 178-179.

⁴ Zie bv. GwH 14 mei 2003, nr. 63/2003, B.5.

subsidie slechts voor zeven, in plaats van tien, schoolroutes kan worden aangevraagd, hetgeen in termen van verkeersveiligheid op schoolroutes suboptimaal is.

Artikel 7

7.1. Naar luid van artikel 7, eerste lid, 9°, van het ontwerp bevat de subsidieaanvraag een verklaring op erewoord dat het project waarvoor de gemeente een aanvraag indient niet gesubsidieerd is of zal worden op basis van een andere subsidieregeling.

In artikel 2, § 4, van het ontwerp wordt echter uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien dat aan projecten die op basis van het te nemen besluit een subsidie krijgen, ook op basis van een andere grondslag een subsidie wordt toegekend, zij het dat in dat geval het subsidiebedrag wordt beperkt tot het verschil tussen de subsidie die is toegekend op basis van de andere grondslag, en de subsidie die is toegekend op basis van het te nemen besluit.

Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde:

“Het klopt inderdaad dat artikel 7, eerste lid, 9° zou moeten worden geherformuleerd in die zin dat de aanvrager zou moeten aangeven of er voor het project al of niet al een andere subsidie is toegekend of is of wordt aangevraagd. Dit kan worden aangepast.”

Hiermee kan worden ingestemd.

7.2.1. Naar luid van artikel 7, derde lid, van het ontwerp onderzoekt het departement de naleving van, onder meer, “de voorwaarden, vermeld in de artikelen 2 en 3 van dit besluit”.

Vermits evenwel ook andere artikelen van het te nemen besluit na te leven voorwaarden bevatten,⁵ moet de verwijzing naar de artikelen 2 en 3 ervan worden weggelaten.

7.2.2. In dezelfde bepaling moet de zinsnede “gewijzigd bij het decreet van 18 december 2020,” worden weggelaten. De gemachtigde bevestigde immers dat het niet de bedoeling is om de verwijzing naar artikel 42, § 6, van het decreet van 3 juli 2015 te fixeren.

7.3. In artikel 7, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, nadat het departement heeft gemeld dat de aanvraag volledig is en voldoet aan de subsidievoorwaarden, de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid beslist of de subsidie wordt toegekend, op voorwaarde dat er beschikbare middelen in de begroting zijn.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het Departement staat immers in voor de evaluatie van de subsidieaanvragen en het adviseren aan de minister. Finaal is het de minister, bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid, die de subsidie toekent aan de gemeente.”

⁵ Zie onder meer de artikelen 6 en 7, eerste lid, van het ontwerp.

In de tekst van het ontwerp wordt evenwel geen gewag gemaakt van een advies van het departement. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Er lijkt inderdaad een discrepantie te zijn tussen de tekst van het BVR en de nota aan de VR. We stellen bijgevolg voor om de zin als volgt te laten beginnen: ‘Na het advies van het departement dat de aanvraag volledig is en voldoet aan de subsidievoorwaarden, beslist de Vlaamse minister...’.

Hij voegde hier nog aan toe dat de minister “geen discretionaire marge meer heeft. De enige voorwaarde is dat er voldoende beschikbare middelen zijn”.

Met het door de gemachtigde geformuleerde tekstvoorstel kan worden ingestemd.

7.4. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat “[i]ndien geen middelen meer beschikbaar zijn voor het jaar waarin de subsidieaanvraag werd ingediend, (...) de subsidieaanvraag [wordt] doorgeschoven naar het volgende jaar, waarna de voorziene start- en einddatum van de werken uiteraard zullen moeten worden aangepast.”

Dit blijkt echter niet uit de tekst zelf van het ontwerp. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Aan dit artikel kan worden toegevoegd dat bij onvoldoende beschikbare middelen het project wordt doorgeschoven naar het volgende kalenderjaar, maar bijkomende modaliteiten kunnen we daar niet voor bepalen. De aanvragen worden gewoon ‘on hold’ gezet en in het volgende kalenderjaar als eerste behandeld, zoals de andere aanvragen die in het lopende kalenderjaar naar volgorde van ontvangst worden behandeld.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er omtrent een gelijkaardige regeling in advies 65.442/3 van 14 maart 2019 op gewezen dat als het de bedoeling is dat, eenmaal er geen beschikbare middelen meer zijn, de subsidieaanvragen worden aangehouden tot er opnieuw middelen zijn,⁶ een regeling in die zin moet worden uitgewerkt.⁷ Een dergelijke regeling kan er niet toe beperkt zijn te bepalen dat de subsidieaanvragen waarvoor geen middelen meer zijn, worden doorgeschoven naar het volgende begrotingsjaar. In het voormelde advies 65.442/3 heeft de Raad van State immers ook het volgende opgemerkt:

“Zo rijst de vraag of, gelet op hetgeen in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald, een gemeente wier aanvraag ten gevolge hiervan naar het volgend begrotingsjaar wordt overgedragen, voor dat jaar een nieuwe (bijkomende) subsidieaanvraag kan indienen voor andere schoolomgevingen. Ook rijst de vraag wat er moet gebeuren wanneer een gemeente een subsidieaanvraag indient voor meerdere schoolomgevingen en er voldoende middelen zijn voor sommige, maar niet alle, projecten. Dit alles moet worden verduidelijkt in het ontwerp.”

Hetzelfde geldt voor het thans voorliggende ontwerp. Ook die aspecten van de overdracht van subsidieaanvragen naar het volgend begrotingsjaar moeten derhalve worden geregeld.

⁶ In beginsel dus tot het volgende begrotingsjaar, behoudens indien de begroting van het lopende begrotingsjaar wordt aangepast.

⁷ Zie adv.RvS 65.442/3 van 14 maart 2019, opmerking 6.

Artikel 8

8. In artikel 8, § 4, van het ontwerp wordt bepaald dat als een gemeente vijftien maanden na de toekenning van de subsidie geen afrekening bezorgd heeft aan het departement, het departement de subsidie die al is uitbetaald terugvordert, “behalve in geval van overmacht.”

Gevraagd op welke verplichting de uitzondering “behalve in geval van overmacht” slaat, antwoordde de gemachtigde:

“De bedoeling is dat als het project door overmacht niet tijdig is gerealiseerd, dat er dan meer respijt wordt gegeven en dat er dus niet wordt teruggevorderd na 15 maanden. Deze overmachtsbepaling heeft dus effectief enkel betrekking op de termijn. Deze overmachtsbepaling geldt niet voor het geval van het niet realiseren of niet volgens de voorwaarden realiseren van het project.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat in geval van overmacht de gemeente de afrekening ook na de vijftiende maand na de toekenning van de subsidie kan bezorgen aan het departement, zonder dat dit aanleiding geeft tot een vordering tot terugbetaling van de reeds betaalde subsidie.

De vraag rijst of in geval van overmacht ook kan worden afgeweken van de in artikel 2, § 3, van het ontwerp vervatte termijn van twaalf maanden waarbinnen het project moet worden uitgevoerd, en van de in artikel 8, § 2, van het ontwerp bepaalde termijn van drie maanden waarbinnen de gemeente aan het departement een afrekening van de kosten moet bezorgen. Indien dit het geval is, rijst bijkomend de vraag of die afwijking enkel inhoudt dat de reeds betaalde subsidie niet wordt teruggevorderd, of dat, overeenkomstig artikel 8, § 2, tweede lid, van het te nemen besluit het saldo van de subsidie alsnog wordt bepaald en betaald. Beide elementen moeten in de tekst van het ontwerp worden verduidelijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH