



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.305/1/3
van 21 oktober 2021

over

een voorontwerp van programmadecreet van het Vlaamse
Gewest en de Vlaamse Gemeenschap 'houdende bepalingen tot
begeleiding van de begroting 2022'

Op 14 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2022’.

De hoofdstukken 1, 3 (afdelingen 4, 5 en 7), 4 (afdeling 2), 5, 7 en 8 van het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 19 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH en Katrien DIDDEN, auditeurs.

De hoofdstukken 1, 2, 3 (afdelingen 1, 2, 3, 6 en 8), 4 (afdeling 1), 6 en 8 zijn door de derde kamer onderzocht op 19 oktober 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 Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs, en Tim CORTHAUT en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 2021.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 14 oktober 2021 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting te gelasten over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden (o.m. SERV, VLOR en SARC). Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.
2. Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over bepalingen van dit voorontwerp zal worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X (onderwijs Vlaamse Gemeenschap) en van de onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en in een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs, het Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie en het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.
3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 - Algemeen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Financiering lokale besturen

Afdeling 1 – Gemeentefonds

Artikel 2

1. Artikel 11, § 1, van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ bepaalt:

“Het berekende gemeentelijk aandeel, na de toepassing van de waarborgregeling, bedoeld in artikel 10 van dit decreet, wordt verminderd als de aanslagvoeten voor de aanvullende personenbelasting of de opcentiemen op de onroerende voorheffing van die gemeente, in het jaar dat aan de berekening voorafgaat, lager zijn dan de respectieve drempelwaarden van 5 % en 441 opcentiemen. Die vermindering bedraagt respectievelijk 0,5 % voor elk tiende van een procent en vijftientig vierhonderdeenveertigste procent voor elke opcentiem onder de drempelwaarde.”

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot invoeging van een tweede lid in die bepaling² teneinde de toepassing ervan mogelijk te maken wanneer in een gemeente gedifferentieerde tarieven gelden voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing, zoals bedoeld in artikel 41, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’.

2. In de ontworpen regeling wordt echter niet geregeld hoe het gemeentelijk aandeel in dergelijke gevallen moet worden berekend, maar wordt bepaald dat “[a]ls de gemeente gedifferentieerde tarieven (...) heeft vastgesteld (...) het gewogen gemiddelde van alle tarieven *niet lager [mag] liggen* dan de drempelwaarde van 441 opcentiemen”. Dit lijkt een verbod in te houden om de tarieven op die wijze vast te stellen dat het gewogen gemiddelde lager ligt dan de in de ontworpen bepaling vermelde drempelwaarde. Gemeenten die daarentegen geen gedifferentieerde tarieven hanteren, kunnen krachtens het bestaande artikel 11, § 1, van het decreet van 5 juli 2002 wel opcentiemen lager dan 441 vaststellen, maar in dat geval wordt het aandeel van die gemeente in het Gemeentefonds verminderd.

3. Hieromtrent ondervraagd stelde de gemachtigde voor om het ontworpen artikel 11, § 1, tweede lid, van het decreet van 5 juli 2002 als volgt te formuleren:

“Als de gemeente gedifferentieerde tarieven voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 41 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wordt § 1 van toepassing als het gewogen gemiddelde van alle tarieven lager ligt dan de drempelwaarde van 441 opcentiemen. Voor de berekening van het gewogen gemiddelde wordt aan de verschillende tarieven een wegingsfactor toegekend die overeenstemt met het aandeel van het belastbaar kadastraal inkomen waarop elk tarief van toepassing is, in verhouding tot het totale belastbare kadastrale inkomen van de gemeente.”

Hiermee kan worden ingestemd, voor zover duidelijk is dat het aldus berekende gewogen gemiddeld de maatstaf vormt voor de toepassing van de vermindering waarin de tweede zin van het eerste lid voorziet.

Artikel 4

1. Artikel 4 van het voorontwerp strekt ertoe aan artikel 19 van het decreet van 5 juli 2002 een lid toe te voegen naar luid waarvan er voor “de jaarlijkse toekenning van voorschotten, eindsaldi en subsidiebedragen in het kader van dit decreet, (...) geen voorafgaande controle vereist [is]”.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze bepaling is ingegeven door artikel 71, § 3, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, waarvan het eerste lid luidt:

“Voor subsidies, die geen toelage uitmaken en die een rechtsgrond hebben buiten het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en

² Gelet hierop schrijve men in de inleidende zin van artikel 2 “Aan artikel 11, § 1 van het decreet van 5 juli 2002 ...” (in plaats van “Aan artikel 11 van het decreet van 5 juli 2002 ...”).

niet vallen onder de toepassing van paragraaf 2, wordt bepaald welke voorafgaande controle bij de toekenning van een subsidie vereist is.”

2. Artikel 71, § 4, van dat besluit luidt als volgt:

“Als niet in een controle, als vermeld in paragraaf 3, eerste lid, is voorzien, is de procedure, vermeld in paragraaf 1, van toepassing op elke individuele toekenningsbeslissing.”

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 75 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, dat luidt:

“De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies. (...)”

Gelet hierop is het, teneinde de beoogde draagwijdte van het ontworpen artikel 19, tweede lid, van het decreet van 5 juli 2002 duidelijker tot uiting te laten komen, nuttig om te bepalen dat er “geen voorafgaande controle, zoals bedoeld in artikel 75 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, is vereist”.

Afdeling 2 – Gedeeltelijke compensatie verlies energiedividenden

In artikel 11 van het voorontwerp wordt bepaald dat de subsidie waarin artikel 10 van het voorontwerp voorziet, onder de gemeenten wordt verdeeld op basis van de in het eerste lid, 1° tot 3°, vermelde parameters en overeenkomstig de in het tweede lid vermelde berekeningswijze. In de memorie van toelichting wordt over deze bepaling onder meer het volgende opgemerkt:

“De lijst met gemeenten en de aandelen in het compensatiebedrag, waarop ze vanaf het begrotingsjaar 2022 tot en met het begrotingsjaar 2026 recht hebben, wordt als bijlage bij dit decreet gevoegd. Het is immers belangrijk dat de gemeenten, in functie van de aanpassing van hun meerjarenplanning en het bewaken en bewaren van het financieel evenwicht daarin, zekerheid hebben over de compensatiebedragen waarop zij in die jaren recht hebben.”

Bij het voorontwerp is inderdaad een bijlage gevoegd met daarin voor de verschillende gemeenten subsidiebedragen voor de jaren 2022 tot 2026. Het betreft echter een “zwevende” bijlage, vermits er niet naar wordt verwezen in de tekst van het voorontwerp.

Aangezien het de bedoeling lijkt te zijn dat aan de gemeenten de in de bijlage opgesomde bedragen worden toegekend,³ kunnen – omwille van de rechtszekerheid – de bepalingen van het voorontwerp waarin de berekeningswijze van de subsidiebedragen wordt geregeld, namelijk artikel 10, tweede lid, en artikel 11, beter worden weggelaten⁴ en worden

³ De gemachtigde maakte dienaangaande gewag van “bijlage 1 bij het programmadecreet, waarin de gemeenten en de respectievelijke bedragen waarop ze vanaf het begrotingsjaar 2022 tot en met het begrotingsjaar 2026 recht hebben, beschreven staan. Deze bijlage legt deze bedragen nu reeds voor de komende jaren definitief vast op basis van geactualiseerde cijfers die op 14/10/2021 door Fluvius werden aangeleverd.”

⁴ Als dat nuttig wordt geacht kan in de memorie van toelichting de berekeningswijze worden uiteengezet aan de hand waarvan de subsidiebedragen worden bepaald.

vervangen door een bepaling naar luid waarvan de subsidies worden toegekend overeenkomstig de bedragen vastgesteld in de bijlage bij het aan te nemen decreet.⁵

Hoofdstuk 3 – Omgeving

Afdeling 1 – Afschaffing dubbele waarborg erkende kredietmaatschappijen

Artikel 15

1. In het ontworpen artikel 5.58, eerste lid, 5°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 schrijve men duidelijkheidshalve “de wet van 20 juli 1955 houdende instelling van een Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming” (in plaats van “de wet van 20 juli 1995 houdende instelling van een Nationale Raad voor Coöperatie”).

2. Naar luid van het ontworpen artikel 5.58, derde lid, tweede zin, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt het bedrag van de maximale verkoopwaarde aan de hand waarvan wordt bepaald of een woning een bescheiden woning is “verhoogd met 15% als de woning gelegen is in een gemeente die is opgenomen in cluster 1 of cluster 2 van de lijst die is opgenomen in bijlage 19, die bij dit besluit is gevoegd en wordt cumulatief verhoogd met 5%.”

Gevraagd welk besluit hiermee wordt bedoeld, liet de gemachtigde weten dat deze zin als volgt moet luiden:

“Dat bedrag wordt verhoogd met 15% als de woning gelegen is in een gemeente die is opgenomen in cluster 1 of cluster 2 van de lijst die is opgenomen in bijlage 19 bij het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en wordt cumulatief verhoogd met 5%.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Afdeling 2 – Doorgifte persoonsgegevens in het kader van de huursubsidie

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Stopzetting uitbetalingen water- en energievergoedingen in kader van COVID19

Artikel 23

1. Artikel 6 van het decreet van 3 april 2020⁶ voorziet voor de periode van de civiele noodsituatie die is bepaald met toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1° of 2°, van het decreet

⁵ Desgevallend moet de verwijzing naar “artikel 11” in het opschrift van de bijlage worden aangepast.

⁶ Decreet van 3 april 2020 ‘tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis’.

van 20 maart 2020 en die is gestart op die datum,⁷ in een forfaitaire vergoeding die wordt toegekend aan elke natuurlijke persoon die zijn hoofdverblijfplaats heeft in het Vlaamse Gewest en die zich bevindt in een toestand van vergoede tijdelijke werkloosheid wegens overmacht of om economische redenen, conform het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. Die vergoeding is bedoeld om gedurende de eerste maand van die tijdelijke werkloosheid de verwarmingskosten, de elektriciteitskosten, en de integrale waterfactuur te dekken.

Artikel 23 van het voorontwerp strekt ertoe de toekenning van die vergoeding stop te zetten, door te bepalen dat twee maanden na de inwerkingtreding van die bepaling het recht op de vergoeding vervalt voor de rechthebbenden die zich niet tijdig hebben gemeld of voor de dossiers die nog niet vervolledigd zijn (ontworpen artikel 9, vierde lid, van het decreet van 3 april 2020). Evenwel kunnen tot één maand na de inwerkingtreding van dat artikel 23 nieuwe rechthebbenden een aanvraag indienen en kunnen tijdig ontvangen maar onvolledige dossiers tot uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding van dat artikel worden aangevuld (ontworpen artikel 9, tweede en derde lid, van het decreet van 3 april 2020).

2. Ofschoon de vergoedingsregeling waarin de artikelen 6 tot 8 van het decreet van 3 april 2020 voorzien, bij artikel 23 van het voorontwerp wordt stopgezet, wordt ze bestendig in hoofde van rechthebbenden die binnen een maand na de inwerkingtreding van dat artikel een aanvraag indienen of die binnen twee maanden na die datum hun dossier vervolledigen. Gelet hierop rijst de vraag naar de bestaanbaarheid van die vergoedingsregeling met de bevoegdheidsverdelende regels. Vermits het decreet van 3 april 2020, en de latere wijzigingen ervan, niet voor advies aan de Raad van State zijn voorgelegd, heeft de Raad in het verleden niet de gelegenheid gehad zich hierover uit te spreken.

3. Uit de toelichting bij het voorstel dat tot het decreet van 3 april 2020 heeft geleid, blijkt dat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de forfaitaire vergoeding waarin artikel 6, § 1, van dat decreet voorziet werd gezocht in “de gewestelijke bevoegdheden met betrekking tot energie en water”.⁸ Hiermee wordt allicht de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest bedoeld voor de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de

⁷ Zie immers artikel 9 van het decreet van 3 april 2020. Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 ‘houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus’ loopt die periode tot 24 oktober 2021. Recentelijk heeft de Raad van State evenwel advies uitgebracht over een ontwerp die de periode van de civiele noodsituatie met 120 dagen beoogt te verlengen tot 21 februari 2022: zie adv.RvS 70.285/1 van 14 oktober 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de verlenging van de duur van de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus’.

⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 257/1, 6. Voor artikel 6, § 2, daarentegen, naar luid waarvan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening aan het Departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid een bestand bezorgt met de gegevens van de natuurlijke personen die hun hoofdverblijfplaats hebben in het Vlaamse Gewest en die zich bevinden in een toestand van vergoede tijdelijke werkloosheid wegens overmacht of om economische redenen, wordt een beroep gedaan op de impliciete bevoegdheden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en voor de gewestelijke aspecten van de energie (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

4. Luidens artikel 6, § 1, eerste lid, tweede zin, van het decreet van 3 april 2020 dient de vergoeding waarin die bepaling voorziet om de verwarmings-, en elektriciteitskosten en de integrale waterfactuur te dekken gedurende de eerste maand van de tijdelijke werkloosheid. Het bedrag van de vergoeding (202,68 euro) blijkt volgens de toelichting bij het voorstel dat tot het decreet van 3 april 2020 heeft geleid te zijn berekend op basis van een twaalfde van de (gewogen) gemiddelde kostprijs voor aardgas-, elektriciteit- en waterverbruik op jaarbasis.⁹

Er moet evenwel worden vastgesteld dat ofschoon de forfaitaire vergoeding *bestemd* is voor het dekken van de verwarmings-, en elektriciteitskosten en de integrale waterfactuur gedurende de eerste maand van de tijdelijke werkloosheid, het decreet van 3 april 2020 op generlei wijze in een verplichting voorziet om die vergoeding daaraan te besteden. De begunstigden worden ook niet verplicht om aan te tonen dat ze het bedrag van de vergoeding effectief daarvoor hebben gebruikt, of zelfs maar dat ze hun water-, gas-, en elektriciteitsfactuur voor de betrokken periode effectief hebben betaald.

5. Uit de toelichting van het voorstel dat tot het decreet van 3 april 2020 heeft geleid blijkt dat met die regeling wordt beoogd “de financiële en economische consequenties van de COVID-19-pandemie te matigen” en dit teneinde “de gezinnen die door de crisissituatie in tijdelijke werkloosheid zijn terechtgekomen, wat extra financiële ademruimte te geven”.¹⁰

In zoverre de enige aanleiding van de vergoeding de vergoede tijdelijke werkloosheid is, en er geen reële band is met de facturen voor water, gas en elektriciteit die bepaalde personen moeten dragen, komt de regeling waarin de artikelen 6 tot 8 van het decreet van 3 april 2020 voorzien er in werkelijkheid op neer dat een supplement wordt toegekend bovenop de uitkeringen die door de federale overheid worden toegekend in geval van tijdelijke werkloosheid als gevolg van de coronacrisis, en die enkel tot doel heeft om de koopkracht van de betrokken werknemers ten tijde van die crisis te verhogen.

Het regelen van de tijdelijke werkloosheid en het daaraan gekoppelde uitkeringsstelsel, zoals ten gevolge van het uitbreken van het coronavirus COVID-19, is evenwel een aangelegenheid die in beginsel behoort tot de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht of inzake de sociale zekerheid.¹¹

⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 257/1, 4-5.

¹⁰ *Ibidem*, 4.

¹¹ Zie adv.RvS 67.237/1 van 20 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit nr. 2020/012 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van bijzondere machten van 23 april 2020 ‘betreffende de invoering van steunmaatregelen voor de erkende dienstenchequeondernemingen en hun werknemers naar aanleiding van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, opmerking 4.2.2.

6. De forfaitaire vergoeding waarin artikel 6 van het decreet van 3 april 2020 voorziet kan bijgevolg niet worden beschouwd als een maatregel die tot “de gewestbevoegdheden met betrekking tot energie en water” behoort.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet ook geen andere gewestbevoegdheid die als grondslag zou kunnen dienen voor die regeling, zodat moet worden besloten dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd was om deze aan te nemen.

Er moet dan ook worden besloten dat het Vlaamse Gewest thans evenmin bevoegd is om die vergoedingsregeling te bestendigen in hoofde van rechthebbenden die binnen de maand na de inwerkingtreding van artikel 23 van het aan te nemen decreet een aanvraag indienen of die binnen twee maanden na die datum hun dossier vervolledigen.

Afdeling 4 – Wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid

Artikel 26

Het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021¹² regelt o.m. het onttrekken van oppervlaktewater uit onbevaarbare waterlopen en publieke grachten. De ontworpen bepaling heeft betrekking op de heffing voor dergelijke onttrekkingen. In de regel wordt de heffing bepaald aan de hand van de meterstand die door de eigen waterwinner wordt doorgegeven. Artikel 4.2.2.5.2, tweede lid, punt 3, van het voornoemde besluit bevat een regeling voor die gevallen waarin geen meterstand wordt doorgegeven. Momenteel bevat die regeling onder andere bepalingen voor winningen van oppervlaktewater uit bevaarbare waterlopen, de zogenaamde watervang. Met artikel 26 van het voorontwerp wordt de regeling uitgebreid tot het onttrekken van oppervlaktewater uit onbevaarbare waterlopen en publieke grachten.

De verschillende soorten captatie van water (grondwater, oppervlaktewater van verschillende bronnen) worden onderworpen aan een heffing waarvoor verschillende berekeningsmethoden worden gehanteerd. Voor deze verschillende prijsberekeningen van de heffing zal een verantwoording moeten kunnen worden gegeven in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 5 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Artikelen 30 tot 33

In artikel 46, § 1, vierde tot achtste lid, van het Materialendecreet van 23 december 2011, worden tarieven vermeld die afwijken van de tarieven bedoeld in het eerste

¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen’.

lid, 16° en 17°, van die bepaling. De vraag rijst hoe deze afwijkingen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel nu deze punten 16° en 17° met het voorontwerp van programmadecreet worden gewijzigd en er nieuwe tarieven worden ingevoerd in de ontworpen punten 16°/1 en 17°/1. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De betreffende afwijkingen waarbij eerder een verlaagd tarief of nultarief werd ingevoerd betreffen zeer specifieke afvalstoffen waarvoor het (mee)verbranden ervan de best beschikbare techniek is en waarvoor een (normale) heffing op ongewenste wijze een drempelverhogend effect zou hebben.

Aangezien de argumenten op basis waarvan de betreffende afwijkingen werden ingevoerd nog steeds gelden worden die afwijkingen behouden en moeten ook de nieuwe verhoogde tarieven van 16°/1 en 17°/1 er niet worden op toegepast.

De afwijkingen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel verantwoord op basis van het zeer specifieke karakter van de betreffende afvalstoffen dat een aparte heffingsregeling (met verlaagd of nultarief) verantwoordt”.

Het verdient aanbeveling om de door de gemachtigde gegeven verduidelijking te integreren in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van programmadecreet. Indien het bovendien de bedoeling is om in artikel 46, § 1, vierde tot achtste lid, van het Materialendecreet, tevens af te wijken van de tarieven bedoeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 16°/1 en 17°/1, van het Materialendecreet, zullen ook de voornoemde leden melding moeten maken van die punten. De gemachtigde bevestigde in dat verband dat “bij nader toezien (...) in de leden 4 tot 8 van art. 46, § 1 best ook melding [kan] worden gemaakt van de punten 16°/1 en 17°/1”.

Artikel 36

Artikel 36 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 46, § 2, tweede lid, punt 11°, van het Materialendecreet van 23 december 2011. In de zinsnede die aan het betrokken punt wordt toegevoegd, wordt bepaald dat het betrokken bedrijf voor de toepassing van het verlaagd tarief “overeenkomstig het advies van OVAM” voldoende wordt opgevolgd door de certificatie-instelling die instaat voor de certificatie van de geproduceerde granulaten. In de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 36 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van het feit dat OVAM in overleg met de sector een reglement heeft opgemaakt met de voorwaarden voor het afvoeren van de daarbij vrijkomende residu's met toepassing van het verlaagd tarief.

Er moet worden vastgesteld dat van het voornoemde reglement geen melding wordt gemaakt in de tekst van het voorontwerp. Daarenboven rijst de vraag hoe het betrokken reglement zich verhoudt tot het advies dat OVAM moet uitbrengen overeenkomstig de ontworpen bepaling onder artikel 36 van het voorontwerp. Tot slot dient eraan te worden herinnerd dat, indien met het betrokken “reglement” voorwaarden zouden worden toegevoegd aan de reeds decretaal vastgelegde voorwaarden om voor een bepaald tarief in aanmerking te komen, zulks niet zal kunnen gebeuren dan met inachtneming van het legaliteitsbeginsel zoals dat voortvloeit uit artikel 170 van de Grondwet, hetgeen een tussenkomst van de decreetgever veronderstelt. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling op dit punt aan een bijkomend onderzoek zal moeten worden onderworpen waarbij de stellers van het voorontwerp zich er tevens van moeten

vergewissen dat ook de wijzigingen die artikel 36 aan de tariefregeling beoogt aan te brengen kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 6 – Aanpassing decretaal werkingskader Dierenwelzijnsfonds

Artikel 39

1. Met de ontworpen wijzigingen van artikel 107 van het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ wordt onder meer beoogd het mogelijk te maken dat bijdragen te betalen door de proefdiergebruikers in verband met de controle op dierproeven, ingeschreven worden als inkomsten van het Vlaams Dierenwelzijnsfonds.

De wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ bevat geen bepalingen met betrekking tot dergelijke bijdragen van de proefdiergebruikers. De gemachtigde kon ook geen andere decretale bepaling aanwijzen met die strekking en verklaarde in dat verband het volgende:

“Volgens ons is er geen decretale aanpassing nodig (= aanpassing Dierenwelzijnswet van 14 augustus 1986) maar louter een aanpassing van het Proefdierenbesluit (= KB van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren). (...) De regeling inzake dierproeven, waaronder de controles, is geregeld in de artikelen 20 tot en met 30/1 van de Dierenwelzijnswet van 14 augustus 1986 (zie o.a. artikel 30/1 voor wat betreft de controles) en in het KB van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren (zie o.a. hoofdstuk 5 voor wat betreft de controles).”

Erop gewezen dat gelet op het legaliteitsbeginsel inzake retributies, vervat in artikel 173 van de Grondwet, in geval van een retributie een decretale bepaling vereist is die bepaalt in welke gevallen de retributie verschuldigd is en wie de bijdrageplichtigen zijn, of gelet op het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, vervat in de artikelen 170, § 2, eerste lid, en 172, tweede lid, van de Grondwet, in het geval van een belasting vereist dat de decreetgever zelf alle essentiële elementen vaststelt aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, namelijk de categorieën belastingplichtigen, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen, alsook de grondslag van de belasting, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“In antwoord hierop kan ik u laten weten dat het niet de bedoeling is om een belasting te heffen, maar desgevallend wel een retributie. De artikelen 21, § 1, en 22 van de Dierenwelzijnswet bepalen bv. dat de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden bepaalt inzake de erkenning van de gebruikers, fokkers en leveranciers van dierproeven. Hier zou met andere woorden een dossierkost aan deze erkenning kunnen verbonden worden. Verder bepaalt het artikel 21, §3 van de Dierenwelzijnswet dat er voorwaarden en verplichtingen kunnen opgelegd worden bij de procedure voor het verlenen van vergunningen voor dierproefprojecten. Hier zou dus o.i. ook een dossierkost aan kunnen verbonden worden.”

Retributies¹³ voor het verlenen van een erkenning van een gebruiker of voor het verlenen van een vergunning voor een project zijn mogelijk,¹⁴ maar dat een retributie verschuldigd is, waarvoor en door wie, moet uitdrukkelijk worden ingeschreven in artikel 21, §§ 1 en 3, van de wet van 4 augustus 1986, vooraleer die retributies doorgang kunnen vinden. De bestaande machtigingen, vervat in die bepalingen, om de voorwaarden van de erkenning en de procedure voor het verlenen, schorsen en intrekken van de erkenning van de gebruikers te bepalen en om de voorwaarden en evaluatiecriteria waaraan een project moet voldoen en de procedures voor het verlenen, wijzigen, vernieuwen, schorsen en intrekken van de vergunning voor een project vast te leggen, volstaan in geen geval daarvoor.

Of de beoogde bijdragen door proefdiergebruikers daadwerkelijk als retributies kunnen worden beschouwd, zal de Raad van State pas naar aanleiding van de (uitvoering van) een dergelijke nog te creëren decretale grondslag kunnen beoordelen.

Wat de thans ontworpen bepaling betreft, wordt de vermelding van de beoogde retributies alvast beter opgenomen in de opsomming in artikel 107, § 2, 1°, van het decreet van 19 december 2014, veeleer dan in het ontworpen artikel 107, § 2, 3°.

2. Volgens de gemachtigde bedoelt men met de vermelding van personeelskosten in het ontworpen artikel 107, § 3, van het decreet van 19 december 2014, als mogelijke uitgaven van het Vlaams Dierenwelzijnsfonds, ook andere personeelskosten dan diegene die verband houden met de controle op dierproeven.

Het zou meer in overeenstemming zijn met artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, dat inhoudt dat het decreet “uitdrukkelijk [omschrijft] welke specifieke ontvangsten kunnen worden aangewend voor welke specifieke uitgaven”, indien zou worden gepreciseerd welke personeelskosten men beoogt.

Afdeling 7 – Aanpassing decretale bepaling begrotingsfonds Fonds Onroerend Erfgoed en oprichting Fonds Handhaving Onroerend Erfgoed

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

¹³ Een retributie is een geldelijke vergoeding voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

¹⁴ Het heffen van een retributie louter voor het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de bepalingen van de dierenwelzijnswet inzake dierproeven in het algemeen zou daarentegen niet het voorwerp van een retributie kunnen uitmaken (zie adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1555/1, 54-55 (opmerking 27)).

Afdeling 8 – Overname provinciale leningen Oost-Vlaanderen en beheer en afhandeling door het Vlaams Woningfonds

Artikel 42

1. Naar luid van het ontworpen artikel 4.62, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan het Vlaams Woningfonds verder leningen afhandelen die zijn toegekend door de provincie Oost-Vlaanderen “volgens het provinciaal reglement van 11 oktober 1983 voor aanvullende leningen voor het kopen, bouwen en verbouwen van woningen in Oost-Vlaanderen, het provinciaal reglement van 9 november 2011 met betrekking tot het verlenen van aanvullende leningen voor het kopen, bouwen en verbouwen van woningen in Oost-Vlaanderen, het provinciaal reglement van 7 oktober 2015 met betrekking tot het verlenen van aanvullende leningen voor het kopen, bouwen en verbouwen van woningen in Oost-Vlaanderen en het provinciaal reglement van 25 april 2018 met betrekking tot het verlenen van een provinciale aanvullende lening op afbetaling voor het verbouwen van woningen in Oost-Vlaanderen”.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“De provincie Oost-Vlaanderen verstrekt sedert 1976 aanvullende leningen op afbetaling voor de bouw, de aankoop en de renovatie van woningen aan gezinnen met een bescheiden inkomen. Het Rekenhof had opmerkingen bij deze aanvullende leningen naar aanleiding van de jaarrekening 2018. Daarop besliste de provincieraad op 20 november 2019 om geen aanvullende leningen meer toe te kennen. Uit een audit kwam de optie naar voor om de lopende leningen over te dragen aan een derde partij. Het Vlaams Woningfonds (VWF) werd bereid gevonden om de lopende leningen verder af te handelen.”

2. Gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie rijst de vraag waarom enkel ten aanzien van de door de provincie Oost-Vlaanderen toegekende leningen in die mogelijkheid wordt voorzien. Hieromtrent om toelichting gevraagd antwoordde de gemachtigde:

“Ook provincie Limburg en Vlaams-Brabant bieden onder bepaalde voorwaarden [aanvullende woonleningen](#) aan. Wij ontvingen echter enkel van provincie Oost-Vlaanderen de vraag om hun leningenportefeuille verder te beheren en af te wikkelen. De provincieraad van Oost-Vlaanderen nam deze beslissing na een onderzoek van het Rekenhof en opmerkingen over het gebruik van verouderde software.”

3. Het loutere gegeven dat enkel de provincie Oost-Vlaanderen de overname van de door haar toegekende leningen heeft gevraagd, volstaat echter niet om het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, te verantwoorden. Er valt immers niet uit te sluiten dat andere provincies, eenmaal ze op de hoogte zijn van die mogelijkheid, een gelijkaardige vraag wensen te stellen. Ook het feit dat de provincie Oost-Vlaanderen door softwareproblemen die leningen in kwestie niet langer zelf kan afhandelen, kan niet als afdoende verantwoording dienen, aangezien andere provincies met dezelfde of gelijkaardige problemen kunnen worden geconfronteerd.

Om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet de ontworpen regeling dan ook op een algemene wijze worden geformuleerd zodat alle provincies

die zich in een vergelijkbare situatie bevinden de verdere afhandeling van hun leningen door het Vlaams Woningfonds kunnen vragen.

Hoofdstuk 4 – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Afdeling 1 – Opheffing van de dienst met afzonderlijk beheer ‘Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in de Welzijnssector’ (DAB CICOV)

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijzigingen van het Groeipakketdecreet

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Onderwijs en Vorming

Afdeling 1 – Vervanging van de opdracht en subsidie met betrekking tot de pedagogische begeleiding van de CBE

Artikel 56

In het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ wordt het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs (VOCVO) belast met de pedagogische ondersteuning van de Centra voor Basiseducatie (artikel 45, 1°). Het VOCVO ontvangt daarvoor vanaf schooljaar 2020-2021 jaarlijks een subsidie van ten minste 160.000 euro (artikel 47, § 1). De subsidie wordt uitbetaald in twee schijven en een saldo: een eerste schijf van 45 percent uiterlijk op 31 maart, een tweede schijf van 45 percent uiterlijk op 30 september en een saldo van 10 percent nadat het (jaarlijks) activiteitenverslag en financieel rapport is overgemaakt aan de bevoegde administratie (artikel 47, § 3).

Door de voorgenomen wijzigingen wordt vanaf 1 januari 2022¹⁵ de representatieve groepering van de Centra voor Basiseducatie met deze opdracht belast en ontvangt zij de subsidie van 160.000 euro¹⁶. Aangezien tot die datum het VOCVO zijn opdracht verder blijft uitoefenen, voorziet artikel 56 van het voorontwerp in een overgangsbepaling waarbij, in afwijking van artikel 47, § 1, aan het VOCVO een subsidie wordt toegekend van 54.667 euro voor de maanden september 2021 tot december 2021. Overeenkomstig artikel 82, derde lid, van het voorontwerp heeft deze bepaling uitwerking vanaf 1 september 2021.

In het ontworpen artikel 196^{undecies} wordt niet bepaald op welke wijze de subsidie van 54.667 euro wordt uitbetaald aan het VOCVO, zodat het onduidelijk is hoe de uitbetaling zal gebeuren, aangezien artikel 47, § 3, van het decreet van 15 juni 2007 tot 1 januari 2022 blijft gelden voor de uitbetaling van de subsidie aan het VOCVO.

¹⁵ Artikel 82, eerste lid, van het voorontwerp.

¹⁶ Artikel 53, 2°, van het voorontwerp: de subsidie wordt ter beschikking gesteld “vanaf het begrotingsjaar 2022”.

Hierover ondervraagd, stelt de gemachtigde:

“De middelen voorzien in de (retroactieve) overgangsbepaling, die voor het schooljaar 2021-2022 nog een subsidie toekent aan VOCVO, zijn beperkt tot de eerste vier maanden van het schooljaar. Deze middelen (54.667 euro) zullen worden toegekend door een besluit afdelingshoofd na goedkeuring van begrotingsopmaak 2022. In dit besluit afdelingshoofd zullen de voorwaarden worden opgenomen voor de uitbetaling van het ingeschreven bedrag. Het bedrag zal in één keer worden uitbetaald aan VOCVO na controle van de rapportering die VOCVO voor de periode september tem december 2021 aan AHOVOKS dient te bezorgen.”

Artikel 18, § 1, 6°, van het besluit van de administrateur-generaal ‘betreffende subdelegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van de entiteiten Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen’ van 23 november 2012 bepaalt dat het afdelingshoofd van de afdeling Volwassenenonderwijs gemachtigd is om elke beslissing te nemen met betrekking tot *“de toekenning van de subsidie aan het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs, zoals bedoeld in artikel 47 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het onderwijs”*.

De voormelde machtiging kan geen afbreuk doen aan de uitbetalingswijze die is opgenomen in artikel 47, § 3, van het decreet van 15 juni 2007. Omwille van de rechtszekerheid is het aan te bevelen in de overgangsbepaling op te nemen dat, in afwijking van artikel 47, § 3, de subsidie wordt uitbetaald nadat het activiteitenverslag en financieel rapport voor die periode is overgemaakt aan de bevoegde administratie.

Afdeling 2 – Toekenning jaarlijkse aanvullende vte/leraarsuren/punten/werkingsmiddelen ten behoeve van de asielproblematiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Kerntaken en financiering van de Pedagogische Begeleidingsdiensten

Artikel 62

Aangezien artikel 62 van het voorontwerp in werking treedt op 1 januari 2022 zal het bestaande tweede lid van artikel 17 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van het onderwijs’, dat voor het lopende schooljaar het aantal voltijdse betrekkingen bepaalt, worden opgeheven met ingang van 1 januari 2022. Dat zou betekenen dat vanaf 1 januari 2022 niet meer is bepaald hoeveel voltijdse betrekkingen via verlof wegens bijzondere opdracht worden ingericht. Omwille van de rechtszekerheid moet in de vervangingsbepaling in artikel 62, 1°, van het voorontwerp ook nog rekening worden gehouden met de situatie van het lopende schooljaar.

Afdeling 4 – Decretale verankering en indexering van de middelen voor de Hogere Instituten voor Schone Kunsten en andere instellingen voor Schone Kunsten voor het organiseren van posthogeschoolvormingen voor het kalenderjaar 2022

Artikel 67

In het ontworpen artikel III.119, § 9, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 wordt in een verdeling van de betrokken toelage voorzien over de hogere instituten voor schone kunsten en de instellingen die excellente kunstopleidingen organiseren. De criteria op grond waarvan die verdeling gebeurt, zullen uiteraard moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 5 – Verlenging van de subsidieovereenkomst met MOEV

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Aanpassing van de werkingsuitkering voor de Hogere Zeevaartschool

Artikel 69

Artikel 69 van het voorontwerp past in artikel 2, § 2, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’ de verdeling van de werkingsuitkering over een onderwijssokkel en een variabel onderdeel aan. Onder meer het bedrag van de onderwijssokkel wordt van 200.000 euro verhoogd naar 2.000.000 euro.

In de memorie van toelichting wordt aangehaald dat dit “*het sokkelniveau is van de kleinste hogescholen en (...) derhalve (kan) gezien worden als een minimumbedrag voor structurele kosten ongeacht de omvang van de instelling*”.

Hierover verder ondervraagd, stelt de gemachtigde:

“Hierbij bezorgen we u de voornaamste argumenten ter ondersteuning van het verhogen van de onderwijssokkel voor de Hogere Zeevaartschool (HZS) naar 2.000.000 euro:

- Een essentieel argument is de verplichte ontdubbeling van alle opleidingsjaren van beide opleidingen in de Nederlandse en Franse taalrol vanuit de Bijzondere wet van 1980, waarbij de toen tweetalige HZS vanuit het federale Verkeerswezen naar de Vlaamse Gemeenschap werd overgedragen. Bij de totstandkoming van de financieringsregeling voor de HZS is hiermee geen rekening gehouden. Dat wordt hiermee rechtgezet. Tegenover een andere hogeschool hebben zij een veel hogere basiskost. Zij hebben hierdoor een in verhouding veel uitgebreider onderwijskader in vergelijking met andere, ‘gewone’ hogescholen. Alle opleidingsonderdelen dienen immers te worden ontdubbeld.

- De HZS kent een aparte financieringsregeling met een eigen decreet betreffende de Zeevaartschool. De financiering van de HZS staat dus los van de andere hoger onderwijsinstellingen (vastgelegd in de Codex Hoger Onderwijs). De HZS biedt twee unieke opleidingen aan in Vlaanderen voor een specifieke arbeidsmarkt die

economisch zeer belangrijk is voor Vlaanderen. Bij de totstandkoming van voormeld decreet op de HZS werd de globale klikregeling (groeimechanisme) dat van toepassing is op de andere hogescholen gewoon overgenomen, zonder tegemoet te komen aan de zeer particuliere situatie van de HZS.

- Daarnaast worden de 15 overige hogescholen gezamenlijk benaderd met betrekking tot het generieke kliksysteem. Stel dat instelling A zakt in haar opgenomen studiepunten met 5% terwijl instelling B met 5% stijgt ten opzichte van de referentieperiode, dan zal dit geen negatief effect hebben op de totale grootte van het variabel onderwijsbudget ($-5\% + 5\% = 0\%$). In haar particuliere situatie wordt de HZS evenwel meteen getroffen door haar eigen onderwijsactiviteiten en kan ze niet terugvallen op de gemiddelde evolutie over alle instellingen heen.

- De HZS is werkzaam binnen een beperkt opleidingenportfolio en bovendien binnen 1 studiegebied (nautische wetenschappen). Omwille van dit feit kan deze instelling niet diversifiëren over verschillende studiegebieden. Indien – om welke reden dan ook – de aantrekkingskracht van dit studiegebied vermindert, kan de HZS niet op multidisciplinariteit terugvallen zodat het globale netto aantal inschrijvingen stabiel blijft. Dit in tegenstelling tot grotere hogescholen die opleidingen over meerdere studiegebieden kunnen aanbieden waardoor men intern beter de trends binnen de studiekeuze kan opvangen. Wie niet voor nautische wetenschappen gaat, kan voor geen andere opleidingen aan de HZS terecht.

- Door haar kleinschaligheid (< 500 studenten) bereikt de HZS sneller de drempel van 2% met alle budgettaire consequenties. Ook deze kleinschaligheid verantwoordt een hogere ‘vaste component’ binnen haar basisfinanciering.

- Gezien de aard van de opleidingen, heeft de HZS ook specifieke infrastructuur (schepen) nodig die niet vergelijkbaar is met andere hogescholen. De onderhoudskosten daarvan zijn onafhankelijk van het aantal studenten. Ook deze specifieke situatie van de HZS verantwoordt een verhoogde sokkel.”

Deze verantwoording wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting.

Afdeling 7 – AGION – Terugvorderingstermijn

Artikel 71

In het ontworpen artikel 19, § 6, wordt gesteld dat de raad van bestuur van AGION kan beslissen om niet terug te vorderen in het geval van een bestemmingswijziging die het gevolg is van een “decretale beslissing” met een impact op de organisatie van het onderwijs in het algemeen.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting over deze bepaling:

“Met een decretale beslissing wordt bedoeld dat de bestemmingswijziging het gevolg is van de toepassing van de criteria in een onderwijs- of ander decreet waardoor de school geconfronteerd wordt met een overmachtssituatie. Het is de bedoeling om de financiële gevolgen voor een school in deze te kunnen milderen. Een concreet voorbeeld van zo’n decretale beslissing is de overheveling van de HBO-opleidingen naar de hogescholen.”

Gelet hierop wordt de term “een decretale beslissing” het best vervangen door de woorden “de toepassing van decretale of reglementaire regels”. De stellers van het voorontwerp doen er ook goed aan om in de memorie van toelichting enkele voorbeelden ter verduidelijking te geven, zodat de draagwijdte van de bepaling duidelijker wordt.

Hoofdstuk 6 – Financiën en Begroting

Artikel 73

In tegenstelling tot hetgeen het geval is in het huidige artikel 2.9.4.2.11, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, bevat het bij artikel 73, 2°, van het voorontwerp ontworpen tweede lid van die paragraaf niet de voorwaarde “waarbij door een of meer natuurlijke personen samen en gelijktijdig de geheelheid in volle eigendom van een woning wordt verkregen om er hun hoofdverblijfplaats te vestigen”.

De gemachtigde verduidelijkt in dat verband dat het bij artikel 73, 2°, van het voorontwerp toegevoegde tweede lid een afwijking inhoudt van het eerste lid, enkel wat het tarief betreft, en dat de voornoemde voorwaarde in het ontworpen tweede lid werd weggelaten met het oog op de leesbaarheid ervan.

Gelet op die toelichting lijkt het niet nodig om de voornoemde voorwaarde nogmaals uitdrukkelijk op te nemen in het ontworpen tweede lid. Wel kan het raadzaam zijn om in de memorie van toelichting te benadrukken dat ook in dat geval de voorwaarde bepaald in het eerste lid wel degelijk geldt.

Artikelen 77 en 79

Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het voorzienbaarheids- en vertrouwensbeginsel voor de scharnierdatum van 1 januari 2022 die wordt gehanteerd in de bij de artikelen 77, 2°, en 79, 2°, van het voorontwerp ontworpen bepalingen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het mechanisme van de meeneembaarheid bestaat hierin, dat het verkooprecht geheven bij de aankoop van een eerdere woning-hoofdverblijfplaats, in aanmerking wordt genomen als ‘wijze van betaling’ van het verkooprecht dat geheven wordt bij de aankoop van een nieuwe woning hoofdverblijfplaats. Het systeem van de meeneembaarheid veronderstelt het bestaan van een verrichting die samengesteld is uit drie elementen: - twee A-elementen, nl. A1 (= aankoop oude hoofdverblijfplaats) en A2 (= aankoop nieuwe hoofdverblijfplaats) - en één V-element, V1 (= vervreemding oude hoofdverblijfplaats). Afhankelijk van de volgorde van de elementen kunnen er twee soorten verrichtingen worden onderscheiden: 1° A1 - V1 - A2 (meeneembaarheid door verrekening) of 2° A1 - A2 - V1 (meeneembaarheid door teruggave).

De uitdoving van de meeneembaarheid is een van de budgettaire maatregelen die opgenomen werd in de Septemberverklaring van de Vlaamse Regering. Het uitdooftscenario neemt een aanvang vanaf 1 januari 2022. Enerzijds zal de meeneembaarheid niet langer combineerbaar zijn met de verlaagde tarieven, maar anderzijds werd ook beslist om vanaf 1 januari 2022 geen nieuwe meeneembare rechten

meer te laten ontstaan. Dit is dan ook de verantwoording voor de scharnierdatum van 1 januari 2022. Die datum heeft betrekking op het A1 element, dus het eerste element, in voormelde keten van verrichtingen.

Dit betekent dat voor aankopen (A1) waarvoor de authentieke akte voor 1 januari 2022 werd verleden nog steeds van het gunstregime kan worden genoten indien de nieuwe woning (A2) in de overgangperiode (uiterlijk 31 december 2023) wordt aangekocht. Om de gevolgen van de afschaffing van de meeneembaarheid te milderen werd geopteerd voor een langzaam uitdovend scenario. Dit werd ook al uitgebreid gecommuniceerd in de pers. Mensen die nog nieuwe rechten willen opbouwen, kunnen dit nog wanneer zij dit jaar een A1 aankopen. Gelet op het voorgaande wordt het voorzienbaarheids- en het vertrouwensbeginsel gerespecteerd.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd. Wel dient er over gewaakt te worden dat het aan te nemen decreet tijdig wordt aangenomen en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 7 – Werk en Sociale economie

Artikel 81

1. De steun die met toepassing van artikel 81 van het voorontwerp zal worden toegekend, moet mogelijk worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). In dat geval moet de steun overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, voorafgaandelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie, tenzij de steun kan worden ingepast in een vrijstellingsregeling.

2. In artikel 81, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering steun kan verlenen “[t]er uitvoering van de maatregel VV 127 Digibanken van het relanceplan Vlaamse Veerkracht”. Deze verwijzing roept een aantal vragen op.

In de eerste plaats kan worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte van dergelijke referentie.

Ofwel wordt ermee beoogd om louter de achtergrond van de maatregel te schetsen en heeft de ontworpen bepaling op dat punt geen normatieve waarde. In dat geval moet de betrokken referentie uit het voorontwerp van decreet worden weggelaten.

Ofwel heeft de referentie wel degelijk een normatieve waarde en bakent zij mee de bevoegdheid van de Vlaamse Regering af. Zelfs indien wordt aangenomen dat de decreetgever zich op die manier de inhoud van de betrokken maatregel eigen zou maken, rijst in dat geval de vraag naar de vindplaats en de toegankelijkheid van het betrokken relanceplan, dat immers niet in het *Belgisch Staatsblad* lijkt te zijn bekendgemaakt, zoals dat uiteraard wel het geval is voor decreten en besluiten. Bovendien gelden voor de vaststelling van een beleidsplan niet automatisch de waarborgen waarmee klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, of de begrotingscontrole. Indien het de bedoeling zou zijn om, door middel van een verwijzing naar het betrokken relanceplan, de

machtiging aan de Vlaamse Regering nader af te bakenen, zou zulks op een meer expliciete en precieze wijze in de tekst van het voorontwerp van decreet moeten gebeuren.

Aan de voorgaande conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de verklaring van de gemachtigde “dat deze bepaling in het licht van voorliggende kaderdecreetsbepaling niet onbelangrijk is: via voorliggende zinsnede stemt de decreetgever in met de betreffende relancemaatregelen van de Vlaamse Regering. Zij benadrukt aldus het in de Vlaamse Regering ter zake gestelde vertrouwen en ook het maatschappelijke belang om deze maatregelen uit te voeren (mandaat)”. Indien immers de verwijzing enkel tot doel zou hebben om aan te geven met welke relancemaatregel de bepaling van het voorontwerp overeenstemt, en waarmee de decreetgever door het aannemen van die bepaling zou kunnen worden geacht in te stemmen, zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar het relanceplan in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

Gelet op de zo-even vermelde nadelen die onmiskenbaar zijn verbonden aan het door de decreetgever gehanteerde procedé van verwijzing naar een onderdeel van “het relanceplan Vlaamse Veerkracht” doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om van dergelijk procedé af te zien en de eraan ten grondslag liggende bedoeling op een andere wijze tot uitdrukking te brengen, zoals door middel van het opnemen van een bijkomende verduidelijking in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

3. Overeenkomstig artikel 81, § 4, van het voorontwerp gebeuren het “toezicht en de controle op de uitvoering van de projectondersteuning (...) conform het decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht”.

Ter wille van de coherentie van de regelgeving en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om van de ontworpen regeling ook melding te maken in artikel 2 van het voornoemde decreet van 30 april 2004 aangezien in dat artikel de regelingen worden opgesomd waarop de bepalingen van dat decreet van toepassing zijn. In dat geval dient het voorontwerp van decreet te worden aangevuld met een bepaling die strekt tot het wijzigen van artikel 2 van het decreet van 30 april 2004.

In aansluiting op wat voorafgaat kan ook nog worden vastgesteld dat, zo weliswaar toepassing dient te worden gemaakt van het toezichtsmechanisme bedoeld in het decreet van 30 april 2004, er geen specifieke sancties worden bepaald in geval van overtreding van de ontworpen bepaling en de uitvoeringsbesluiten ervan. In dat verband deelde de gemachtigde mee dat “een ambtelijk onderzoek wordt gevoerd om sanctiebepalingen vorm te geven via een nieuw en apart regelgevend initiatief”.

Hoofdstuk 8 – Inwerkingtreding

Artikel 82

Het bepaalde in artikel 82, tweede lid, van het voorontwerp, doet niets meer dan vermelden waarop artikel 26 betrekking heeft en bevat voorts een beschrijving van de wijze waarop dat artikel in werking zal worden gesteld. Uit die beschrijving volgt dat de

inwerkingtreding van artikel 26 van het voorontwerp wordt gekoppeld aan de inwerkingtreding van de artikelen 30 en 31, §§ 1 en 2, van het reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021. Artikel 44 van dat besluit draagt de minister op om de voornoemde artikelen van het besluit van 7 mei 2021 in werking te stellen.

Zoals artikel 82, tweede lid, van het voorontwerp nu is geredigeerd, komt dat lid uitsluitend neer op een beschrijving of verduidelijking die veeleer in de memorie van toelichting thuishoren, doch niet in een normatieve tekst. Wil artikel 82, tweede lid, in het voorontwerp worden behouden, dan dient de redactie ervan fundamenteel te worden herzien en moet dat lid worden omgevormd tot een normatieve bepaling van inwerkingtreding.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH