



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 59.902/1/V  
van 23 september 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen'

Op 25 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2016,<sup>(\*)</sup> en nogmaals verlengd tot 23 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2016.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen (hierna: het fonds) en het bepalen van de wijze waarop de middelen van het fonds worden verdeeld over enerzijds, met het oog op investeringen in stadsvernieuwingsprojecten, de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie en anderzijds, met het oog op investeringen in materiële vaste activa, bepaalde plattelandsgemeenten, de doelgemeenten genoemd.

Voor het fonds, dat wordt opgericht met als doel het ondersteunen van investeringen van steden en plattelandsgemeenten, wordt jaarlijks in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een vastleggingskrediet ingeschreven (artikel 3 van het ontwerp). Het fonds wordt jaarlijks verdeeld (artikel 4), met name een deel voor bepaalde centrumsteden, een deel voor alle centrumsteden, provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie en een deel voor de plattelandsgemeenten. Aan elk onderdeel van het fonds wordt vervolgens een hoofdstuk gewijd. Het grootste deel van het fonds is bestemd voor vijf met name genoemde centrumsteden. Het aandeel van elk van die vijf steden is bepaald (artikel 4, 1<sup>o</sup>) en zij moeten deze subsidies bestemmen voor investeringen in stadvernieuwingsprojecten waarvan de Vlaamse Regering de doelstellingen bepaalt (artikel 6). Een ander deel van het fonds is bestemd voor alle centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, die de middelen moeten aanwenden voor stadvernieuwingsprojecten waarvan de doelstellingen door de Vlaamse Regering worden bepaald. De subsidies kunnen worden toegekend bij wijze van projectsubsidies of conceptsubsidies (artikel 7). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een aantal aspecten van deze subsidies, onder meer het maximumbedrag, nader te regelen (artikel 8). Het derde luik van het fonds is bestemd voor subsidies aan plattelandsgemeenten. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd voor een periode van zes jaar een lijst van doelgemeenten op te stellen op grond van hun plattelandskennmerken (artikel 9). In een prioriteringslijst wordt vervolgens een rangschikking gemaakt van de doelgemeenten aan de hand van een aantal criteria (artikel 11). De artikelen 13 en 14 bepalen hoe de jaarlijkse subsidie, die moet worden besteed aan investeringen in materiële vaste activa van de doelgemeenten wordt berekend. De artikelen 15, 16 en 17 bevatten opheffings- en overgangsbepalingen.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

## VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp van decreet heeft betrekking op de stadsvernieuwing die in het kader van de ruimtelijke ordening aan het Vlaams Gewest is toegewezen, en op het plattelandsbeleid. Bijgevolg is de Vlaamse Regering verplicht om over het voorontwerp van decreet advies te vragen aan respectievelijk de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO)<sup>2</sup> en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV).<sup>3</sup> Gelet evenwel op het gegeven dat het ontwerp bevoegdheidsrechtelijk ook betrekking heeft op andere domeinen, lijkt ook het verplicht advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV),<sup>4</sup> de Minaraad,<sup>5</sup> de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC),<sup>6</sup> en wellicht ook van de Vlaamse Woonraad en de Vlaamse Onderwijsraad, te moeten worden ingewonnen.

Uit de stukken van het dossier blijkt niet dat deze adviezen zijn gevraagd, zodat deze vormvereisten alsnog moeten worden vervuld. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, 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

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp verleent verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering om verordenende bevoegdheid uit te oefenen.

4.1. Zo wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “nadere bepalingen” op te leggen “voor de doelstellingen waarin het stadvernieuwingsproject moet kaderen” (artikelen 6, tweede lid, en 7, tweede lid, van het ontwerp), alsook om de maximumbedragen voor de project- en conceptsubsidies te bepalen (artikel 7, derde lid, van het ontwerp), en “de criteria voor de beoordeling van de ingediende subsidieaanvragen” (artikel 8, tweede lid, van het ontwerp). In het kader van de subsidies voor plattelandsgemeenten wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de factoren N en M te wijzigen die als basis dienen voor de berekening van de jaarlijkse subsidie (artikel 13, vierde lid, van het ontwerp).

---

<sup>2</sup> Artikel 3, § 2, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 10 maart 2006 ‘houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening. - Onroerend Erfgoed’.

<sup>3</sup> Artikel 4, § 2, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 6 juli 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij’.

<sup>4</sup> Artikel 20, § 3, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’.

<sup>5</sup> Artikel 11.2.1, § 2, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

<sup>6</sup> Artikel 3, § 2, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’.

4.2. Deze delegaties zijn zeer omvangrijk en komen erop neer dat de volledige regelingsbevoegdheid inzake deze subsidies door de decreetgever wordt opgedragen aan de Vlaamse Regering.

Tegen dergelijke delegaties van regelgevende bevoegdheid in aangelegenheden die door de Grondwet niet zijn voorbehouden aan de wetgever, bestaat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen bezwaar.<sup>7-8</sup> Dit neemt niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegaties beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in de ontworpen bepaling te regelen. De openbare bespreking ervan in het Vlaams Parlement biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt, dan het geval is voor een regeling bij besluit.

De Raad van State adviseert dan ook om de ontworpen delegaties opnieuw te onderzoeken en om na te gaan of niet beter meer onderdelen van de met de delegaties beoogde regeling in de ontworpen bepalingen zelf kunnen worden verwerkt en of die delegaties dienovereenkomstig kunnen worden ingeperkt.

5. Artikel 4, 1°, van het ontwerp voert een dubbele verschillende behandeling in, met name enerzijds tussen de centrumsteden Antwerpen, Gent, Sint-Niklaas, Mechelen en Oostende onderling en anderzijds tussen de vijf genoemde centrumsteden en de overige centrumsteden. Vooreerst krijgen de vijf genoemde centrumsteden een verschillend aandeel in het gedeelte van het Fonds dat bestemd is voor die vijf centrumsteden voor investeringen in stadvernieuwingsprojecten bedoeld in artikel 4, 1°. Vervolgens bepaalt de decreetgever zelf voor de vijf genoemde centrumsteden een vast aandeel aan subsidies voor investeringen in stadvernieuwingsprojecten, terwijl de overige centrumsteden projecten moeten indienen waarover de Vlaamse Regering dient te beslissen.

5.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>9</sup>

5.2. In de memorie van toelichting wordt de verschillende behandeling verantwoord door er op te wijzen dat de verdeelsleutel “is gebaseerd op de historische verhoudingen van de drie vroegere subsidiekanalen die gebundeld worden in dit fonds”.

---

<sup>7</sup> GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1-B.6.2; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8.

<sup>8</sup> Het valt overigens niet uit te sluiten dat deze “nadere bepalingen” de basis zullen vormen voor het verlenen van subsidies in aan de decreetgever voorbehouden aangeleden, zoals bijvoorbeeld het onderwijs (artikel 24, § 5, van de Grondwet) of het recht op een gezond leefmilieu, het recht op huisvesting of het recht op sociale bijstand (artikel 23, tweede en derde lid, van de Grondwet), waarvan de decreetgever hetzij de essentiële aspecten dient te regelen, hetzij het onderwerp van de machtiging met een voldoende nauwkeurigheid moet omschrijven.

<sup>9</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1.

Dit neemt niet weg dat door het opnieuw vaststellen van dezelfde verdeelsleutel de decreetgever vorm geeft aan een nieuwe wilsuïting ten aanzien van die verdeling en van de ongelijke behandeling die daaruit voortvloeit. Het staat bijgevolg aan de decreetgever om in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de gekozen verdeelsleutel opnieuw te verantwoorden, daarbij onder meer rekening houdend met, enerzijds, de eventuele wijzigingen die zich op het terrein hebben voorgedaan in de situatie van de centrumsteden (qua bevolkingsaantal, bevolkingssamenstelling, de aanwezigheid van stedelijke problemen...) en, anderzijds, het gegeven dat om de centrumsteden in het kader van het “stadsvernieuwingsbeleid” anders te behandelen zal moeten worden aangetoond dat zij ten aanzien van die materie, die duidelijk verschilt van het zogenaamde “grootstedenbeleid”, zich in een objectief verschillende situatie bevinden.

5.3. Op grond van dezelfde redenering zal ook opnieuw moeten kunnen worden verantwoord op grond waarvan bepaalde steden al dan niet als provinciale steden in de zin van artikel 2, 6°, worden beschouwd.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Artikel 13

6. Zowel uit de tekst van het ontwerp zelf als uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat voortaan “subsidies” worden verleend aan de doelgemeenten en geen “trekkingsrechten”. Het verdient bijgevolg aanbeveling de memorie van toelichting hieraan aan te passen.

##### Artikel 15

7. De indieners van het ontwerp dienen te onderzoeken of het niet aangewezen is om de wet van 17 juli 2000 ‘tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid’ en het koninklijk besluit van 12 augustus 2000 ‘tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de staat in het kader van het stedelijk beleid’ op te heffen wat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreft.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE