

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord betreffende de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan de gebiedsomschrijving het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt - definitieve goedkeuring

1. INHOUDELIJK

De Vlaamse Regering heeft op 24 maart 2017 haar principiële goedkeuring gehecht aan het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan de gebiedsomschrijving het grondgebied van meer dan één gewest bestrijkt. Die goedkeuring bouwde verder op de goedkeuring van een eerder ontwerp van samenwerkingsakkoord over deze materie, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 3 mei 2013.

Het decreet houdende instemming met dat samenwerkingsakkoord ligt nu ter goedkeuring voor, aangepast aan het advies van de Raad van State.

1.1 Situering en voorgeschiedenis

Voor een uitgebreide situering en voor de lange voorgeschiedenis van dit samenwerkingsakkoord (dat opgelegd wordt door art. 92bis, §2, h) BWHI), kan verwezen worden naar de nota bij de principiële goedkeuring (VR 2017 24 03 DOC 0265/1) en naar het hierbij gevoegde ontwerp van memorie van toelichting.

Essentieel is dat het samenwerkingsakkoord vertrekt vanuit het basisbeginsel dat de regels die van toepassing zijn op een gewestgrensoverschrijdend bestuur van de eredienst de regels zijn van het gewest waar het hoofdgebouw van de eredienst zich bevindt. Dat geldt zowel voor de regels over de werking als voor die over het toezicht. Op dat basisprincipe gelden twee uitzonderingen:

- ten eerste wordt voor deze besturen van de eredienst een expliciete adviesprocedure ingeschreven. De huidige regelingen zijn immers verschillend in de verschillende gewesten, terwijl het samenwerkingsakkoord voor de gewestgrensoverschrijdende besturen van de eredienst een uniforme regeling beoogt.

- de tweede uitzondering betreft de verdeling van de verplichtingen ten opzichte van de kathedralen en bisschoppelijke residenties van het aartsbisdom Mechelen-Brussel, waar gekozen wordt voor een verregerende vereenvoudiging van de huidige regeling.

Dit samenwerkingsakkoord moet ook duidelijkheid creëren over het verleden. Enerzijds moet een dading tussen de verschillende betrokken partijen daarvoor zorgen. Op 3 mei 2013 had de Vlaamse Regering inderdaad als opschortende voorwaarde voor het afsluiten van dit samenwerkingsakkoord gesteld dat een dading gesloten moest worden over de facturen van het verleden tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de provincie Antwerpen, tussen de provincie Vlaams-Brabant en de provincie Antwerpen en tussen de provincie Waals-Brabant en de provincie Antwerpen. Die dadingen zijn intussen afgesloten.

Anderzijds moet er ook een administratieve duidelijkheid worden gecreëerd voor de goedkeuring van de begrotingen en jaarrekeningen van het verleden. Daarom geeft dit samenwerkingsakkoord die bevoegdheid aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de kathedrale kerkfabriek te Brussel en aan het Vlaamse Gewest voor de kathedrale kerkfabriek te Mechelen.

Dit samenwerkingsakkoord vervangt de bestaande verdeelsleutels van het koninklijk besluit van 17 oktober 1995 en van de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Antwerpen en Brabant van 24 augustus 1971. Die oude regels worden in dit ontwerp niet expliciet opgeheven, omdat dit moeilijk ligt voor een samenwerkingsakkoord tussen provincies, waarbij de contracterende gewesten geen betrokken partij zijn. De nieuwe regeling van dit samenwerkingsakkoord vervangt, als hogere rechtsnorm, echter automatisch de bestaande regelingen.

Voor een nadere toelichting bij de artikelen van het samenwerkingsakkoord, wordt verwezen naar het bijgevoegde ontwerp van memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet.

2 Advies van de Raad van State

Op 18 mei 2017 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht bij dit samenwerkingsakkoord en het voorontwerp van instemmingsdecreet (advies nr. 61.302/VR van 18 mei 2017 – zie bijlage).

In randnummer 3 van zijn advies geeft de Raad van State aan dat ook de Duitstalige Gemeenschap betrokken zou moeten worden bij het sluiten van dit samenwerkingsakkoord. Het samenwerkingsakkoord is in die zin aangepast, waarbij ook de term “interfederale erkende plaatselijke geloofsgemeenschap” wordt geïntroduceerd, nu het samenwerkingsakkoord niet langer enkel tussen de gewesten gesloten wordt en de term “gewestgrensoverschrijdend” daardoor niet langer accuraat is.

Verder is de tekst ook aangepast om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State bij artikel 6 over de terugwerkende kracht (randnummer 6 van het advies). De inwerkingtreding wordt nu als volgt geregeld: “Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2017 met uitzondering van artikel 3, §1, paragrafen 2 en 3 dat op 1 januari 2018 van kracht gaat.”

In randnummer 10 van zijn advies beveelt de Raad van State aan om in artikel 3 en 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de verwijzing naar de oudere wetsbepalingen weg te laten. Bij artikel 3 is die opmerking terecht en is het ontwerp ook in die zin aangepast. In artikel 4 is het evenwel aangewezen om die verwijzingen te behouden. Dat artikel heeft immers betrekking op de goedkeuring van de begrotingen en jaarrekeningen uit de periode tussen 1 januari 2002 en de datum van inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord. Op die begrotingen en jaarrekeningen was, op basis van de Bijzonder Wet tot Hervorming der Instellingen, de oude regelgeving van toepassing (waardoor de federale minister van Justitie nog zou moeten instaan voor de goedkeuring ervan). In het samenwerkingsakkoord wordt nu overeengekomen dat voor die begrotingen en rekeningen niet die oude regelgeving zal worden toegepast, maar wordt

aangegeven welke gewestelijke overheid instaat voor de goedkeuring ervan. Daardoor is dit artikel wel degelijk een afwijking op die oude regelgeving. Het lijkt dan ook noodzakelijk om die afwijking toch te behouden in de tekst, om elke betwisting uit te sluiten. In artikel 3 is die verwijzing wel weggelaten, omdat daar inderdaad, zoals de Raad van State opmerkt, de toestand ná de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord wordt vastgelegd, terwijl artikel 4 betrekking heeft op de situatie ervóór.

In randnummer 5 van zijn advies maakt de Raad van State bezwaar tegen de bepaling in artikel 5 van het voorontwerp van samenwerkingsakkoord, dat de erkenning van nieuwe interfederale plaatselijk geloofsgemeenschappen voor de toekomst uitsluit.

Wat betreft die onmogelijkheid om in de toekomst nog interfederale plaatselijke geloofsgemeenschappen te erkennen, moet eerst en vooral in herinnering gebracht worden dat het Waalse recht de erkenning uitsluit van geloofsgemeenschappen die het grondgebied van een provincie overschrijden. Daardoor wordt a fortiori ook de erkenning van geloofsgemeenschappen uitgesloten die het grondgebied van het Waals gewest overschrijden (wat betreft de Franstalige gemeenten).

De Raad van State werpt op dat de partijen van het samenwerkingsakkoord een verschil in behandeling creëren tussen enerzijds de interfederale geloofsgemeenschappen die konden worden erkend voor de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord en anderzijds de interfederale geloofsgemeenschappen die niet meer kunnen worden erkend na de inwerkingtreding ervan. De Raad van State brengt in herinnering dat een verschil in behandeling op een objectief criterium moet berusten en redelijk verantwoord moet zijn, en dat het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen (in casu de interne organisatievrijheid van de erediensten).

De toelichting bij dit artikel van het samenwerkingsakkoord spreekt over de administratieve en budgettaire vereenvoudiging en de Raad van State is van oordeel dat een dergelijke uitleg het verschil in behandeling niet kan verantwoorden.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich al uitgesproken over inmenging van de burgerlijke overheden in de organisatievrijheid van de besturen van de eredienst, bij het bepalen van de regels van het toezicht. Het was van oordeel dat er geen sprake was van een ongeoorloofde inmenging in de organisatievrijheid van de erkende erediensten omdat het een uitvloeisel was van de overheidsfinanciering. Hier geldt hetzelfde: de inmenging van de decreetgever, belast met de erkenningen, in de interne organisatievrijheid van de eredienst vloeit voort uit de overheidsfinanciering en is beperkt en verantwoord door de institutionele bevoegdheidsverdeling wat betreft de erkenningen van de geloofsgemeenschappen.

Het verschil in behandeling dat de Raad van State opwerpt, heeft slechts een zeer beperkte impact aangezien het recht op overheidsfinanciering behouden blijft (wat verandert zijn de openbare besturen die instaan voor de financiering, het principe van de financiering op basis van de behoeften blijft overeind). Wat zou de Raad van State opmerken als de Vlaamse decreetgever zou besluiten om de overheid die instaat voor de financiering van de protestantse eredienst te wijzigen? Stel dat voortaan de provincies en niet langer de gemeenten daarvoor zouden moeten instaan. Zou de Raad van State daar dan ook een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel in zien tussen de geloofsgemeenschappen die daarvóór erkend werden en diegene die daarna erkend werden?

Bovendien beperkt de inmenging zich tot het bepalen van het werkingsgebied. De overheid die instaat voor de erkenning komt op geen enkel ogenblik tussen in het bepalen van de gelovigen die deel uitmaken van de erkende geloofsgemeenschap.

Tot slot gaf dat advies aanleiding tot een aantal tekstuele aanpassingen die geen verdere toelichting behoeven.

3 Verdere procedure

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft in haar vergadering van 29 juni 2017 het ontwerp van samenwerkingsakkoord in tweede lezing goedgekeurd en de Brusselse Minister-president ermee belast het correlatieve voorontwerp van instemmingsordonnantie te communiceren en voor te stellen aan het Brussels Parlement, onder voorbehoud van het nieuwe advies dat de Raad van State op initiatief van de Duitstalige Gemeenschap moet uitbrengen. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord, aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State in zijn advies van 18 mei 2017, is reeds ondertekend door de bevoegde Brusselse minister-president Rudi Vervoort (zie bijlage).

De Waalse Regering zal dit dossier, aangepast aan het advies van de Raad van State van 18 mei 2017, goedkeuren op haar vergadering van 13 juli 2017.

Ook de Regering van de Duitstalige Gemeenschap moet dit samenwerkingsakkoord nog goedkeuren ingevolge het advies van de Raad van State (zie hoger). Deze regering zal de principiële goedkeuring behandelen tijdens haar vergadering van eveneens 13 juli 2017 waarna ze op haar beurt een (nieuw) advies aan de Raad van State vragen.

Nadat het samenwerkingsakkoord is ondertekend door de 4 regeringen moet nog bij decreet ingestemd worden met het samenwerkingsakkoord, conform artikel 92bis, §1, tweede lid van de BWHI van 8 augustus 1980. De Vlaamse Regering zal daartoe het voorliggende “instemmingsdecreet” bezorgen aan het Vlaams Parlement.

Het samenwerkingsakkoord zal pas volledige rechtskracht hebben als ook de andere parlementen ermee hebben ingestemd.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Dit voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op de Vlaamse begroting.

Het positieve advies van de Inspectie van Financiën voor het samenwerkingsakkoord is reeds bekomen op 18 april 2013. Op 21 februari 2017 heeft de inspectie van Financiën een positief advies verleend naar aanleiding van het voorontwerp van decreet en bevestigd dat het geen budgettaire weerslag heeft (KDW/MVW/17/0080).

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Dit voorontwerp van decreet heeft geen noemenswaardige weerslag op de personeelsbehoeften van de Vlaamse Overheid. Hiervoor kan verwezen worden naar de nota bij de eerste goedkeuring.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Dit voorontwerp van decreet heeft slechts een zeer beperkte invloed op de personeelsinzet van de gemeente- en provinciebesturen. Hiervoor kan verwezen worden naar de nota bij de eerste goedkeuring.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Hiervoor kan verwezen worden naar de nota bij de eerste goedkeuring.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van xx xxx 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt, en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
2. de minister-president en de Vlaamse minister, bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding het onder punt 1° vermelde samenwerkingsakkoord, in naam van de Vlaamse Regering, te ondertekenen;
3. de Vlaamse minister, bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding te gelasten het onder punt 1° vermelde ontwerp van decreet, de bijbehorende memorie van toelichting en het samenwerkingsakkoord, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement nadat ook de regeringen van het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap het ontwerp van samenwerkingsakkoord hebben goedgekeurd.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

1. het goed te keuren voorontwerp van decreet
2. het samenwerkingsakkoord
3. ontwerp van memorie van toelichting
4. advies Raad van State.