



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.565/1
van 27 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal’

Op 26 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 november 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2018.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt te regelen op welke wijze in het kader van het lokaal sociaal beleid een ondersteuningsbeleid wordt gevoerd ten aanzien van de lokale besturen. Daartoe worden de drie Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid vastgelegd voor de periode 2020-2025 (artikel 2), evenals de subsidieregeling aan de lokale besturen voor de uitvoering van de eerste Vlaamse beleidsprioriteit, met name het realiseren van de functies en werkingsprincipes van het samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal (artikelen 3 tot 7), alsook de wijze waarop de lokale besturen worden ondersteund door het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG), waarvoor laatstgenoemde organisatie een convenant kan sluiten met de bevoegde minister (artikel 8). Het is de bedoeling dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 9).

3.1. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen die worden vermeld in de eerste twee leden en in het vierde lid van de aanhef, met dien verstande dat moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

3.2. In artikel 8, eerste lid, 1^o, van het ontwerp, wordt bepaald dat de lokale besturen een beroep kunnen doen op het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin voor de uitvoering van de Vlaamse beleidsprioriteiten. Die bepaling kan geen rechtsgrond vinden in artikel 17 van het decreet van 9 februari 2018 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’, daar zij betrekking heeft op de subsidiëring van lokale besturen of organisaties die lokale besturen bijstaan en ondersteunen. Naar het zeggen van de gemachtigde vindt “[d]e ondersteuning van het departement (...) rechtsgrond in art. 20 van het decreet. De in artikel 8 vermelde begeleiding en ondersteuning van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft data- en kennisdeling tot doel”.

Als dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp – wat uitdrukkelijk dient verwoord te worden in de tekst van de ontworpen bepaling (zie verder onder de artikelsgewijze opmerkingen) –, kan voor artikel 8, eerste lid, 1^o, rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 20 van het voornoemde decreet van 9 februari 2018.

3.3. Het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’ (hierna:

planlastendecreet), dat in het derde lid van de aanhef wordt vermeld, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Artikel 7 van het ontwerp heeft weliswaar betrekking op de procedures van het planlastendecreet, maar die bepaling – voor zover ze niet overbodig is (zie verder onder de artikelsgewijze opmerkingen) – vindt veeleer rechtsgrond in het reeds genoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 18 van het decreet van 9 februari 2018.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp vertoont een nauwe band met het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 20 november 2018 advies 64.500/1 heeft uitgebracht. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de beide regelingen niet in één enkel ontwerp van besluit werden geïntegreerd. De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“Het andere BVR (betreffende lokaal sociaal beleid, vermeld in artikel 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid) geeft een vast en duurzaam kader voor het lokaal sociaal beleid in Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het realiseren van toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en de aanpak van onderbescherming (Sociaal Huis en Geïntegreerd Breed Onthaal) en de mogelijkheid om projecten of Vlaamse beleidsprioriteiten te subsidiëren.

De Vlaamse Regering dient deze beleidsprioriteiten vast te leggen, alvorens de minister deze beleidsprioriteiten kan subsidiëren (op basis van art. 8 van het andere BVR (betreffende lokaal sociaal beleid, vermeld in artikel 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid). Dit doen we in voorliggend uitvoeringsbesluit, waarin de beleidsprioriteiten voor de lokale beleidscyclus 2020 tot en met 2025 worden vastgelegd. De subsidiëring en andere ondersteuning van de lokale besturen, zijn verbonden aan het realiseren van de Vlaamse beleidsprioriteiten, zoals bepaald in art. 17 van het decreet lokaal sociaal beleid.

Voor de beleidscyclus 2026-2031 kan een volgende Vlaamse Regering er voor kiezen om andere beleidsprioriteiten vast te leggen, zoals bepaald in het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.”

Het door de gemachtigde verstrekte antwoord ten spijt blijft het aanbeveling verdienen om de ontworpen bepalingen te integreren in het voornoemde ontwerp 64.500/1, in het bijzonder omdat in dat laatste ontwerp de bevoegdheid om de subsidies toe te kennen voor Vlaamse beleidsprioriteiten, waarvan de wijze waarop ze worden verleend nader wordt geregeld in de artikelen 4 tot 7 van het voorliggende ontwerp, wordt opgedragen aan de minister. Zoals de tekst van het voorliggende ontwerp en die van het ontwerp 64.500/1 zijn geconcipieerd, zal de rechtszoekende nu, maar ook in een volgende beleidscyclus, twee afzonderlijke verordenende teksten in hun onderlinge samenhang moeten lezen om de exacte draagwijdte van het subsidiemechanisme te kennen. Indien tijdens of na afloop van de komende beleidscyclus zich een

wijziging in het subsidiemechanisme zou voordoen, dient in elk geval ook een nieuw verordenend initiatief te worden genomen. Als alle aspecten van de regeling in één enkele tekst zouden zijn geregeld, zal dat initiatief uiteraard de vorm moeten aannemen van een wijzigingstekst, met dien verstande evenwel dat alle relevante bepalingen dan in één zelfde tekst zullen voorkomen, wat dan ongetwijfeld de rechtszekerheid ten goede zou komen.¹

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Om de reden uiteengezet *sub* 3.3 moet het derde lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt gerefereerd aan het planlastendecreet van 15 juli 2011, worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zouden zijn dat een vermelding van het planlastendecreet niettemin nodig of nuttig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling,² wordt de verwijzing naar dat decreet het best omgevormd tot een considerans.

6. Om de reden uiteengezet *sub* 3.2 moet het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, worden aangevuld met de vermelding van artikel 20 van het decreet van 9 februari 2018.

7. In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van het advies van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, gegeven op 30 augustus 2018. Het betrokken advies heeft evenwel geen betrekking op de ontworpen regeling, maar wel op de regeling die is vervat in het reeds genoemde ontwerp 64.500/1. Het betrokken lid moet derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

8. In het achtste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, is een considerans opgenomen waarin wordt gerefereerd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’. Het is niet duidelijk op welke wijze dergelijke vermelding nodig of nuttig zou zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Tenzij dat laatste het geval zou zijn, wordt ook de betrokken considerans beter uit de aanhef weggelaten.

¹ Bovendien zou dan wellicht eerder worden geopteerd voor een meer uniforme wijze van inwerkingtreding van beide regelingen, hetgeen nu niet het geval is: waar het de bedoeling is dat de regeling in ontwerp 64.500/1 op 1 januari 2019 in werking treedt, wordt in artikel 9 van het heden om advies voorgelegde ontwerp uitgegaan van een inwerkingtreding “op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*”.

² Voor zover dergelijke vermelding hoe dan ook nog enige toegevoegde waarde zou kunnen hebben in het licht van de verwijzing naar het decreet van 15 juli 2011 in artikel 7 van het ontwerp, maar ook in het licht van hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 18 van het decreet van 9 februari 2018 (zie opmerking *sub* 10).

Artikel 6

9. In de tweede zin van artikel 6 van het ontwerp vervange men de zinsnede “op de beoordelingscriteria, vermeld in artikel 4, 2°,” door de zinsnede “op de beoordelingscriteria, vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°,”.

Artikel 7

10. Het bepaalde in artikel 7 van het ontwerp komt neer op een herneming van hetgeen reeds voortvloeit uit artikel 18 van het decreet van 9 februari 2018.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafaseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 7 ofwel uit het ontwerp kan worden weggelaten als zijnde overbodig, ofwel in het ontwerp kan worden behouden mits erin uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan artikel 18 van het decreet van 9 februari 2018 op de hiervoor aangegeven wijze.

Artikel 8

11. In artikel 8, eerste lid, 1°, van het ontwerp, wordt bepaald dat lokale besturen voor het uitvoeren van de Vlaamse beleidsprioriteiten een beroep kunnen doen op “het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin dat de lokale besturen begeleidt en ondersteunt bij de uitwerking van een lokaal sociaal beleid”.

De betrokken opdracht van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, heeft blijkens de verklaring van de gemachtigde betrekking op de “data- en kennisdeling” bedoeld in artikel 20 van het decreet van 9 februari 2018. Dit zou door middel van een verwijzing naar de laatstgenoemde decretale bepaling moeten worden geëxpliciteerd in artikel 8, eerste lid, 1°, van het ontwerp.

12. Het staat de lokale besturen steeds vrij om een beroep te doen op de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (hierna: VVSG). Hiermee rekening houdend werd aan de gemachtigde gevraagd welke de precieze draagwijdte is van artikel 8, eerste lid, 2°, en op welke wijze die bepaling zich verhoudt tot artikel 8, tweede lid, van het ontwerp. De gemachtigde antwoordde:

“Er loopt momenteel een convenant met subsidiëring aan VVSG voor de ondersteuning van lokaal sociaal beleid. Deze subsidie is ad nominatim ingeschreven in de begroting. Met deze bepaling willen we de jaarlijkse subsidie aan VVSG specifiek inzetten voor het mee realiseren van de doelstellingen uit het decreet lokaal sociaal beleid. Bovendien geven we zo ook een duurzame legistische basis voor de subsidie.”

Er moet worden vastgesteld dat uit de tekst van artikel 8 van het ontwerp niet blijkt dat de Vlaamse Regering of de minister VVSG kan subsidiëren voor de betrokken ondersteuningsopdracht. Dat het convenant ook een subsidiëring inhoudt moet worden verduidelijkt in het ontwerp zelf. Bovendien zal ook de essentie van die subsidiëring in het ontwerp moeten worden geregeld. Gelet op de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve bevoegdheid kan het te sluiten convenant immers geen verordenende bepalingen bevatten of geen rechten en verplichtingen opleggen aan particuliere organisaties en burgers.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME