RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.235/1
van 14 november 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk’

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

Op 23 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2022.

*

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

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 in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet voert een nieuwe regeling in inzake de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk, die in de plaats komt van het decreet van 7 juli 2017 'houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk', dat door het voorontwerp wordt opgeheven.

Het voorontwerp omschrijft de doelstellingen van het decreet en somt de subsidie-instrumenten op die daartoe worden gebruikt, zijnde werkingssubsidies voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties met een landelijke werking, werkingssubsidies voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties met een regionale werking, werkingssubsidies voor een steunpunt sociaal-cultureel werk, projectsubsidies voor sociaal-culturele organisaties en initiatieven met een maximale duurtijd van drie jaar en tussenkomsten in de kosten voor een initiatief met buitenlandse actoren.

Voor deze subsidies worden in een afzonderlijk hoofdstuk de gemeenschappelijke bepalingen vastgelegd. Daarnaast worden per hoofdstuk de werkingssubsidies geregeld, de projectsubsidies, de tussenkomsten in de kosten voor een initiatief met buitenlandse actoren en een subsidie voor de Federatie Sociaal-cultureel werk en Amateurkunsten. De bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens door de administratie, de sociaal-culturele volwassenorganisaties en het steunpunt worden opgenomen in een apart hoofdstuk. Een laatste hoofdstuk bevat de slotbepalingen, zijnde opheffingsbepalingen, overgangsbepalingen en een bepaling die het decreet in werking stelt op 1 april 2024, met uitzondering van één artikel, dat in werking treedt tien dagen na de bekendmaking van het ontworpen decreet in het *Belgisch Staatsblad*.

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het voorontwerp op 14 juni 2022 advies nr. 2022/056 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC). Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' heeft geleid,[2] is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de "algemene" regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)[3] heeft vastgesteld.[4] Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Artikel 8, § 1, tweede lid, 2°, van het voorontwerp bepaalt dat kan worden afgeweken van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, die is genomen ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, wat betreft de voorwaarde, bepaald in artikel 11 van deze wet, dat de subsidie gebruikt is voor het doel waarvoor ze is verleend.

Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt dat als er bij het toezicht met betrekking tot de subsidies ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, bepaalde sancties kunnen worden opgelegd, zijnde de al dan niet volledige inhouding of terugvordering van de toegekende subsidie, evaluatie en bijstelling of definitieve stopzetting van de toegekende werkingssubsidie en – bij werkingssubsidies waarvoor een beheersovereenkomst is gesloten – bijsturen van het beleid via maatregelen bepaald in de beheersovereenkomst. Dit is, zoals ook vooropgesteld in de memorie van toelichting, een versoepeling ten aanzien van het bepaalde in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 waarbij in een verplichte terugvordering wordt voorzien bij het niet voldoen aan de subsidievoorwaarden.

In de memorie van toelichting wordt een beroep gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ om de geschetste regeling aan te nemen. Het is effectief slechts door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden dat de decreetgever in minder strenge zin zou kunnen afwijken van de in de wet van 16 mei 2003 opgenomen regels.

Op grond van het genoemde artikel 10 kan het decreet bepalingen bevatten waarvoor de gemeenschappen of de gewesten niet bevoegd zijn, wanneer de betrokken bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, de

[3] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

[4] Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, hoort daar ook onder.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de aan te nemen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.[5]

In de memorie van toelichting wordt vooral beargumenteerd waarom de afwijkingen noodzakelijk zijn. Er wordt niet toegelicht hoe de betrokken aangelegenheden zich lenen tot een gedifferentieerde regeling (hetgeen inhoudt dat wordt aangetoond waarom de aangelegenheid van de controle op de naleving van de voorwaarden waaronder subsidies worden toegekend, en de daaraan gekoppelde regeling van terugvordering van subsidies zich leent tot differentiatie tussen de verschillende overheden). Ook kan de vraag rijzen of de weerslag van de genoemde bepalingen op de federaal geregelde aangelegenheid wel een marginaal karakter heeft, temeer daar de afwijking een vrij ruim toepassingsgebied heeft en de Vlaamse decreetgever bovendien in steeds meer decreten een dergelijke regeling opneemt.[6] Het eindoordeel hieromtrent komt in voorkomend geval het Grondwettelijk Hof toe.

5. De ontworpen regeling heeft betrekking op culturele aangelegenheden die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’.

Artikel 11 van die wet bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, bij decreet worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, die bestaat uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking en de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten. Hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van dergelijke instellingen bij decreet moet worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van die instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

Wat betreft de subsidies aan instellingen die geen werking hebben die is gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, wordt bij artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 enkel vereist dat de erkenning en de subsidiëring krachtens een decreet worden geregeld, zodat ter zake minder strenge vereisten gelden.

Het voorontwerp voorziet niet in een aan de subsidiëring voorafgaande erkenning van de gesubsidieerde organisaties,[7] maar regelt rechtstreeks de subsidiëring ervan. Dat ervoor wordt gekozen om de tussenstap van de erkenning niet op te nemen in de ontworpen regeling, is echter

[5] Zie bijvoorbeeld GwH 25 mei 2016, nr. 73/2016, B.25.2.

[6] Zie bijvoorbeeld de artikelen 15 en 6 van het decreet van 23 april 2021 ‘over de ondersteuning van de professionele kunsten’; artikel 4.1./1 van Vlaamse Codex Wonen van 2021, ingevoegd bij decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’; de artikelen 42 en 68 van het decreet van 23 december 2021 ‘houdende de ondersteuning van cultureelerfgoedwerking’.

[7] Artikel 12, derde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de toekenning van een werkingssubsidie een automatische erkenning inhoudt als sociaal-culturele volwassenenorganisatie.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

geen reden om aan te nemen dat artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 in voorkomend geval niet toepasselijk zou zijn, mede gelet op de doelstelling van deze wet, namelijk het voorkomen van discriminaties om ideologische en filosofische redenen ter uitvoering van artikel 131 van de Grondwet.

Opdat artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 van toepassing zou zijn, is wel vereist dat de ontworpen regeling betrekking heeft op instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaart de gemachtigde dat dit het geval is voor de werkingssubsidies voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties met een landelijke werking, de werkingssubsidies voor een steunpunt sociaal-cultureel werk als vermeld in artikel 39, de projectsubsidies voor sociaal-culturele organisaties en initiatieven met een maximale duurtijd van drie jaar, de tussenkomsten in de kosten voor een initiatief met buitenlandse actoren en de subsidie voor de Federatie Sociaal-cultureel werk en Amateurkunsten, vermeld in artikel 52.

6. In zoverre het voorontwerp binnen het toepassingsgebied van artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 valt, kan het volgende worden opgemerkt.

6.1. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 bepaalt het decreet, wanneer het gaat om “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap”, dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig een subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat.

In de definitie van het begrip “werkingssubsidie” in artikel 2, 18°, van het voorontwerp lijkt hier gevolg aan te worden gegeven, vermits wordt bepaald dat de werkingssubsidie de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat. Ook bij de uitvoering van de ontworpen regeling zal erop moeten worden toegezien dat aan dit vereiste wordt voldaan, en inzonderheid dat rekening wordt gehouden met de werkelijk gepresteerde activiteiten.

6.2. Wat betreft het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel, kan het volgende worden opgemerkt.

6.2.1. Artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp verleent delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen inzake de indiening en beoordeling van de aanvraag, de evaluatie van de werking, de toekenning van de subsidie, de aanpassing van het beleidsplan, de opmaak en evaluatie van de beheersovereenkomst, de uitbetaling van de subsidie, de verantwoording van de subsidie, het toezicht op de aanwending van de subsidie, de eventuele maatregelen in het kader van het toezicht, de beoordelingscriteria, het bepalen van de score per beoordelingscriterium, de grootte van het beschikbare krediet, de categorieën van de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten en de indicatoren die toelaten om bij de beleidsevaluatie de subsidie inhoudelijk en financieel te evalueren.

Deze delegatie is slechts aanvaardbaar voor zover alle essentiële elementen betreffende de genoemde aangelegenheden in het voorontwerp zijn opgenomen. De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of dit het geval is, in het bijzonder wat betreft de projectsubsidies, de tussenkomsten in de kosten voor een initiatief met buitenlandse actoren en de subsidie aan de Federatie Sociaal-cultureel werk en Amateurkunsten.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

6.2.2. De artikelen 6, eerste lid, 11°, 15, tweede lid, 37, tweede lid, en 64, vierde lid, van het voorontwerp verlenen delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen voor de beoordelingscriteria of om de beoordelingscriteria verder uit te werken in subcriteria. Artikel 29, tweede lid, verleent delegatie om per erkend kwaliteitslabel de wijze waarop de beoordelingscriteria worden toegepast, te bepalen.

De nadere bepaling van de beoordelingscriteria door de regering kan enkel de precisering betreffen van de in het aan te nemen decreet bepaalde criteria. Het genoemde legaliteitsbeginsel staat er immers aan in de weg dat ten aanzien van instellingen die activiteiten verrichten die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, nieuwe subsidievoorwaarden bij besluit van de Vlaamse Regering zouden worden ingevoerd.

6.2.3. Artikel 39, vierde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering aanvullende taken kan toewijzen aan het steunpunt.

Als die aanvullende taken bedoeld zijn als voorwaarden om de werkingssubsidie te genieten, is de voormelde delegatie aan de regering niet aanvaardbaar. De subsidievoorwaarden moeten immers in het aan te nemen decreet zelf worden bepaald. De gemachtigde verklaart evenwel dat de aanvullende taken aansluiting vinden bij de kerntaken: ze preciseren de kerntaken en passen binnen de opdracht. Gelet hierop dient de delegatie te worden geformuleerd als een delegatie om de kerntaken te preciseren.

6.2.4. Luidens artikel 43 van het voorontwerp sluit de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst met het steunpunt sociaal-cultureel werk. Deze beheersovereenkomst bevat luidens artikel 44 van het voorontwerp onder meer bepalingen over “de eventuele bijkomende opdrachten die de Vlaamse Regering geeft”.

Volgens de gemachtigde zijn deze “[b]ijkomende opdrachten (…) specifieke opdrachten die aan het steunpunt worden gegeven, en die al dan niet kunnen vallen onder de kerntaken. Bv. het aangaan van een traject met andere steunpunten om de dienstverlening op het vlak van zakelijke ondersteuning beter uit te bouwen.”

In de beheersovereenkomst kunnen evenwel geen bijkomende subsidievoorwaarden worden opgenomen, laat staan bijkomende opdrachten worden gegeven aan het steunpunt. De beheersovereenkomst kan enkel de concretisering inhouden van de voorwaarden die bij het aan te nemen decreet zijn bepaald.

7.1. De artikelen 45 en 54 tot 59 van het voorontwerp regelen de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van het decreet.

7.2. Volgens de memorie van toelichting steunt de verwerking van persoonsgegevens, geregeld door het voorontwerp, op artikel 6, lid 1, e), AVG (de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen).

In het advies van de VTC 2022/056 wordt erop gewezen dat ook persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG verwerkt worden, namelijk gegevens over politieke opvattingen (zie

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

de in artikel 55, tweede lid, 7°, van het voorontwerp vermelde mandaten). Er dient dan ook nagegaan te worden op grond van welk onderdeel van artikel 9, lid 2, AVG de verwerking ervan is toegestaan. Indien dat artikel 9, lid 2, a) AVG is, dienen bepalingen te worden toegevoegd i.v.m. het verlenen van toestemming. Indien dat artikel 9, lid 2, g) AVG is, dient de reden van zwaarwegend algemeen belang geïdentificeerd te worden.

Het verdient aanbeveling de bevindingen op dit vlak toe te lichten in de memorie van toelichting.

7.3. In artikel 54 van het voorontwerp worden de instanties genoemd die persoonsgegevens verwerken ter uitvoering van het decreet, zijnde de administratie, de sociaal-culturele volwassenenorganisaties en het steunpunt. De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of niet ook andere instanties, namelijk de feitelijke vereniging als bedoeld in artikel 49 van het voorontwerp (voor zover die behouden kan blijven, zie verder) en de Federatie Sociaal-cultureel werk en Amateurkunsten, persoonsgegevens verwerken ter uitvoering van het decreet. Indien dit het geval is, moet dit ook in artikel 54 van het voorontwerp geregeld worden.

7.4. Artikel 57 van het voorontwerp bepaalt dat de maximale bewaringstermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet worden verwerkt, vastgelegd worden in beheersregels conform artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Krachtens die laatste bepaling worden het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten vastgelegd in beheersregels. Bij het bepalen van deze bewaartermijnen wordt rekening gehouden met “de doelstellingen van de betrokken bevraging, de cultureel-historische waarde van de bestuursdocumenten en de statistische verwerkingen die de tijdsevolutie van het beleid in kwestie weergeven”.

Gevraagd wie deze beheersregels zal vastleggen, of in die beheersregels de maximale bewaringstermijnen zullen worden bepaald en hoe dit in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 22 van de Grondwet, antwoordt de gemachtigde:

> “Conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk.
>
> Voor wat betreft bestuursdocumenten van de Vlaamse Overheid wordt in het algemeen aan deze voorwaarde uitvoering gegeven door middel van Afdeling 5. ‘Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten’ van het Bestuursdecreet (07/12/2018).
>
> Art. III.81, §2 van het Bestuursdecreet bepaalt daarbij dat voor elke categorie van bestuursdocumenten beheersregels worden opgesteld die o.m. een bewaartermijn en een definitieve bestemming (vernietiging ofwel een permanente bewaring) bevatten. Art. III.82, §2 bepaalt dat de categorieën van bestuursdocumenten en de selectieregels in het centrale register van de Vlaamse overheid (het serieregister dat online beschikbaar is) worden gepubliceerd. Het is naar deze regels waarnaar in dit artikel verwezen wordt.
>
> Het serieregister bevat nu reeds verschillende series m.b.t. het Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk:
>
> - Subsidiedossiers sociaal-cultureel werk
> - Subsidiedossiers steunpunten en belangenbehartigers sociaal-cultureel volwassenenwerk
> - Moederdossiers koepelorganisaties sociaal-cultureel volwassenenwerk

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

- Subsidiedossiers ‘Vijfde Decreet’ sociaal-cultureel vormings- en ontwikkelingswerk

- Erkenningsdossiers organisaties sociaal-cultureel werk

- Subsidiedossiers tussenkomsten in reis- en verblijfskosten voor internationale initiatieven

- Gedetailleerde gegevens over sociaal-cultureel volwassenenwerk

Voor elk van deze series werd een wettelijke bewaartermijn gedefinieerd alsook een administratieve bewaartermijn. Voor elk van de series en voor iedere bewaartermijn werd een motivering meegegeven. Er worden bijgevolg per decreet meerdere series gedefinieerd met mogelijk elk eigen bewaartermijnen, bestemmingen en motiveringen. Deze complexiteit vatten in een decreet zorgt niet voor meer transparantie maar wel voor complexere wetgeving.

De VTC stelt zelf in haar advies (Advies wetgeving VTC nr. 2022/056 van 14 juni 2022): ‘In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.’

Deze criteria worden bepaald in art. 57 en omstandig opgenomen in het serieregister.

Het expliciet opnemen van een regeling m.b.t. verwerking van persoonsgegevens in het huidige decreet is er juist op gericht om duidelijkheid te scheppen wat verwerken van persoonsgegevens betreft.

De persoonsgegevens worden zodanig verwerkt en bewaard dat er geen inbreuk is op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en is in overeenstemming met art. 22 van de Grondwet. Zoals aangehaald in het punt 10.3 van het advies 69.977/1/V waarborgt artikel 22 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Deze regels liggen – voor wat betreft de bewaartermijn – vervat in het Bestuursdecreet, zoals goedgekeurd door het Vlaams Parlement.”

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[8]

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

De ontworpen bepaling bevat niet de maximumtermijnen voor het bewaren van persoonsgegevens, noch vloeien deze er expliciet of impliciet op voldoende duidelijke wijze uit voort. Een loutere verwijzing naar beheersregels volstaat niet in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet. De maximumtermijnen behoren in het voorontwerp van decreet zelf geregeld te worden.

7.5. Artikel 59 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens.

Hierover om toelichting gevraagd, verduidelijkt de gemachtigde:

> "Het gaat vooreerst over het nader bepalen van de termijn waarin, en de wijze waarop bepaalde persoonsgegevens aan de verwerkingsverantwoordelijke, of andere personen waarmee conform dit hoofdstuk gegevens uitgewisseld worden, bezorgd dienen te worden (vb. het indienen van bepaalde formulieren). Daarnaast dient deze delegatie om toe te laten dat de Vlaamse Regering – indien daartoe de noodzaak zou bestaan – nadere regels uitwerkt en oplegt in verband met de beveiliging van de persoonsgegevens, en de uitoefening van de rechten en vrijheden die door de AVG aan betrokkenen worden toegekend."

De delegatie om de nadere regels voor de verwerking van persoonsgegevens te bepalen, wordt het best in die zin geconcretiseerd.

8. In de artikelen 8, § 2, tweede lid, 4°, 15, 11° en 64, eerste lid, 11°, is sprake van de principes van goed bestuur. De naleving/toepassing ervan is een subsidievereiste of een criterium voor de beoordeling of de evaluatie.

De gemachtigde geeft hierover volgende toelichting:

> "Het naleven van de principes van goed bestuur is inderdaad een normatieve bepaling die moet worden nageleefd om voor een werkingssubsidie in aanmerking te komen of ze te kunnen behouden. De decreetgever baseert zich hiervoor, zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 15 in de memorie, op de Leidraad voor Cultural Governance van het Bilsen Fonds en de Bestuurscode Cultuur. Het is de ambitie van de decreetgever om in het uitvoeringsbesluit beoordelingscriterium 11° op basis van de bovenstaande elementen als volgt uit te werken in subcriteria:
>
> 11° de toepassing van principes van goed bestuur:
>
> a) de organisatie geeft aan hoe ze transparantie en verantwoording van en in haar bestuur zal organiseren;
>
> b) de organisatie expliciteert vanuit haar missie en doelen de samenstelling van de bestuursorganen en hun rol- en bevoegdheidsverdeling;
>
> c) het bestuur geeft aan hoe ze interne en externe stakeholders betrokken heeft bij strategische beslissingen die genomen zijn in het kader van het ingediende beleidsplan."

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

Ter wille van de rechtszekerheid dient in het voorontwerp zelf nader te worden omschreven wat de principes van goed bestuur inhouden die de sociaal-culturele volwassenenorganisaties in acht moeten nemen, of moet minstens nauwkeuriger worden bepaald over welke principes het gaat. In het uitvoeringsbesluit kunnen dan de concrete vereisten bepaald worden. Daartoe wordt wat artikel 8, § 2, tweede lid, 4°, van het voorontwerp betreft het best een delegatie aan de Vlaamse Regering gegeven (voor de artikelen 15, 11° en 64, eerste lid, 11°, is er al een delegatie in het voorontwerp opgenomen).

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 3

9. In artikel 3, derde lid, 3°, van het voorontwerp moet verwezen worden naar artikel 39 in de plaats van artikel 49.

Artikel 8

10. Luidens artikel 8, § 2, tweede lid, 7° en derde lid, 2°, van het voorontwerp erkennen de gesubsidieerde organisaties het belang van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. De memorie van toelichting stelt in dit verband dat “de organisatie [zich] engageert (…) om bij en tijdens het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteit het Nederlands te gebruiken”.

In arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de gemeenschappen niet, middels subsidies, en behoudens de in artikel 129, § 1, van de Grondwet bedoelde aangelegenheden, het gebruik der talen mogen regelen. Zoals uit de tekst ervan blijkt, houdt artikel 8 van het voorontwerp echter geen verplichting in om het Nederlands te gebruiken. De gesubsidieerde organisaties moeten zich enkel ertoe verbinden het belang van het gebruik van die taal te erkennen.

De gemachtigde bevestigt dit met zoveel woorden:

> “De tekst van 8, § 2, tweede lid, 7° en derde lid, 2° van het voorontwerp houdt geen verplichting in om het Nederlands te gebruiken. De gesubsidieerde verenigingen moeten zich enkel ertoe verbinden het belang van het gebruik van die taal te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Dit artikel is ingevoegd om tegemoet te komen aan artikel 76/2, 9° van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (van kracht vanaf 1 januari 2023), zoals ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2022 tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. Dit is een verplichting die generiek wordt opgelegd en waaraan we moeten tegemoet komen. (…) [D]e tekst opgenomen in de memorie [is] inderdaad niet in overeenstemming met de tekst van het voorontwerp. Wij stellen daarom voor om de tekst in de memorie aan te passen naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het ontwerp.”

Hiermee kan worden ingestemd.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

Artikel 18

11. Artikel 18 van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering een pool van experten benoemt. De gemachtigde bevestigt dat beter verwezen wordt naar “een pool van externe experten” in de plaats van “een pool van experten” aangezien de interne experten niet worden benoemd, maar experten binnen de administratie zijn.

Artikel 29

12. Artikel 29, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering een of meer kwaliteitslabels kan erkennen voor de zakelijk-financiële werking van de sociaal-culturele volwassenenorganisaties.

Het verdient aanbeveling de finaliteit van deze kwaliteitslabels, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, nader te omschrijven in de ontworpen bepaling.

De gemachtigde geeft volgende toelichting bij dit artikel:

> “Het ontwerp van decreet wil het gebruik van een kwaliteitslabel op de privé markt mogelijk maken met betrekking tot het zakelijk-financiële luik van de werking. Het Europese EFQM label is hiervan een voorbeeld. Hiermee wil de decreetgever de mogelijkheid om het zakelijk-financiële luik van de werking van sociaal-culturele volwassenenorganisaties te vereenvoudigen, analoog met het de bepalingen in artikel 4 en artikel 5 van het decreet van [29] maart 2019 betreffende het kwaliteits- en registratiemodel van dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie. Het ontwerp schept de mogelijkheid om bij een onafhankelijke organisatie een kwaliteitsbewijs te behalen voor het zakelijk-financiële luik. Analoog aan artikel 5, derde lid, van het decreet van [29] maart 2019 (…) wordt de procedure en de vastlegging van de kwaliteitslabels gedelegeerd naar de Vlaamse Regering.”

In het licht hiervan lijkt de delegatie aan de Vlaamse Regering te moeten worden aangevuld.

Artikel 37

13. De gemachtigde bevestigt dat in artikel 37, eerste lid, van het voorontwerp verwezen moet worden naar artikel 15, eerste lid, 2°, 5° en 6°, i.p.v. naar artikel 16, eerste lid, 2°, 5° en 6°.

Artikel 39

14. In artikel 39, tweede lid, 3°, van het voorontwerp moet de term “Vlaanderen” vervangen worden door de term “het Nederlandse taalgebied”.

In dezelfde bepaling moet de term “internationaal” worden verduidelijkt. Indien hiermee “het Franse en Duitse taalgebied en alle landen buiten België” wordt bedoeld, zoals bepaald in de definitie van “buitenland” in artikel 2, 7°, van het voorontwerp, wordt dit het best gepreciseerd bij de definities.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

15. In artikel 39, derde lid, van het voorontwerp moet verwezen worden naar een Afsprakenkader als vermeld in het tweede lid, i.p.v. naar een Afsprakenkader als vermeld in het eerste lid.

Artikel 42

16. In artikel 42, 5°, van het voorontwerp moet de term “Vlaanderen” vervangen worden door de termen “het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

In dezelfde bepaling moet de term “internationaal” worden verduidelijkt. Hiervoor kan worden verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij artikel 39.

Artikel 44

17. Voorafgaand aan de woorden “als dat van toepassing is …” moet het nummer 4° worden geplaatst. Nummer 5° wordt dan 6°.

Artikel 45

18. Artikel 45 van het voorontwerp bepaalt dat de toegang tot, de mededeling van en de verwerking van bepaalde persoonsgegevens verloopt conform titel III, hoofdstuk 3, afdeling 8/1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

De gemachtigde verschaft in dit verband volgende toelichting:

> “Dit artikel werd ingevoegd om te benadrukken dat het steunpunt beleidsondersteunende taken uitoefent, in de zin van artikel III.113/1 van het Bestuursdecreet. Op basis daarvan zou het steunpunt – indien daartoe de noodzaak zou bestaan – effectief een machtiging kunnen aanvragen om het rijksregisternummer of andere identificatienummers te gebruiken.
>
> Bij nader inzien lijkt het echter niet noodzakelijk om de tekst uit het Bestuursdecreet te herhalen in het ontwerp. De artikels III.113/1 en III.113/2 zijn immers op zichzelf staande rechtsregels die automatisch van toepassing zijn wanneer de materiële voorwaarden vervuld zijn. In dit geval wanneer een daartoe aangeduide instelling in opdracht van de Vlaamse administratie de in artikel III.113/1 § 1 bepaalde beleidsondersteunende taken uitvoert. Dat het steunpunt deze beleidsondersteunende taken zal uitoefenen vloeit voort uit artikel 39 van het ontwerp. Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld om artikel 45 van het ontwerp te schrappen, en de verwijzing naar het Bestuursdecreet op te nemen in de memorie van toelichting. Indien de bepaling toch dient te worden behouden moet minstens ‘of het Vlaamse Gewest’ geschrapt worden, aangezien het steunpunt effectief uitsluitend optreedt op het vlak van bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap.”

Voor zover het steunpunt sociaal-cultureel werk effectief beschouwd kan worden als een instelling die in opdracht van het departement beleidsondersteunende taken verricht als vermeld in artikel III.11./1, § 1, van het Bestuursdecreet, is geen bepaling nodig die afdeling 8/1 van hoofdstuk 3 van titel III van het Bestuursdecreet van toepassing verklaart en kan het artikel vervallen. Zo het artikel behouden blijft, dient opgemerkt dat in de zinsnede “voor de volgende

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

beleidsondersteunende taken in het kader van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest" inderdaad de vermelding "van het Vlaamse Gewest" dient te worden weggelaten maar dat de zinsnede beter wordt geconcretiseerd door te spreken van de beleidsondersteunende taken van het steunpunt als bedoeld in artikel 39.

Artikel 49

19. Luidens artikel 49, tweede lid, van het voorontwerp kan ook een feitelijke vereniging die een afdeling is van een sociaal-culturele volwassenenorganisatie een aanvraag indienen voor een tussenkomst in de kosten voor een initiatief met buitenlandse actoren. Artikel 5, eerste lid, 3°, van het voorontwerp legt evenwel als ontvankelijkheidsvoorwaarde op dat de aanvrager beschikt over een rechtspersoonlijkheid zonder winstgevend doel. Een feitelijke vereniging kan bijgevolg geen ontvankelijke aanvraag indienen.

Deze tegenstelling moet worden weggewerkt, wellicht door artikel 49, tweede lid, aan te passen.

Artikel 51

20. Artikel 51, 2°, van het voorontwerp verwijst naar de meerwaarde van het initiatief voor de internationale uitstraling van "de Vlaamse sociaal-culturele sector". Het verdient aanbeveling deze laatste term te vervangen door "het sociaal-cultureel volwassenenwerk".

Artikel 52

21. Artikel 52 voorziet in de subsidiëring van één welbepaalde, met naam genoemde organisatie (de Federatie Sociaal-cultureel werk en Amateurkunsten).

Weliswaar is het subsidiëren van slechts één enkele organisatie niet per se in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,[9] maar door het nominatief aanwijzen van één enkele organisatie, worden de andere organisaties uitgesloten die dezelfde bijzondere opdracht zouden kunnen uitoefenen, ook in de toekomst, wat moeilijk te verzoenen valt met het genoemde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De Raad van State beveelt dan ook aan te voorzien in een procedure van erkenning en subsidiëring van de organisaties die meewerken aan de vervulling van de bijzondere opdracht in het cultuurbeleid die de ontworpen regeling beoogt te steunen.

Artikel 58

22. Artikel 58 van het voorontwerp bepaalt dat de administratie de volgende gegevens van experten die benoemd zijn voor de pool van experten, vermeld in artikel 18 van het voorontwerp,

[9] Zie GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

en van experten die zitting hebben in de Adviescommissie Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk, vermeld in artikel 20 van het voorontwerp, kan bekendmaken: de voornaam en de familienaam van de expert en de postcode van de hoofdverblijfplaats van de expert.

Overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, ze dient daarenboven op een objectieve en redelijke verantwoording te berusten en bijgevolg evenredig te zijn met de doelstellingen die nagestreefd worden door de wetgever, die ter zake over enige beoordelingsruimte beschikt. Die beoordelingsruimte is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

Gevraagd naar een verantwoording voor de bekendmaking, zegt de gemachtigde:

> "Het voor het publiek toegankelijk maken van deze informatie vergroot de transparantie wat het gebruik van middelen voor Cultuur betreft en bevordert een goed financieel beheer. Het verhoogt de mogelijkheid van controle op de diversiteit en objectiviteit van de experten die moeten oordelen en adviseren over de besteding van begrotingsmiddelen. Gezien het doorslaggevende belang van de nagestreefde doeleinden, is het in het licht van het evenredigheidsbeginsel en de vereiste bescherming van de persoonsgegevens gerechtvaardigd om te voorzien in algemene bekendmaking van de relevante informatie, aangezien dit niet verder gaat dan wat in een democratische samenleving en ter voorkoming van onregelmatigheden noodzakelijk is."

Deze verantwoording maakt evenwel niet duidelijk om welke reden de bekendmaking van de postcode van de hoofdverblijfplaats van de expert relevant is in het licht van de nagestreefde doelstelling. Tenzij hiervoor toch een afdoende verantwoording zou kunnen worden geboden, dient de mogelijkheid van de bekendmaking van de vermelde postcode uit het voorontwerp te worden weggelaten.

Artikel 61

23. In artikel 61, § 2, tweede lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure te bepalen voor de uitbetaling van de subsidies alsook het toezicht te regelen op de subsidieaanwending en de maatregelen.

Deze machtiging is overbodig in de overgangsbepaling, aangezien de vermelde aspecten reeds geregeld zijn in of op grond van het decreet van 7 juli 2017.

De gemachtigde bevestigt dat de delegatie niet nodig is:

> "Het was niet de bedoeling [in een delegatie] aan de Vlaamse Regering te voorzien maar om een overgangsbepaling te voorzien voor het toezicht voor projectsubsidies. We stellen voor de bepaling in artikel 62, §2, tweede lid aan te passen naar: 'In afwijking van artikel 8, §2, van dit decreet gebeurt het toezicht op de projectsubsidies, vermeld in het eerste lid, tot en met het toezicht over het werkjaar 2025 op basis van de verplichtingen,

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡

vermeld in titel 5 van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk, zoals van kracht op 31 maart 2024’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BELWLFFDH-HCCDFUQ‡