



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.327/1-3
van 17 oktober 2022

over

een voorontwerp van programmadecreet ‘houdende bepalingen
tot begeleiding van de begroting 2023’

Op 10 oktober 2022 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 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2023’.

De hoofdstukken 1, 4 (afdeling 2), 5 (afdelingen 1 tot 3 en 5), 6 (afdelingen 1, 4 en 5), 7 en 8 werden door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Rein THIELEMANS, Barbara SPEYBROUCK en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs, en Katrien DIDDEN, auditeur.

De hoofdstukken 1, 4 (afdeling 4), 6 (afdeling 6) en 8 werden door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS en Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeurs.

De hoofdstukken 1 tot 3, 4 (afdelingen 1, 3, 5 en 6), 5 (afdelingen 4 en 6), 6 (afdelingen 2 en 3) en 8 werden door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN en Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofden, Rein THIELEMANS, Githa SCHEPPERS, Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs, en Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 oktober 2022.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“door het feit dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden.”

Voor een aantal bepalingen wordt een bijkomende motivering weergegeven in een bijlage bij de adviesaanvraag.

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 7 oktober 2022 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. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

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

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 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. Een aantal bepalingen uit het voorontwerp betreffen regelingen waarvan moet worden nagegaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) vereist is, dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dat het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.

3.1. Artikel 8 van het voorontwerp bepaalt dat steun die wordt toegekend op grond van de artikelen 4 tot 7 van het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt verleend binnen de grenzen en de voorwaarden, vermeld in de algemene groepsvrijstellingsverordening² en dat als de individuele aanmeldingsdrempels bepaald in die verordening overschreden worden, de voorgenoemde steun voorafgaandelijk wordt aangemeld bij de Europese Commissie.

3.2. De regeling met betrekking tot de subsidie bedoeld in artikel 62 van het voorontwerp moet niet worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, VWEU indien de gesubsidieerde organisaties allemaal te beschouwen zijn als niet-economische diensten van algemeen belang.³ Indien dat niet het geval is, moet worden nagegaan of er beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling en of aan alle voorwaarden daarvan is voldaan.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ 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.

² Verordening (EU) 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

³ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatsteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

⁴ 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1 – ALGEMEEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA

Afdeling 1 – Subsidies aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen mediabeleid

Afdeling 2 – Wijziging van artikel 18 in het Kunstendecreet van 23 april 2021

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Subsidies aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen het cultuurbeleid

Algemene opmerkingen

1. De artikelen 4 tot 8 van het voorontwerp voorzien in een subsidie voor Theater Stap vzw en voor Ons Erfdeel vzw.

Die bepalingen hebben 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’.

2. 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 Vlaamse 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.

3. De ontworpen bepalingen voorzien niet in een erkenning van de gesubsidieerde organisaties, maar regelen rechtstreeks de subsidiëring ervan. Dat ervoor wordt gekozen om de tussenstap van de erkenning niet op te nemen in de ontworpen regeling, is echter 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.

4. 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, heeft de gemachtigde verklaard dat zowel Theater Stap vzw als Ons Erfdeel vzw als dergelijke instellingen moeten worden beschouwd. Bijgevolg moet ten aanzien van de artikelen 4 tot 8 van het voorontwerp worden nagegaan of ze verenigbaar zijn met artikel 11 van de wet van 16 juli 1973. Hieromtrent kan het volgende worden opgemerkt.

5. 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 zoverre luidens de artikelen 4, eerste lid, en 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp de werkingssubsidie die aan Theater Stap vzw en Ons Erfdeel vzw wordt toegekend, de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat, lijkt hier gevolg aan te worden gegeven. 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.

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

6.2. Gevraagd waar in het voorontwerp de subsidievoorwaarden worden bepaald, verklaarde de gemachtigde:

“Aangezien de twee organisaties bij naam worden genoemd in het ontwerp van decreet, kunnen de subsidievoorwaarden beperkt worden gehouden.

- De organisatie moet een actieplan (Theater Stap vzw) of meerjarenplan (Ons Erfdeel vzw) indienen (overeenkomstig respectievelijk artikel 4, tweede lid of artikel 5, § 1, eerste lid van het ontwerp).

- Ons Erfdeel vzw moet een beheersovereenkomst afsluiten (artikel 5, § 2, eerste lid).

- De organisaties moeten een verantwoording indienen (artikel 4, vierde lid van het ontwerp voor Theater Stap vzw). Voor ons Erfdeel vzw wordt dit nader geregeld in de beheersovereenkomst.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de artikelen 10 tot 14 van de algemene bepalingenwet, de artikelen 72 tot 76 van de VCO en de artikelen 73 tot 75 van de BVCO.

- Artikel 6 van het ontwerp stelt als voorwaarde dat de verenigingen het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten erkennen.

- Verder dienen de organisaties te voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 8 van het ontwerp i.v.m. de algemene groepsvrijstellingverordening.”

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de subsidievoorwaarden in het voorontwerp op voldoende wijze worden geregeld.

6.3. Afgezien van enkele summiere regels in de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp wordt in artikel 7 ervan de Vlaamse Regering gemachtigd om de indiening van de aanvraag te regelen, evenals de beoordeling ervan, de toekenning van de subsidie, de opmaak en evaluatie van de beheersovereenkomst, de uitbetaling van de subsidie, de verantwoording van de subsidie en welke kosten in aanmerking komen, het toezicht op de aanwending van de subsidie, de eventuele remediëring en de maatregelen en de indicatoren voor de evaluatie. Deze bepalingen moeten zo worden aangevuld dat alle essentiële elementen betreffende de genoemde aangelegenheden in het voorontwerp zijn opgenomen.

6.4. Naar luid van artikel 5, § 2, van het voorontwerp sluit de Vlaamse Regering met Ons Erfdeel vzw een beheersovereenkomst af die betrekking heeft op de samenwerking tussen de Vlaamse Regering en de vereniging en op het toezicht op de aanwending van de ter beschikking gestelde middelen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen omtrent het opstellen, goedkeuren en de inhoud van deze beheersovereenkomst.

In die beheersovereenkomsten kunnen evenwel geen bijkomende subsidievoorwaarden worden opgenomen. De beheersovereenkomst kan enkel de concretisering inhouden van de voorwaarden die bij het aan te nemen decreet zijn bepaald. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt (opmerking 6.3), moeten ook de essentiële elementen betreffende het toezicht op de aanwending van de subsidie in het voorontwerp worden geregeld.

7. In de ontworpen regeling worden twee met naam vermelde organisaties gesubsidieerd. De gemachtigde verantwoordde dit als volgt:

“Er zijn gegronde redenen voor deze keuze. Het betreffen beiden spelers die binnen Vlaanderen uniek zijn. Hier kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel 4 tot 8 van het ontwerp:

‘Theater Stap realiseert theaterproducties met mentaal gehandicapte acteurs. Dit vergt een zeer specifieke werking met een professioneel uitgebouwde omkadering. Omdat de acteurs geen professioneel statuut hebben, is het voor Theater Stap onmogelijk om te voldoen aan de normen van het Kunstendecreet. Om deze unieke en bijzonder waardevolle werking blijvend te faciliteren wordt deze organisatie nominatim gesubsidieerd.

Ons Erfdeel is één van de sleutelspelers in de Vlaams-Nederlandse culturele ruimte en de beleidsmatige internationale culturele samenwerking tussen Nederland en de Vlaamse Gemeenschap. Omwille van haar unieke positie krijgt deze vereniging in die eigenschap specifieke opdrachten toegewezen die kaderen in het internationaal cultuurbeleid, met name strategische doelstelling E.1 Inzetten op een performant interregionaal en internationaal cultuurbeleid, met name operationele doelstelling OD E.1.2 Actief inzetten op bilaterale samenwerking met onze prioritaire partners.”

Ook al is het subsidiëren van slechts één enkele organisatie niet per se in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,⁵ worden door het nominatief aanwijzen van één enkele vereniging, de andere verenigingen 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 verenigingen die meewerken aan de vervulling van de bijzondere opdracht in het cultuurbeleid die de ontworpen regeling beoogt te steunen.

Artikel 6

Luidens artikel 6 van het voorontwerp erkennen de gesubsidieerde verenigingen het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.

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.⁶

Zoals uit de tekst ervan blijkt, houdt artikel 6 van het voorontwerp echter 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.

De gemachtigde bevestigde dat met zoveel woorden:

“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.

Dit artikel bepaalt niet dat de betrokken verenigingen het Nederlands als voertaal moeten gebruiken, maar wel dat zij het belang van het gebruik van het Nederlands erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.”

Bijgevolg kan artikel 6 van het voorontwerp niet als een regeling van het gebruik der talen worden beschouwd en kan die bepaling worden aanvaard.

⁵ Zie GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

⁶ GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.16.3.

HOOFDSTUK 3 – FINANCIËN EN BEGROTING

Afdeling 1 – De vermindering van de onroerende voorheffing voor gezinsbijslaggerechtigde kinderen en de proportionele verdeling tussen de ouders bij gedeelde huisvesting

Artikel 9

1. Artikel 9, 1°, van het voorontwerp zou beter als volgt worden geformuleerd:

“1° in paragraaf 1 wordt punt 2° vervangen door wat volgt:

‘2° de onroerende voorheffing voor de woning die op 1 januari van het aanslagjaar wordt betrokken door een gezin met ten minste twee kinderen die daar volgens het bevolkingsregister hun woonplaats hebben en die in aanmerking komen voor de gezinsbijslag vermeld in artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De vermindering bedraagt per kind 8 euro. Daarbij wordt een gehandicapt kind voor twee gerekend.

(...);”

2. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, wordt met artikel 9, 2°, van het voorontwerp beoogd de door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 83/2022 van 23 juni 2022 vastgestelde schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 2.1.5.0.1, § 1, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit (hierna: VCF) te verhelpen. Het Grondwettelijk Hof besloot tot die schending in zoverre de betrokken decretale bepaling de co-ouder die de kinderen op gelijkmatig gedeelde wijze huisvest, onder geen enkele voorwaarde de mogelijkheid biedt om een gedeeltelijke vermindering van de onroerende voorheffing te genieten voor het onroerend goed dat hij betreft.

De ontworpen bepaling voorziet daarom in de mogelijkheid om de vermindering voor kinderlast proportioneel op te splitsen tussen niet-samenlevende ouders onder bepaalde voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat “de ouder waarbij het kind of de kinderen volgens het bevolkingsregister niet zijn of hun woonplaats hebben, zorgt voor de huisvesting in een woning die in het Vlaamse Gewest ligt waarin die ouder op 1 januari van het aanslagjaar volgens het bevolkingsregister zijn woonplaats heeft” (ontworpen artikel 2.1.5.0.1, § 1/1, eerste lid, 2°, VCF).

Daaruit vloeit voort dat het in hoofde van beide ouders moet gaan om een huisvesting in een woning die gelegen is in het Vlaamse Gewest. Huisvesting in een woning in een ander gewest geeft dus geen aanleiding tot proportionele vermindering van de onroerende voorheffing in hoofde van de betrokken ouder. Die beperking vloeit evenwel voort uit artikel 5, § 1 en § 2, 5°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, dat bepaalt dat de onroerende voorheffing wordt toegewezen aan de gewesten volgens de plaats waar het onroerend goed gelegen is. Dit lokalisatiecriterium heeft tot gevolg dat het Vlaamse Gewest geen vrijstelling kan verlenen voor de onroerende voorheffing die verschuldigd is op een woning gelegen buiten het Vlaamse Gewest.

De ongelijke behandeling die daardoor ontstaat tussen de co-ouders die voor gedeeltelijke huisvesting zorgen, naargelang hun woning al dan niet gelegen is in het Vlaamse Gewest, vloeit dan ook rechtstreeks voort uit de zo-even geschetste territoriale bevoegdheidsverdeling. Een regeling ter zake kan enkel worden getroffen door middel van een wetgevend samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten, waartoe het Vlaamse Gewest het initiatief zou kunnen nemen. Het is raadzaam om hieromtrent in de memorie van toelichting enige verduidelijking op te nemen.

3. De temporele uitwerking van het ontworpen artikel 2.1.5.0.1, § 1/1, van de VCF is niet geheel duidelijk. Blijkens de ontworpen paragraaf 1/1, eerste lid, 3°, is de situatie per 1 januari van het aanslagjaar (dat ook het inkomstenjaar is) het uitgangspunt voor de proportionele verdeling tussen de co-ouders. Stel bijvoorbeeld dat A en B uit de echt gescheiden zijn in 2020 en dat beiden op 1 januari 2023 op verschillende plaatsen zijn gedomicilieerd. Zij hebben twee kinderen die op 1 januari 2023 volgens het bevolkingsregister gedomicilieerd zijn in de woning van A. Op 31 maart 2023 dient B een aanvraag in bij de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie voor de toepassing van de proportionele verminderingsregeling. B bezorgt uiterlijk op 31 maart 2023 aan de Vlaamse administratie ook een overeenkomst die met A is gesloten en die op 1 januari 2023 is ondertekend. Daarin staat dat in 2023 (het aanslagjaar is bij de onroerende voorheffing immers ook het inkomstenjaar) de huisvesting van de twee kinderen als volgt zal gebeuren: kind 1 zal gedurende de maanden januari, februari en maart bij A worden gehuisvest en van april tot december 2023 bij B. Kind 2 zal gedurende de maanden januari tot mei bij B gehuisvest worden en van juni tot december 2023 bij A. Hoe gebeurt in die hypothese de verdeling? Wat gebeurt er als door omstandigheden zoals ziekte de voorgenomen verdeling van de huisvesting niet verloopt in 2023 zoals overeengekomen?

Het is raadzaam om op zijn minst hierover meer uitleg te geven in de memorie van toelichting en desgevallend hieromtrent het voorontwerp zelf aan te vullen om meer rechtszekerheid te bieden.

Artikel 12

Artikel 12 van het voorontwerp betreft de verwerking van persoonsgegevens die met de verdeling van de vermindering van de onroerende voorheffing gepaard gaat. Dat artikel is als een autonome bepaling geconcipieerd en niet als een wijzigingsbepaling van de VCF. Die autonome bepaling ligt in het verlengde van het eveneens autonome artikel 82 van het decreet van 2 april 2021 ‘houdende diverse technische wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en gerelateerde bepalingen’, waarover de Raad van State in advies 68.656/3 het volgende opmerkte:

“Gevraagd waarom artikel 82 van het voorontwerp als een autonome bepaling is geconcipieerd en niet als een wijzigingsbepaling van de VCF, antwoordde de gemachtigde het volgende:

‘In de nabije toekomst zullen er uniforme privacy-bepalingen worden opgenomen in de VCF, die van toepassing zijn op de volledige codex. Zij zullen ook van toepassing zijn op art. 3.3.5.0.1. VCF. Om deze reden werd dit artikel niet opgenomen in de VCF. Ook al is dit een autonome bepaling, doet dit geen afbreuk aan het feit dat dit artikel van toepassing is op de verwerking van de

persoonsgegevens, vermeld in artikel 3.3.5.0.1. VCF. Het artikel verwijst immers verschillende malen expliciet naar artikel 3.3.5.0.1. VCF.’

De gevolgde werkwijze is niet bevorderlijk voor de transparantie van de regelgeving, aangezien de betrokken bepalingen van de VCF en de autonome bepaling van het voorontwerp zich niet bevinden in dezelfde tekst doch wel samen moeten worden toegepast. Die werkwijze kan dan ook maar worden gebillijkt voor zover de periode waarin deze situatie zich voordoet kort wordt gehouden. In het andere geval zal artikel 82 alsnog als een wijzigingsbepaling moeten worden geformuleerd teneinde in de VCF te worden geïntegreerd.”⁷

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 12 van het voorontwerp.⁸

Afdeling 2 – Lichte vrachtauto – aanpassing van de definitie van het begrip lichte vrachtauto

Artikel 13

1. Artikel 13 van het voorontwerp wijzigt de definitie van de term “lichte vrachtauto” voor de toepassing van de verkeersbelasting. Die wijziging komt neer op een inperking van die definitie. Daartoe wordt voor de punten a) en b) van artikel 1.1.0.0.2., derde lid, 2° VCF een nieuwe voorwaarde ingevoerd voor de voertuigen van het type “pick-up” en “chassis cabine”, namelijk dat de auto na 31 december 2022 is ingeschreven ofwel op naam van een rechtspersoon ofwel op naam van een natuurlijke persoon met een ondernemingsnummer. Die voorwaarde geldt alleen voor auto’s van natuurlijke personen en andere rechtspersonen dan vennootschappen, autonome overheidsbedrijven en verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten (zie daarover opmerking 3).

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.⁹ Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale

⁷ Adv.RvS 68.656/3 van 18 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2021 ‘houdende diverse technische wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en gerelateerde bepalingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 674/1, 91 (opmerking 7).

⁸ Zie ook adv.RvS 71.958/3 van 3 oktober 2022 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de inbetalinggeving van cultuurgooien ter voldoening van de erfbelasting’, opmerking 8.

⁹ 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; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8; GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3; GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.15.1.

aangelegenheden. Deze bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet algemeen geformuleerde gelijkheidsbeginsel.¹⁰

In de memorie van toelichting wordt deze verschillende behandeling verantwoord als volgt:

“[O]p vandaag staat het belastingregime voor lichte vrachtauto’s nog steeds onder druk omdat ondanks de strengere definitie uit het samenwerkingsakkoord, er nog steeds belastingplichtigen zijn die een lichte vrachtauto aanschaffen voor louter privé- en vrijetijdsgebruik. Hierdoor kunnen zij genieten van een voordelig tarief zonder bij te dragen aan de economische activiteit. Er wordt vastgesteld dat het toepassingsgebied van het begrip lichte vracht[auto] en het daar bijhorend voordelig fiscaal regime in de praktijk nog steeds ruimer is dan wat de wetgever initieel voor ogen had. Gelet op het ontbreken van elke economische activiteit en bijgevolg de aanwezigheid van louter privégebruik, valt een preferentieel belastingtarief, afwijkend van het tarief dat van toepassing is op personenauto’s en auto’s voor dubbel gebruik niet meer te verantwoorden.

Dit is vooral het geval voor de voertuigen vermeld in littera a en b van de definitie die voornamelijk de voertuigen van het type ‘pick-up’ omschrijven. Door de open laadbak zijn deze voertuigen minder geschikt om goederen te vervoeren en andere economische activiteiten te verrichten, dan de bestelwagens, bedoeld in littera c en d van de definitie. Het laadvermogen van een ‘pick-up’ is kleiner en de lading is minder beschermd dan bij een bestelwagen. Het potentieel professioneel gebruik van een ‘pick-up’ is hierdoor beperkter. Daarenboven wordt ook vastgesteld dat de voertuigen van het type ‘pick-up’ een slechte invloed hebben op de verkeersveiligheid door hun hogere passagierszetel. Over het algemeen zijn deze voertuigen ook uitgerust met zwaardere en vervuilende motoren. Omdat ze minder aerodynamisch zijn, verbruiken ze ook meer brandstof dan personenwagens en kleine bestelwagens.

De voorgestelde bepaling wil voormelde voertuigen uitsluiten van het voordelig belastingstelsel voor lichte vrachtauto’s als ze niet professioneel gebruikt worden. (...)”

De hoedanigheid van de inschrijver van het betrokken voertuig is weliswaar een objectief criterium, maar het is niet zeker of die hoedanigheid zonder meer wijst op “louter privé- en vrijetijdsgebruik (...) zonder bij te dragen aan de economische activiteit”. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat een particulier de grotere laadruimte van een pick-up-voertuig gebruikt voor doeleinden die het loutere privé-karakter overschrijden, zoals vrijwilligerswerk. Daar staat dan weer tegenover dat de fiscale wetgever een verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijs moet opvangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts overeenstemmen op vereenvoudigde en benaderende wijze. Het is in elk geval raadzaam om in de memorie van toelichting meer uitvoerig uiteen te zetten hoe het al dan niet ingeschreven zijn op naam van een rechtspersoon of op naam van een natuurlijke persoon met een ondernemingsnummer als een pertinent criterium kan worden beschouwd om daaruit het ontbreken van elke economische activiteit af te leiden.

¹⁰ GwH 15 oktober 2020, nr. 135/2020, B.9; GwH 16 december 2021, nr. 184/2021, B.6.1; GwH 24 februari 2022, nr. 31/2022, B.4; GwH 22 september 2022, nr. 112/2022, B.17.1.

2. Tevens moet in de memorie van toelichting worden verantwoord waarom de ontworpen wijziging niet wordt toegepast op de voertuigen vermeld in de punten c) en d) van artikel 1.1.0.0.2., derde lid, 2°, van de VCF. In dat verband kan worden aangestipt dat dat wel het geval was voor een analoge wijziging die is aangebracht bij artikel 9 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 december 2021 ‘portant diverses dispositions pour un impôt plus juste’ (zie daarover ook opmerking 3).

3. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, stemt de bestaande definitie van “lichte vrachtauto” in de VCF overeen met de definitie die tussen de drie gewesten is overeengekomen in het samenwerkingsakkoord van 24 juni 2005 tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de invoering van het begrip 'lichte vrachtauto' in Titel II van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de Gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen’. Voor het Vlaamse Gewest werd met dit samenwerkingsakkoord ingestemd bij decreet van 23 december 2005.¹¹

Dat samenwerkingsakkoord is gesteund op de verplichting voor de gewesten om, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ en artikel 92bis, § 2, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ een samenwerkingsakkoord te sluiten voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake de verkeersbelasting wat betreft vennootschappen, autonome overheidsbedrijven of verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten. Die vennootschappen, autonome overheidsbedrijven en verenigingen zonder winstgevend doel worden uitdrukkelijk uitgezonderd van de thans ontworpen wijzigingen.

In dat verband werd in advies 60.914/3 het volgende uiteengezet:

“4.1. Bij gebrek aan een intergewestelijk samenwerkingsakkoord is de ontworpen regeling niet van toepassing op vennootschappen zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 ‘houdende het Wetboek van vennootschappen’, autonome overheidsbedrijven of verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten.

Gelet op de bevoegdheidsbeperking die volgt uit artikel 4, § 3, tweede zin, van de bijzondere financieringswet kan een verschillende behandeling door het Vlaamse Gewest – tenzij dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is, in welk geval er sowieso geen discriminatie is – worden verantwoord door het gegeven dat de andere gewesten niet akkoord gaan met een hervorming in de aangegeven zin. Dat belet evenwel niet dat het Vlaamse Gewest er alles moet aan doen om tot een samenwerkingsakkoord te komen waarbij discriminaties zoveel mogelijk worden voorkomen of toch beperkt. Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft het Vlaamse Gewest derhalve de plicht om ter zake initiatieven te nemen – voor zover dat al niet zou zijn gebeurd.

¹¹ Decreet van 23 december 2005 ‘houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van het begrip 'lichte vrachtauto' in Titel II van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de Gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen, zoals opgemaakt te Brussel op 18 november 2005’.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven. Nu wordt er slechts vaagweg vermeld dat de ‘gesprekken met de andere gewesten over de vergroening van de verkeersbelastingen voor leasingvoertuigen lopen, maar (...) vooralsnog niet [leiden] tot de vereiste convergentie van standpunten om tot een samenwerkingsakkoord te komen’.¹²

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“Het Vlaams Gewest heeft verschillende pogingen ondernomen om tot een samenwerkingsakkoord te komen. Er hebben voorafgaand aan dit decretale initiatief eveneens gesprekken plaatsgevonden met beide gewesten met het oog op het bekomen van een samenwerkingsakkoord m.b.t. de leasingvoertuigen. Ook deze pogingen tot aanpassing van de definitie van lichte vrachtvoertuigen waren echter niet succesvol en bij gebrek aan overeenstemming tussen de drie gewesten zal de voorgenoemde wijziging niet van toepassing kunnen zijn op leasingwagens.”

Afdeling 3 – Wijzigingen van artikel 2.9.4.2.15 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 – KANSELARIJ, BESTUUR, BUITENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE

Afdeling 1 – Toekenning van werkingssubsidies aan Vlaams-Brusselse partnerorganisaties in het kader van het Brusselbeleid

Algemene opmerkingen

1. In de memorie van toelichting wordt op overtuigende wijze uiteengezet waarom voor de werkingssubsidies van Vlaams-Brusselse partnerorganisaties voortaan in een permanente decretale regeling wordt voorzien, veeleer dan te steunen op de jaarlijkse uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De Raad van State geeft evenwel ter overweging, met het oog op de vindbaarheid en de transparantie van de beoogde regeling, om de artikelen 16 tot 20 van het voorontwerp over te hevelen naar een afzonderlijk autonoom voorontwerp van decreet (met een geëigend opschrift), veeleer dan ze op te nemen in een voorontwerp van programmadecreet.

2. De definitie van “Vlaams-Brusselse partnerorganisatie” in artikel 16 van het voorontwerp bevat elementen die worden hernomen in artikel 17, § 2, (erkenningvoorwaarden) en in artikel 19 (duur van de subsidiëring). Het enige element waarvoor dat niet het geval is, namelijk het vereiste dat de organisatie is gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zou beter worden opgenomen in de erkenningvoorwaarden in artikel 17, § 2, zodat artikel 16 kan worden weggelaten.

¹² Adv.RvS 60.914/3 van 27 februari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2017 ‘houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de vergroening van de verkeersfiscaliteit voor lichte vracht en oldtimers’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1160/1, 13-14.

3.1. Voor de subsidiëring van de partnerorganisaties wordt een beheersovereenkomst gesloten, waarvan de inhoudelijke elementen worden geregeld in artikel 19 van het voorontwerp.

In een met de begunstigde van de subsidie te sluiten overeenkomst kunnen echter geen elementen van het subsidieregime worden geregeld, zoals subsidievoorwaarden of regels over de samenstelling of het bedrag van de subsidie, die normalerwijze in formele rechtsregels moeten worden vervat. In zo'n overeenkomst kunnen enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van reeds bij decreet of bij uitvoeringsbesluiten ervan vastgestelde regels.

Artikel 10 van het voorontwerp bepaalt weliswaar dat de beheersovereenkomst de bij decreet vastgestelde opdrachten zal regelen en omschrijft drie elementen van het door de partnerorganisaties op te stellen meerjarenplan, voorziet in een rapporteringsverplichting en stelt op algemene wijze sancties in het vooruitzicht, maar regelt voorts niets over het subsidiëeringsmechanisme en het sanctioneringsmechanisme, zodat de beheersovereenkomst kennelijk verder gaat dan louter praktische afspraken. De basisprincipes van de subsidiëring moeten door de decreetgever zelf worden vastgesteld of de Vlaamse Regering moet worden gemachtigd om die regels bij reglementair besluit vast te stellen.

3.2. Dit klemmt des te meer nu de gemachtigde verduidelijkt dat elke beheersovereenkomst tot stand zal komen via een standaardjabloon en dat de inhoud van de beheersovereenkomst in principe voor elke organisatie dezelfde zal zijn. De tekst van de ontworpen bepaling staat er nochtans niet aan in de weg dat de inhoud van de overeenkomsten geval per geval kan verschillen. Als het de bedoeling is een eenvormige subsidieregeling voor alle partnerorganisaties vast te stellen, is het des te meer aangewezen om een eenvormige regeling vast te stellen bij decreet of, na een machtiging daartoe bij decreet, bij besluit, waarna de praktische afspraken per partnerorganisatie in de beheersovereenkomst kunnen worden vastgelegd.

4. De gemachtigde verduidelijkt dat met elke partnerorganisatie een aparte beheersovereenkomst wordt gesloten. Om daar geen onduidelijkheid over te laten bestaan, wordt dit het best gepreciseerd in artikel 19 van het voorontwerp.

5. Uit artikel 19 van het voorontwerp vloeit enerzijds voort dat de Vlaamse Regering enkel een beheersovereenkomst kan sluiten in het jaar dat volgt op het jaar waarin ze is aangetreden en anderzijds dat de beheersovereenkomst maximaal vijf jaar kan duren. Dat houdt in dat wanneer een overeenkomst voor minder dan vijf jaar is gesloten, de Vlaamse Regering geen nieuwe overeenkomsten meer kan sluiten met de betrokken of andere partnerorganisaties of in de loop van de legislatuur of een korter beheersovereenkomst met een bepaalde organisatie kan verlengen. Als dat niet de bedoeling zou zijn van de stellers van het voorontwerp, moet de ontworpen bepaling worden aangepast.

Afdeling 2 – Toevoegen van een rechtsgrond voor het uitwerken van het mechanisme van financiering, toezicht en sancties van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

Afdeling 3 – Fonds voor interbestuurlijke digitalisering lokale overheden

Afdeling 4 – Versterking capaciteit energiecrisis bij OCMW's

Afdeling 5 – Financiële ondersteuning van lokale besturen omwille van inflatie

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – DAB Investeringsprogramma energiebeheer overheidsgebouwen

De DAB Investeringsprogramma energiebeheer overheidsgebouwen tot oprichting waarvan artikel 33 van het voorontwerp strekt, heeft als opdracht energiebesparende investeringen uit te voeren in gebouwen van de Vlaamse overheid zoals vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en de daardoor gerealiseerde besparingen op energiekosten opnieuw te investeren in energiebesparende investeringen in gebouwen van de Vlaamse overheid.

In artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt weliswaar bepaald wat onder het begrip “Vlaamse overheid” moet worden begrepen, maar daarmee is nog niet duidelijk over welke rechten de Vlaamse overheid moet beschikken over de gebouwen in kwestie. Kan de DAB met andere woorden enkel energiebesparende investeringen uitvoeren in gebouwen waarvan de Vlaamse overheid eigenaar is of waarover die overheid een ander zakelijk recht beschikt, of komen ook gebouwen in aanmerking waarover de Vlaamse overheid een gebruiks- of een beheersrecht heeft, voor zover die investeringen bestaanbaar zijn met dat recht? Dit zou minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

HOOFDSTUK 5 – OMGEVING

Afdeling 1 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Afdeling 2 – Voorstel tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Belasting jachtverloven en jachtvergunningen (ANB)

Artikel 39

Het ontworpen artikel 16, § 1, van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 bepaalt de nieuwe tarieven van de “belasting op de afgifte van de jachtverloven en de jachtvergunningen”. In de ontworpen tweede paragraaf wordt bepaald dat het in paragraaf 1 vermelde bedrag in de maand juli van het jaar 2023 en vervolgens in de daaropvolgende jaren in de maand juli jaarlijks wordt aangepast aan de gezondheidsindex.

In het belang van de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel dient in het ontworpen artikel 16, § 2, van het Jachtdecreet op zijn minst nader te worden gepreciseerd op welke datum in de maand juli het tarief moet worden geïndexeerd en welke het basisindexcijfer is dat hierbij zal moeten worden gehanteerd.¹³

Afdeling 4 – Opheffing Domus Flandria en DAB Urgentieprogramma voor de Sociale Huisvesting

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – BRV-fonds: omvorming Grondfonds en inkanteling Rubiconfonds en Vernieuwingsfonds

Artikel 47

In de inleidende zin van artikel 47 van het voorontwerp dient de zinsnede “hoofdstuk VI, ingevoegd bij artikel 8,” te worden vervangen door de zinsnede “hoofdstuk VI, ingevoegd bij artikel 46”.

Afdeling 6 – Wijziging van titel XIV van het Energiedecreet van 8 mei 2009

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

¹³ Is het bv. de bedoeling dat het basisindexcijfer dat is van de maand juni (voorafgaand aan de maand waarin wordt geïndexeerd) of dat van de maand voorafgaandelijk aan de inwerkingtreding van het decreet? In de huidige periode van hoge inflatie kan dit immers aanleiding geven tot een grondig verschillend resultaat.

HOOFDSTUK 6 – WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

Afdeling 1 – Wijziging van het decreet van 9 februari 2019 betreffende het lokaal sociaal beleid

In het opschrift van deze afdeling dient het juiste opschrift van de te wijzigen akte worden weergegeven. Men schrijve “2018” in plaats van “2019”.

Afdeling 2 – Wijzigingen van het decreet van 3 april 2009 betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Artikel 62

Overeenkomstig het ontworpen artikel 14/1 van het decreet van 3 april 2009 ‘betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ bepaalt de Vlaamse Regering de voorwaarden voor het verlenen van de subsidie aan een of meer organisaties die ondersteunende of aanvullende dienstverlening bieden op vlak van onder meer methodiekontwikkeling, begeleiding en coaching, deskundigheidstransfer, innovatief optreden, documentaire onderbouw en kennisopbouw, en promotie van het vrijwilligerswerk.

Het is raadzaam om de Vlaamse Regering daarnaast ook uitdrukkelijk te machtigen om de procedure te regelen voor de aanvraag van een subsidie, de behandeling daarvan en de toekenning van de subsidie, alsook voor de verantwoording en het toezicht op de besteding van die subsidies.

Afdeling 3 – Decreetsbepaling betreffende de toekenning van subsidies in uitvoering van de Vlaamse Intersectorale Akkoorden voor de social/non profitsectoren.

Artikel 63

Artikel 63 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om subsidies toe te kennen “in uitvoering van de Vlaamse Intersectorale Akkoorden voor de social profitsectoren en de non-profitsectoren”, zonder dat nadere inhoudelijke elementen worden vermeld omtrent die subsidies. Bovendien worden niet alleen de reeds gesloten Vlaamse Intersectorale Akkoorden beoogd, maar ook de nog in de toekomst te sluiten akkoorden, waarvan de inhoud niet bekend is, zodat de decreetgever ook niet geacht kan worden weet te hebben van die inhoud. De draagwijdte van de delegatie wordt daardoor in feite bepaald door de sociale partners, in samenspraak met de Vlaamse Regering.

De decreetgever kan op grond van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ ruime delegaties verlenen aan de Vlaamse Regering, maar die delegaties moeten “uitdrukkelijk” zijn, wat veronderstelt dat zowel voor het Vlaams Parlement als voor de rechtsonderhorigen voldoende duidelijk moet zijn wat de draagwijdte van die delegaties is. De ontworpen machtiging moet bijgevolg inhoudelijk nader worden omschreven, zodat de decreetgever met kennis van zaken kan oordelen over wat hij aan de Vlaamse Regering delegeert.

Afdeling 4 – Wijziging van het decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding

Artikel 64

Het ontworpen artikel 18/2 van het decreet van 21 maart 2003 verleent een delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden voor de erkenning te bepalen en het ontworpen artikel 18/3 van hetzelfde decreet delegeert het bepalen van de nodige regels inzake de subsidie.

Gevraagd of in het ontworpen artikel 18/2 van het decreet van 21 maart 2003 geen delegatie moet gegeven worden om de procedure te regelen voor de aanvraag van een erkenning, de behandeling daarvan en het verlenen van de erkenning en of in het ontworpen artikel 18/3 van datzelfde decreet geen bepalingen opgenomen moeten worden inzake de verantwoording en het toezicht op de subsidie, antwoordde de gemachtigde:

“Wat betreft de delegatie aan de Vlaamse Regering: deze wordt momenteel zeer breed opgenomen (de Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden van de erkenning en de regels voor het toekennen van [de] (...) subsidies). De bijkomende delegaties die aangehaald worden (procedure, toezicht, sanctionering) werden hier volgens ons in gevat; indien gewenst kunnen we de bepaling wel aanpassen om dit te expliciteren.”

Er dient te worden opgemerkt dat de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, waar de gemachtigde op alludeert om aan te tonen dat de Vlaamse Regering *in casu* over een brede delegatie beschikt, suppletief van toepassing is. Daaruit volgt dat, in geval van afwijking of aanvulling van de algemene regeling met betrekking tot het toezicht, het aanbeveling verdient dergelijke wijzigingen decretaal te verankeren.

Afdeling 5 – Wijzigingen van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming

Afdeling 6 – Wijzigingen van het Groeipakketdecreet van 2018

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 7 – ONDERWIJS EN VORMING

Afdeling 1 – Verankering in decreet volwassenenonderwijs van de drie opdrachten van Vocvo vzw

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

Afdeling 3 – Begrotingsfonds Dienstverlening AHOVOKS

Afdeling 4 – Correctie groeipaden OBE

Afdeling 5 – Bijkomende indexeringen budgetten hoger onderwijs

Afdeling 6 – Het niet toekennen van de kliks aan de universiteiten in het begrotingsjaar 2023

Afdeling 7 – Vermindering onderzoekscomponent werkingsuitgaven – compensatie investeringskredieten universiteiten

Afdeling 8 – Bijkomende middelen hogeronderwijsinstellingen

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 9 – Bijkomende middelen arts/tandarts

Artikel 85

1.1. Artikel II.187, § 4, van de Codex Hoger Onderwijs luidt:

“§ 4. De startquota voor de gunstig gerangschikte kandidaten worden afzonderlijk bepaald voor de opleiding arts en tandarts op basis van beroeps- en opleidingsgerelateerde parameters.

Het aantal kandidaten dat jaarlijks gunstig gerangschikt kan worden, bedraagt voor het toelatingsexamen arts 1102 en voor het toelatingsexamen tandarts 135.

Afhankelijk van de door de kandidaten behaalde examenresultaten kan het startquotum overschreden worden. De cesuur wordt principieel getrokken tussen de kandidaten met een verschillend examenresultaat.

Jaarlijks stelt de Vlaamse Regering per opleiding uiterlijk tegen 1 januari het aantal effectieve starters in het lopende academiejaar vast. Indien dit aantal afwijkt van het startquotum dat voor deze opleiding voor dat academiejaar vooropgesteld was, corrigeert de Vlaamse Regering het startquotum voor het volgende academiejaar met dat verschil.

Bijkomend kan de Vlaamse Regering bij deze aanpassing van de startquota rekening houden met een of meer van de volgende beroeps- en opleidingsgerelateerde criteria:

- 1° het aantal afgestudeerden in de masteropleiding;
- 2° het aantal afgestudeerden dat een andere beroepskeuze maakt;
- 3° het afnemende beroepenveld;
- 4° de opleidingscapaciteit.”¹⁴

¹⁴ Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel II.187/1, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs:

1.2. Het ontworpen artikel III.25/2, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat in het kader van een verhoging van de quota, vermeld in artikel II.187, § 4, de Vlaamse Regering vanaf het begrotingsjaar 2023 binnen de beschikbare budgettaire ruimte een bijkomende werkingstoelage kan toekennen voor de universiteiten die een bacheloropleiding aanbieden in het studiegebied Geneeskunde en/of Tandheelkunde en dat de Vlaamse Regering de verdeling van deze bijkomende werkingstoelage bepaalt over de desbetreffende universiteiten.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande de volgende duiding gegeven:

“Met het besluit van 14 februari 2020 van de Vlaamse Regering tot vastlegging van het startquotum voor de opleiding arts en voor de opleiding tandarts werden de quota opgetrokken van 1102 naar 1276 voor arts, en van 135 naar 180 voor tandarts.

Een verhoging van de quota betekent voor de universiteiten die deze opleidingen aanbieden, een verhoging van het aantal studenten, en dus ook bijkomende kosten. Voor wat het studiegebied Geneeskunde betreft, stelt artikel III.11, §8, van de Codex Hoger Onderwijs het aandeel in het onderwijsvariabel deel VOWun vast dat de opleidingen bachelor in de geneeskunde, master in de geneeskunde, master in de huisartsgeneeskunde van de 4 universiteiten die zowel de bacheloropleiding als masteropleiding in de geneeskunde en masteropleiding in de huisartsgeneeskunde aanbieden, genereren, op een bepaald percentage, zijnde het gemiddeld procentueel aandeel dat die opleidingen in VOWun van de begrotingsjaren 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016 genereren. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een eventuele verhoging van het aantal studenten die kunnen instromen op basis van de aangepaste quota.

Om dit probleem op te lossen, bepaalt voorliggend artikel dat de Vlaamse Regering vanaf het begrotingsjaar 2023 binnen de beschikbare budgettaire ruimte een bijkomende werkingstoelage kan toekennen voor de universiteiten die een bacheloropleiding aanbieden in het studiegebied Geneeskunde en/of Tandheelkunde.”

1.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

“§ 3. Het startquotum voor de bacheloropleiding in het studiegebied Diergeneeskunde bedraagt 240 kandidaten en is gebaseerd op beroeps- en opleidingsgerelateerde parameters.

Afhankelijk van de examenresultaten die de kandidaten behalen, kan het startquotum overschreden worden. De cesuur wordt principieel getrokken tussen de kandidaten met een verschillend examenresultaat.

De Vlaamse Regering stelt jaarlijks uiterlijk tegen 1 februari het aantal effectieve starters in het lopende academiejaar vast. Indien dit aantal afwijkt van het startquotum dat voor deze opleiding voor dat academiejaar vooropgesteld was, corrigeert de Vlaamse Regering het startquotum voor het volgende academiejaar met dat verschil.

Bijkomend kan de Vlaamse Regering bij deze aanpassing van dit startquotum rekening houden met een of meer van de volgende beroeps- en opleidingsgerelateerde criteria:

1° het aantal afgestudeerden in de masteropleiding;

2° het afnemende beroepenveld;

3° de opleidingscapaciteit.”

Deze bepaling treedt overeenkomstig artikel 29, 3°, van het decreet van 15 juli 2022 ‘over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs’ pas in werking op 1 maart 2023.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁵ drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

De ontworpen bepaling, die tot doel heeft een bijkomende werkingstoelage toe te kennen, heeft onmiskenbaar betrekking op de subsidiëring van het onderwijs. Bijgevolg dienen de essentiële elementen van deze regeling bij decreet te worden geregeld.

Gevraagd naar de overeenstemming met het voormeld legaliteitsbeginsel in onderwijs, wijst de gemachtigde op “de unieke financieringssituatie van de opleidingen met quota, waaronder geneeskunde” en geeft hierbij de volgende duiding:

“Er wordt een specifieke, procentueel vastgelegde voorafname gedaan van de gehele enveloppe hoger onderwijs. Een verschuiving van studenten uit de niet-quota richtingen naar arts/tandarts zorgt dus niet meteen voor een relatieve stijging van de kredieten bij arts/tandarts. Structureel stelt zich hierbij geen probleem, maar in sommige omstandigheden stellen we vast dat er eenmalige investeringen nodig kunnen zijn bij wijziging van het quota. Specifiek wanneer schaalproblemen in de infrastructuur optreden. De delegatie is daarom zinvol om acute noden via gerichte beleidsinvesteringen op te vangen, zonder dat er per se nood is aan jaarlijkse bijkomende structurele middelen.”

Uit de ontworpen bepaling volgt enkel dat binnen de beschikbare budgettaire ruimte vanaf 2023 in een bijkomende financiering kan worden voorzien voor de universiteiten die een bacheloropleiding aanbieden in de studiegebieden Geneeskunde of Tandheelkunde, naar aanleiding van het optrekken van de startquota voor die opleidingen. Hiermee wordt op vage wijze het doel van de bijkomende financiering bepaald, maar blijkt uit de ontworpen bepaling niet welke de omvang of de verdelingswijze van de toegekende middelen zijn.

De ontworpen regeling bevat aldus onvoldoende richtinggevende criteria voor de Vlaamse Regering om de omvang van de bijkomende middelen te bepalen, alsook de wijze waarop die middelen over de verschillende universiteiten zullen worden verdeeld. Aldus wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om de onvolledigheid van de ontworpen decretale bepalingen op te vangen of de onvoldoende precies gemaakte beleidskeuzes nader te bepalen.

Bijgevolg moet worden besloten dat de ontworpen bepaling tekortdoet aan het wettigheidsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Ofwel dienen bijkomende elementen van het subsidie- en financieringsmechanisme in het decreet zelf te worden bepaald ofwel dient de machtiging aan de Vlaamse Regering met meer richtinggevende criteria te worden afgebakend.

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. arrest nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.6.3 en arrest nr. 72/2012 van 12 juni 2012, B.4.

2. De Codex Hoger Onderwijs werd het laatst gewijzigd bij het decreet van 15 juli 2022 ‘over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs’.

Bijgevolg dient de inleidende zin van artikel 85 van het voorontwerp te worden aangevuld met de datum van het voornoemde wijzigingsdecreet.

Dezelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 86 van het voorontwerp.

Afdeling 10 – Bijkomende middelen remediëring starttoetsen

Artikel 86

Met het ontworpen artikel III.25/3, van de Codex Hoger Onderwijs wordt in een verdeling van een bijkomende werkingstoelage over de universiteiten en hogescholen voorzien voor de kosten van het opstarten, ontwikkelen en aanbieden van de verplichte remediëring vanaf het academiejaar 2023-2024, overeenkomstig artikel III.188/1 van de Codex Hoger Onderwijs.¹⁶

De criteria op grond waarvan die verdeling gebeurt, zullen uiteraard moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 11 – Het vastleggen van de toelage voor het HISK (Hoger Instituut voor Schone Kunsten) en voor PoPoK (Posthogeschool voor Podiumkunsten) voor het begrotingsjaar 2023

Afdeling 12 – Bijkomende indexeringen werkingsmiddelen Hogere Zeevaartschool

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 13 – Subsidie voor een kenniscentrum “Leerpunt”

Artikel 89

1. Het ontworpen artikel 6/1 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van het onderwijs’ voorziet in de subsidiëring van één enkel kenniscentrum voor onderwijs.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁷ en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁸ blijkt dat het erkennen (en subsidiëren) van slechts één vereniging niet *per se* in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

¹⁶ Zie artikelen 14 en 29 van het decreet van 15 juli 2022.

¹⁷ GwH van 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

¹⁸ Voor een voorbeeld, zie adv.RvS 60.171/3 van 26 oktober 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2017 ‘houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1027/1, opmerkingen 4 tot 4.2.

(artikelen 10 en 11 van de Grondwet) of met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet). Een dergelijke regeling is aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat en voor zover de rechten van andere geïnteresseerde verenigingen niet op onevenredige wijze worden aangetast.¹⁹

In de memorie van toelichting wordt de keuze voor één organisatie als volgt verantwoord:

“De toekenning aan slechts één Leerpunt kan worden verantwoord vanuit de idee dat subsidies schaars zijn en versnippering van de beschikbare capaciteit (mensen en middelen) is noch efficiënt noch effectief.”

Die verantwoording toont aan dat met de maatregelen een wettig doel wordt nagestreefd.

Niettemin regelt het voorontwerp niet op objectieve wijze de voorwaarden waaraan een instantie moet voldoen om als Leerpunt te worden “erkend”. Er is evenmin een procedure geregeld voor het geval dat verschillende instanties geïnteresseerd zijn om als Leerpunt te worden erkend. Het verdient derhalve aanbeveling om dergelijke criteria en een procedure in het voorontwerp te regelen of minstens de Vlaamse Regering ertoe te verplichten om dergelijke criteria te ontwikkelen en een erkenningsprocedure te regelen.

2. Het is niet uit te sluiten dat het verlenen van subsidies aan een kenniscentrum dat, volgens de memorie van toelichting, zal bestaan “naast andere onderzoekscentra en -initiatieven” die werken rond specifieke onderwijstopics, en naast internationale onderzoekscentra, neerkomt op het verlenen van staatssteun die op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) dient te worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het is de bedoeling om een nieuw uniek centrum op te richten. Leerpunt moet wetenschappelijk onderbouwde evidentie bundelen en deze doorvertalen naar de klavloer. Complementair aan, maar geheel anders dan de bestaande onderzoekcentra. Leerpunt zal wel de onderzoeksopdrachten maximaal uitbesteden.”

Rekening houdend met de twijfel over de mogelijke kwalificatie van de bij het aan te nemen decreet ontworpen maatregel, waarbij niet uit te sluiten valt dat deze regeling wordt beschouwd als een regeling betreffende staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, behoudens zo ze onder één van de vrijstellingscategorieën zouden vallen, doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om dit nog eens grondig te onderzoeken, en dit het best in samenspraak met de bevoegde diensten van de Europese Commissie. Mocht na het voormelde onderzoek nog twijfel blijven bestaan over de mogelijke kwalificatie van de maatregel als staatssteun, dan wordt de adviesaanvrager aangeraden het voorontwerp alsnog aan te melden bij

¹⁹ Adv.RvS 45.661/1 van 8 januari 2009, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentensportvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportorganisatie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2125/1.

de Europese Commissie, teneinde hierover uitsluitel te verkrijgen. In dit verband dient te worden herinnerd aan de sanctie die dreigt bij een onterechte niet-aanmelding.

Afdeling 14 – Extra werkingsbudget ter compensatie van energiefacturen in schooljaar 2022-2023

Afdeling 15 – Extra werkingsbudget voor materiaal- of energie-intensief studieaanbod in het secundair onderwijs

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 8 – INWERKINGTREDING

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE