



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.983/1/V

van 27 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering
van het decreet van (...) over het gecoördineerd Vlaams
vrijwilligersbeleid’

Op 3 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van (...) over het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2023.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 23 juni 2023 ‘over het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid’¹.

In hoofdstuk 1 van het ontwerp (“Algemene bepalingen”) wordt in een aantal definities voorzien (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt het departement Cultuur, Jeugd en Media aangewezen als de administratie in de zin van het voormeld decreet en wordt dit departement gemachtigd om een aantal modellen ter beschikking te stellen (artikel 2). Hoofdstuk 2 (“Bepalingen over de werkingssubsidie voor vzw Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk”) omvat regels inzake de subsidieaanvraag (artikelen 3 en 4), de beslissing over de subsidieaanvraag (artikelen 5 en 6), de beheersovereenkomst (artikel 7), de uitbetaling van de werkingssubsidie (artikel 8) en de evaluatie ervan (artikel 9). Hoofdstuk 3 (“Verantwoording, toezicht en reservevorming”) stelt regels vast inzake de verantwoording van het gebruik van de subsidie, machtigt de minister tot het bepalen van de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten (artikel 10) en bevat bepalingen inzake het toezicht (artikelen 11 en 12) en een regeling inzake de reserves (artikel 13).

RECHTSGROND

3. Met uitzondering van artikel 13 vindt het ontwerp rechtsgrond in de in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef vermelde artikelen 2, 1°, en 12, 1° tot 8°, 10° en 11°, van het decreet van 23 juni 2023. Voor artikel 13 van het ontwerp, dat de reserve regelt, moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de regels vast te stellen voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies.

¹ Dit decreet werd op 23 juni 2023 bekrachtigd en afgekondigd (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1674/3). Het is, op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek “Rechtsgronden” moet worden aangevuld overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.
5. Veeleer dan naar een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet in de rubriek “Vormvereisten” worden verwezen naar de mededeling van 16 juni 2023 van die instelling waarbij ze zich onbevoegd verklaart om een advies uit te brengen.

Artikelen 9 en 11

6. Luidens de artikelen 9 en 11, tweede lid, van het ontwerp kan het departement “alle initiatieven nemen die het nodig acht” voor de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst, respectievelijk de uitoefening van het toezicht op de aanwending van de werkingssubsidie.

In zoverre de bedoelde initiatieven louter kaderen in de normale uitoefening van de aan het departement opgedragen taken in dat verband, zijn de ontworpen bepalingen weinig zinvol, temeer omdat ze hoe dan ook geen grondslag kunnen bieden voor het nemen van meer ingrijpende maatregelen waarvoor een uitdrukkelijke decretale machtiging is vereist.

Artikel 10

- 7.1. Artikel 9, tweede lid, van het decreet van 23 juni 2023 bepaalt dat de werkingssubsidie wordt toegekend om de personeels- en werkingskosten te ondersteunen en gelijktijdig de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering om te bepalen welke kosten in aanmerking komen.

Artikel 10, vijfde lid, van het ontwerp machtigt nu de minister om de nadere regels te bepalen voor de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten.

- 7.2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De decretale omschrijving van de bestemming van de werkingssubsidie is ruim. Tenzij de aan de minister toegekende bevoegdheid zo moet worden begrepen dat ze louter betrekking heeft op de nadere bepaling van een verplichting in het kader van de jaarlijkse verantwoording (in welk geval ze moet worden geherformuleerd), moeten de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten in het ontwerp zelf worden omschreven en kan desgevallend de nadere uitwerking ervan aan de minister worden overgelaten².

Artikel 12

8. Artikel 12, § 1, van het ontwerp bepaalt dat als bij het toezicht een ernstige tekortkoming wordt vastgesteld, het departement een maatregel voorstelt en daarvan melding maakt aan het steunpunt³. Met toepassing van artikel 12, § 2, van het ontwerp kan het steunpunt een repliek indienen bij het departement als het de tekortkoming betwist of van mening is dat de voorgestelde maatregel daarmee niet in een redelijke verhouding staat.

Uit artikel 12, § 3, van het ontwerp volgt evenwel dat het departement, zelfs rekening houdend met de repliek, steeds een maatregel voorstelt aan de minister, waarna die over de maatregel beslist. In zoverre op die manier de mogelijkheid zou worden uitgesloten om geen maatregel voor te stellen (*a fortiori* om geen maatregel op te leggen), leidt dat ertoe dat niet steeds nuttig met een pertinente repliek van het steunpunt rekening kan worden gehouden. De gemachtigde bevestigde dat dit niet de bedoeling is. De tekst van het ontwerp kan op dat punt dus nog worden verduidelijkt.

Artikel 13

9. In artikel 13, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de reserve, vermeld in het eerste lid⁴, die niet voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 72 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, wordt ingehouden of teruggestort aan de Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien de bedoelde reserve luidens het eerste lid is aangelegd ten laste van de diverse subsidies toegekend door de Vlaamse Overheid, en zich dus in het vermogen van het steunpunt bevindt, is niet duidelijk wat wordt bedoeld met een “inhouding” van reserves. Indien het de bedoeling is dat de “inhouding” betrekking heeft op toekomstige subsidies, dan moet dat in de tekst worden verduidelijkt.

² De bepaling zou in dat geval beter worden ondergebracht in afdeling 1 (“Toekenning van de werkingssubsidie”) van hoofdstuk 2.

³ Men schrijve in artikel 12 van het ontwerp telkens “het steunpunt” (in plaats van “de subsidiebegunstigde”).

⁴ Men schrijve in artikel 13, eerste lid, van het ontwerp “het departement” (in plaats van “de administratie”).

10. In artikel 13, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de reserves bij stopzetting van de werkingssubsidie worden gebruikt voor de doelstelling waarvoor de subsidie is toegekend. Gevraagd om toelichting bij de verhouding van deze bepaling tot artikel 72 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 13, derde lid van het ontwerp is bedoeld als bevestiging van artikel 72, § 2 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019. Maar omdat dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als een afwijking van artikel 72, § 3, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, stellen wij voor om artikel 13, derde lid uit het ontwerp te schrappen.”

Daarmee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Marnix VAN DAMME