

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.665/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 februari 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de toekenning van subsidies aan toeristische organisaties voor de tewerkstelling van personeelsleden", heeft op 16 maart 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de regels te bepalen in verband met de subsidiëring, door Toerisme Vlaanderen, van toeristische organisaties voor de tewerkstelling van personeel.

Het ontwerp bevat een algemene bepaling waarbij Toerisme Vlaanderen gemachtigd wordt om dergelijke subsidies te verlenen (artikel 2). Daarnaast bevat het ontwerp een specifieke regeling i.v.m. toeristische organisaties die een of meer personeelsleden tewerkstellen in het gewezen Derde Arbeidscircuit (DAC); deze regeling kadert in de omvorming van arbeidsplaatsen in het DAC-statuuut tot "reguliere" arbeidsplaatsen (artikelen 3 tot 7).

Het ontwerp bevat voorts nog een bepaling i.v.m. het toezicht door Toerisme Vlaanderen op de naleving van de subsidievoorwaarden (artikel 8).

RECHTSGROND

3. Volgens de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in het decreet van 7 juli 1998 betreffende de openbare instelling Toerisme Vlaanderen en de Vlaamse

.../...

Raad voor het Toerisme, en in artikel 4 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

Wat betreft het decreet van 7 juli 1998, verwijst de gemachtigde ambtenaar meer bepaald naar artikel 25. Naar luid van dat artikel bepaalt de Vlaamse regering onder welke voorwaarden en volgens welke regels Toerisme Vlaanderen subsidies en andere vormen van tegemoetkoming kan verlenen, met het oog op het ondersteunen van de ontwikkeling van het toeristisch-recreatieve productaanbod.

Artikel 4 van het decreet van 19 december 2003 bepaalt o. m. dat Toerisme Vlaanderen, binnen de perken van de begrotingskredieten, personeels- en werkingssubsidies kan verlenen aan de door haar erkende verenigingen, en dat de Vlaamse regering de voorwaarden voor de toekenning van deze subsidies nader bepaalt.

Uit de parlementaire voorbereiding van genoemd artikel 4 blijkt dat die bepaling haar oorsprong vindt in betwistingen over de vraag of op grond van de bestaande regels personeelssubsidies (in het bijzonder voor de regularisatie van DAC'ers) konden worden verstrekt. De decreetgever heeft elke onzekerheid ter zake willen uitsluiten en een uitdrukkelijke rechtsgrond willen creëren ⁽¹⁾.

Gelet op die ontstaansgeschiedenis van artikel 4 van het decreet van 19 december 2003, moet dat artikel beschouwd worden als de bepaling die de personeels- en werkingssubsidies voortaan exhaustief regelt. Dit houdt in dat, als voor het personeel of de werking van een vereniging geen subsidie toegekend kan worden op grond van artikel 4 van het decreet van 19 december 2003, er ook niet teruggevallen kan worden op artikel 25 van het decreet van 7 juli 1998.

Wel kan aangenomen worden dat, gelet op de doelstelling van de decreetgever, het voornoemde artikel 4 van het decreet van 19 december 2003 ruim geïnterpreteerd moet worden.

⁽¹⁾ Zie de memorie van toelichting, *Parl. St.*, Vl. Parl, 2003-2004, nr. 1948/1, p. 4, en het verslag namens de commissie, nr. 1948/12, p. 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen uiteengezet is i.v.m. de rechtsgrond van het ontworpen besluit (opmerking 3), dient het eerste lid uit de aanhef te worden weggelaten.

5. Tussen het derde en het vierde lid van de aanhef (die het tweede en het derde lid worden) dient een lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het begrotingsakkoord.

6. In het vijfde lid dient te worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in plaats van naar artikel 84, eerste lid, 2°.

Artikel 1

7. In 1° dienen de woorden "Hoge Raad voor het Toerisme" te worden vervangen door "Vlaamse Raad voor het Toerisme".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2.

8. Voorts moet worden opgemerkt dat in de opheffing van het decreet van 7 juli 1998 wordt voorzien door een ontworpen decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Toerisme Vlaanderen", dat op 10 maart 2004 is aangenomen door het Vlaams Parlement ⁽²⁾.

⁽²⁾ Voor de goedgekeurde tekst, zie *Parl. St.*, Vlaams Parl., 2003-2004, nr. 1997/7.

Indien het thans voorliggende ontwerpbesluit zou worden goedgekeurd nadat het hiervoor genoemde decreet in werking zou zijn getreden (en het decreet van 7 juli 1998 dus zou zijn opgeheven) ⁽³⁾, dient de verwijzing naar het decreet van 7 juli 1998 te worden vervangen door een verwijzing naar het nieuwe decreet.

Artikel 2

9. Dit artikel stelt de voorwaarden vast waaronder Toerisme Vlaanderen in het algemeen subsidies kan toekennen voor de tewerkstelling van personeel.

De enige voorwaarden zijn dat de subsidie moet passen binnen de perken van de begrotingskredieten, en dat ze moet kaderen binnen de in artikel 4 van het decreet van 7 juli 1998 omschreven taken en bevoegdheden van Toerisme Vlaanderen.

Voor het overige bevat artikel 2 geen enkel criterium op basis waarvan Toerisme Vlaanderen moet beslissen welke organisaties, bedoeld in artikel 4 van het decreet van 19 december 2003, in aanmerking komen en welke niet. Er zijn ook geen regels voor het bepalen van het bedrag van de subsidie (bijv. hoeveel personeelsleden kunnen worden gesubsidieerd en tegen welk bedrag), noch regels i.v.m. de procedure voor het aanvragen van subsidies, het behandelen van de aanvragen, de uitbetaling enz.

Aldus wordt aan Toerisme Vlaanderen een haast onbeperkte beoordelingsbevoegdheid gegeven.

Het toekennen van een dergelijke bevoegdheid kan moeilijk beschouwd worden als een behoorlijke uitvoering van de opdracht die bij artikel 4, derde lid, van het decreet van 19 december 2003 aan de Vlaamse regering is verleend. Het ontwerp moet op dit punt dan ook worden aangevuld.

10. Indien het thans voorliggende ontwerpbesluit zou worden goedgekeurd nadat het hiervoor genoemde decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd

⁽³⁾ Het is de Vlaamse regering die de datum van inwerkingtreding van het nieuwe decreet moet bepalen.

agentschap met rechtspersoonlijkheid "Toerisme Vlaanderen" in werking zou zijn getreden (zie opmerking 8), dient de verwijzing naar artikel 4 van het decreet van 7 juli 1998 te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 5, § 1, van het nieuwe decreet. Het is immers in dat laatste artikel dat voortaan de taken van Toerisme Vlaanderen worden vermeld.

Artikel 3

11. In de nota aan de Vlaamse regering wordt gesteld dat de specifieke subsidieregeling voor de tewerkstelling van gewezen DAC'ers op termijn zal opgaan in de algemene subsidieregeling, zoals omschreven in artikel 2 van het ontwerpbesluit.

Het uitdovend karakter van de bijzondere regeling voor de gewezen DAC'ers blijkt niet uit artikel 3, eerste lid, of uit enige andere bepaling van het ontwerp. Zoals de bepalingen van hoofdstuk II zijn geredigeerd, zouden de gewezen DAC'ers tot aan de wijziging van dat hoofdstuk onder de toepassing ervan blijven vallen, en niet onder de toepassing van de algemene regeling.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het, ter wille van de rechtszekerheid, niet beter is om in de tekst zelf van het ontwerp duidelijk te maken hoelang de bepalingen van hoofdstuk II van toepassing blijven.

12. Volgens artikel 3, tweede lid, bepaalt de minister welke toeristische organisaties met personeelsleden in gewezen DAC-statuuut voor de subsidie in aanmerking komen.

Die bepaling zou zo begrepen kunnen worden dat de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het aanwijzen van de organisaties die onder de toepassing van hoofdstuk II vallen. In dat geval bestaat er tegen een dergelijke subdelegatie van bevoegdheid geen bezwaar, omdat de beslissing van de minister dan van louter declaratieve aard is.

De gemachtigde ambtenaar heeft evenwel verklaard dat het de bedoeling is dat de minister bij het opstellen van de lijst een selectie maakt tussen de organisaties, en m.a.w. de organisaties kiest die voor subsidiëring in aanmerking komen. In die interpretatie verdient het aanbeveling om in het ontwerp de criteria te bepalen op grond waarvan de minister een selectie dient te maken.

Artikel 4

13. In 2° wordt melding gemaakt van de vervanging van een personeelslid "overeenkomstig de door Toerisme Vlaanderen bepaalde modaliteiten".

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt aldus aan Toerisme Vlaanderen de bevoegdheid verleend om algemene regels vast te stellen.

Een dergelijke subdelegatie van bevoegdheid is slechts geoorloofd, indien ze op detailkwesties slaat. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het wel degelijk de bedoeling dat de modaliteiten enkel op zulke kwesties betrekking hebben. Indien de subdelegatie inderdaad daartoe beperkt kan worden, zou in het ontwerp nader bepaald moeten worden waarop de bedoelde modaliteiten betrekking kunnen hebben.

Het komt de Raad van State echter voor dat niet uitgesloten kan worden dat het om meer dan enkel detailkwesties zal gaan. Indien de te bepalen modaliteiten inderdaad de inhoud zelf van de regeling kunnen betreffen, dient ervan afgezien te worden om aan Toerisme Vlaanderen de bevoegdheid terzake te subdelegeren. In dat geval zouden de betrokken modaliteiten in beginsel in het ontwerp zelf bepaald moeten worden; de bevoegdheid terzake zou eventueel ook aan de minister gedelegeerd kunnen worden.

Artikel 7

14. Volgens dit artikel bepaalt Toerisme Vlaanderen de nadere modaliteiten m.b.t. de aanpassing van de arbeidsovereenkomst, de indiening van de subsidieaanvraag, de voorlegging van bewijsstukken, de uitbetaling van de subsidies en de controle op de aanwending van de subsidies.

.../...

Ook hier betreft het een subdelegatie van verordenende bevoegdheid. Deze heeft bovendien kennelijk geen betrekking op detailkwesties.

In die omstandigheden dient artikel 7 vervangen te worden door een of meer artikelen waarin de voornoemde aangelegenheden zelf gereld worden, of door een bepaling waarbij opdracht verleend wordt aan de minister om die aangelegenheden te regelen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT