

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 49.087/3  
VAN 11 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 december 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "over de subsidiëring van stages bij internationale organisaties", heeft het volgende advies gegeven:

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

\*

\*   \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit voorziet in de subsidiëring van stages bij internationale organisaties binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten. De aanvraag voor deze subsidie kan ten vroegste worden ingediend zes maanden voor de aanvang van de stage en uiterlijk de dag voor de aanvang ervan (artikelen 3 en 4). Het ontwerp regelt de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de subsidie, waaronder het vereiste om bij de aanvang van de stage jonger te zijn dan 35 jaar, alsook de vereiste documenten voor de aanvraag (artikelen 5 en 6). De subsidie omvat een vergoeding voor de kosten van levensonderhoud en verblijf, alsook een reisvergoeding (artikel 7). Het ontwerp bevat ook bepalingen met betrekking tot de uitbetaling van de subsidie, de voortijdige beëindiging van de stage, de indiening van verantwoordingsstukken, de cumulatie met andere subsidies en de terugvordering van de subsidie (artikelen 8 tot 12).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties en van het ministerieel besluit van 29 september 2006 betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties (artikel 15) en treedt in werking op 1 januari 2011 (artikel 17).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 67 van het decreet van 9 juli 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010. Bij deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorwaarden te bepalen met betrekking tot financiële tussenkomsten in het kader van stages bij internationale organisaties.

### VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 9, § 2, van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid dient de Vlaamse Regering het advies van de Jeugdraad in te winnen over ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering over aangelegenheden die de jeugd betreffen. Overeenkomstig artikel 2, 1°, van dat decreet wordt onder "jeugd" verstaan de personen tot en met dertig jaar, of een deel van deze bevolkingsgroep.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties, waarvan de opheffing wordt beoogd, voorziet in een leeftijdsgrens van dertig jaar en is bijgevolg uitsluitend gericht tot de jeugd als bedoeld bij het voormelde decreet. De Jeugdraad heeft dan ook over dat besluit een advies gegeven.

Alleen al omdat het ontwerp voorziet in de opheffing van een regeling over een aangelegenheid die uitsluitend de jeugd betreft en er een nieuwe regeling met aangepaste voorwaarden voor in de plaats stelt, dient het advies van de Jeugdraad ook over het huidige ontwerpbesluit te worden ingewonnen. Het gegeven dat het ontworpen besluit in vergelijking met de bestaande regeling gebaseerd is op een autonome rechtsgrond en niet op het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid, zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Algemene opmerking

5. Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt dat de in het ontwerp bedoelde subsidie wordt toegekend binnen de perken van de jaarlijks vastgestelde begrotingskredieten. Deze bepaling maakt het mogelijk dat vanaf een bepaald tijdstip, namelijk indien de beschikbare begrotingskredieten zijn opgebruikt, geen subsidieaanvragen meer worden ingewilligd. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande voorgehouden dat het ontwerp gebaseerd is op het uitgangspunt "wie eerst komt, eerst maalt".

Een dergelijke regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van de subsidieaanvraag aldus bepalend kan zijn voor het al dan niet inwilligen ervan. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat voor die regeling een deugdelijke, met het gelijkheidsbeginsel verenigbare, verantwoording bestaat.

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om de ontworpen regeling aan te passen, hetzij door het bedrag van de subsidie zodanig te verlagen dat de toekenning ervan aan elke aanvrager, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, gewaarborgd kan worden, hetzij door de aanvragen die in een bepaalde periode worden ingediend, te groeperen teneinde het voor die periode beschikbare bedrag naar evenredigheid te verdelen over de aanvragers.

### Aanhef

6. Om dezelfde redenen die zo-even werden weergegeven voor wat betreft de raadpleging van de Jeugdraad (opmerking 4), dient de Vlaamse minister, bevoegd voor Jeugd, het ontworpen besluit mee voor te dragen. Het zesde lid van de aanhef moet in die zin worden aangevuld.

### Artikel 2

7. Bij artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt de minister, bevoegd voor het buitenlands beleid en de Europese aangelegenheden (hierna: de minister) gemachtigd om de internationale organisaties en de vestigingen aan te wijzen waarvan de stages in aanmerking komen voor subsidiëring.

Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, kan enkel in overeenstemming worden geacht met het bepaalde in artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Te dezen is de ontworpen delegatie ruim opgevat en wordt op die manier de omvang van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling overgelaten aan de minister, hetgeen niet kan worden beschouwd als het regelen van een aangelegenheid van bijkomstige aard of van beperkt belang. De ontworpen delegatie kan dan ook alleen maar worden aanvaard indien de bevoegdheid van de minister nader wordt omschreven door in het ontwerp een aantal criteria op te nemen voor het bepalen van de financierbare stageplaatsen.

8. In artikel 2, eerste lid, wordt gewag gemaakt van "de vestigingen" waarvan de stages voor subsidiëring in aanmerking komen. Aangezien artikel 67 van het voormelde decreet van 9 juli 2010 enkel rechtsgrond biedt voor subsidies voor stages bij internationale organisaties,

moet worden verduidelijkt dat het gaat om vestigingen van internationale organisaties en niet van andere organisaties of instellingen.

#### Artikel 5

9. Overeenkomstig artikel 5, 4°, moeten kandidaten bij de aanvang van de stage jonger zijn dan 35 jaar, tenzij de betrokken internationale organisatie zelf een andere leeftijdsgrens oplegt.

De Raad van State vestigt de aandacht van de stellers van het ontwerp er op dat deze bepaling tot gevolg kan hebben dat, indien een internationale organisatie een vrij hoge leeftijdsgrens hanteert (bijvoorbeeld 65 jaar), een aanmerkelijke ongelijkheid ontstaat tussen de kandidaten naargelang de stageplaats, die mogelijkwijze niet spoort met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Desgevallend kan worden overwogen om hetzij dit verschil inzake de leeftijdsgrens te beperken, hetzij enkel rekening te houden met een lagere leeftijdsgrens die door een internationale organisatie wordt opgelegd. In het laatste geval schrijve men in de betrokken bepaling "lagere leeftijdsgrens" in plaats van "andere leeftijdsgrens".

#### Artikelen 9 en 12

10. De artikelen 9 en 12 bevatten regels inzake de aanwending van de subsidies en de controle erop. Deze regels herhalen ten dele wat reeds voortvloeit uit artikel 57 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, [...] de vigerende bepalingen betreffende [...] de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies [...] van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De inwerkingtreding 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, is voor de Vlaamse Gemeenschap uitgesteld tot 1 januari 2012 (zie het koninklijk besluit van 4 mei 2010 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding 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).

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen - zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen -, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader [...] in deze materies specifieke regels te bepalen"<sup>2</sup>, die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, thans vervat in de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die [door de federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken"<sup>3</sup>. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, en niet de regering, behoudens wanneer daartoe een uitdrukkelijke machtiging bestaat, die te dezen niet voorhanden is.

De artikelen 9 en 12 moeten bijgevolg in elk geval worden weggelaten uit het ontwerp.

-----

---

<sup>2</sup> Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

<sup>3</sup> *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

De kamer was samengesteld uit

|          |                    |                         |
|----------|--------------------|-------------------------|
| de Heren | J. SMETS,          | staatsraad, voorzitter, |
|          | B. SEUTIN,         |                         |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE | staatsraden,            |
|          | H. COUSY,          |                         |
|          | J. VELAERS,        | assessoren van de       |
|          |                    | afdeling Wetgeving,     |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,    | griffier.               |

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS