



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.129/3
van 16 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het
stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’

Op 1 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2012.

*

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 beperkt tot 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 ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

Het ontwerp bevat een hoofdstuk 1 met algemene bepalingen (artikelen 1 tot 3), een hoofdstuk 2 dat de subsidiëringsvoorwaarden en de bestedingspercentages voor de Vlaamse beleidsprioriteiten “Sport voor Allen” voor de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie bepaalt (artikelen 4 tot 9), een hoofdstuk 3 waarin de subsidiëringsvoorwaarden voor de Vlaamse beleidsprioriteit “Sport voor Allen” voor de provincies worden vastgesteld (artikel 10), een hoofdstuk 4 dat de subsidiëringsprocedure voor de gemeenten en de provincies regelt (artikelen 11 tot 14), een hoofdstuk 5 dat de subsidiëringsprocedure voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie bepaalt (artikelen 15 tot 20), een hoofdstuk 6 dat de erkenningsprocedure, de subsidiëringsvoorwaarden en de subsidiëringsprocedure voor, enerzijds, een organisatie voor de begeleiding van de besturen en, anderzijds, een organisatie voor de coördinatie en de begeleiding van een pool van begeleiders in de sport regelt (artikelen 21 tot 31), en een hoofdstuk 7 met slotbepalingen, die onder meer in de opheffing voorzien van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering, en die de inwerkingtreding regelen van de onderscheiden bepalingen van het te nemen besluit.

Het ontwerp valt, wat de subsidiëring van gemeenten en provincies betreft, ook te situeren in het licht van het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’ (hierna: planlastendecreet).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 7, 10, 12, 18, 21, 22, § 2, 24, derde lid, 25, eerste lid, 26, tweede lid, 27, 28, § 2, 30, derde lid, 31, eerste lid, 32, tweede lid, en 33 van het decreet van 6 juli 2012.

3.2. Voor enige bepalingen van het ontwerp dient aan de rechtsgrond een afzonderlijk onderzoek te worden besteed.

3.2.1. Luidens de tweede zin van artikel 2 van het ontwerp kan voor het toekennen van de subsidies die met toepassing van het decreet van 6 juli 2012 en het te nemen besluit worden uitgekeerd in hoofde van de erin vermelde initiatieven, enkel een werking buiten het Nederlandse taalgebied of buiten het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden aanvaard als het om geografische of sporttechnische redenen vereist is. Vraag is of deze bepaling spoort met artikel 3, tweede lid van het decreet van 6 juli 2012, naar luid waarvan de subsidies die in het raam van dit decreet worden uitgekeerd, enkel kunnen worden aangewend voor de ondersteuning of de

organisatie van Nederlandstalige sportinitiatieven, zijnde “initiatieven van instellingen die hun zetel en werking hebben in het Nederlandse taalgebied of initiatieven van instellingen die hun zetel en werking hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Vlaamse Gemeenschap”.

In advies 50.918/3¹ werd het volgende opgemerkt:

“In de memorie van toelichting wordt vermeld dat ‘een uitzondering op het vlak van werking enkel kan worden gemaakt indien het om geografische en sporttechnische redenen vereist is om uit te wijken naar andere delen van het land’. Dat blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

Volgens de gemachtigde zal die uitzondering worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit, maar daartoe zou een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering dienen te worden gegeven.”

Er dient te worden vastgesteld dat ter zake geen machtiging werd opgenomen in het decreet van 6 juli 2012, maar volgens de gemachtigde bevat artikel 2 van het ontwerp een subsidiëringsvoorwaarde, zodat het rechtsgrond zou vinden in de bepalingen van het decreet van 6 juli 2012 waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om subsidievoorwaarden in het raam van het lokale sportbeleid te bepalen. Er dient dan evenwel te worden gepreciseerd dat enkel welbepaalde sportactiviteiten kunnen plaatsvinden buiten het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; de werking van de betrokken organisatie of instelling moet overheersend in het Nederlandse taalgebied of te Brussel-Hoofdstad kunnen worden gelokaliseerd.

3.2.2. In artikel 4, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat de directe financiële ondersteuning van sportverenigingen die de gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie verlenen in het raam van de kwalitatieve uitbouw van de sportverenigingen (één van de Vlaamse beleidsprioriteiten “Sport voor Allen” – zie artikel 5, 1°, van het decreet van 6 juli 2012), niet kan worden verleend aan sportverenigingen die zijn aangesloten bij unitaire sportbonden die niet gesplitst zijn in een Vlaamse en een Franstalige vleugel.

Anders dan in artikel 6, tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012, waar met betrekking tot de beleidsprioriteit “stimuleren van sportverenigingen tot professionalisering” wordt vereist dat de betrokken sportverenigingen zijn aangesloten bij een erkende Vlaamse sportfederatie, wordt in artikel 6, eerste lid, van dat decreet met betrekking tot de in artikel 5, 1°, ervan bedoelde beleidsprioriteit geen vereiste gesteld wat betreft de aansluiting bij een sportfederatie. Er kan dan ook bezwaarlijk worden aangenomen dat de Vlaamse Regering als subsidievoorwaarde kan opleggen dat de betrokken sportverenigingen niet zijn aangesloten bij een niet-gesplitste unitaire sportbond. Daargelaten dat gebrek aan rechtsgrond, rijst overigens de vraag of het verschil in behandeling dat die voorwaarde, die geen verband houdt met het voorwerp van het decreet van 6 juli 2006 (het stimuleren en het subsidiëren van het lokale sportbeleid) of met de betrokken beleidsprioriteit, doet ontstaan, wel kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

¹ Advies 50.918/3 van 21 februari 2012 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012, *Parl. St.* Vl. Parl., 2011-2012, nr. 1582-1, p. 77-78.

3.2.3. De artikelen 14 en 20 van het ontwerp bepalen dat het Agentschap voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie (hierna: Bloso) bij de gemeenten, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie controle kan uitoefenen in het raam van de plannings- en rapporteringsdocumenten of op de aanwending van de subsidies in het raam van de Vlaamse beleidsprioriteiten “Sport voor Allen”. Ook in artikel 30 van het ontwerp wordt voorzien in een controletaak voor Bloso met betrekking tot de uitvoering van de opdrachten van de begeleidende organisaties en de hen toegekende subsidies.

De artikelen 10, 12, tweede lid, en 21 van het decreet van 6 juli 2012 voorzien onder meer in een machtiging aan de Vlaamse Regering om de controle op de aanwending van de subsidies te regelen, maar dan enkel ten aanzien van de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies, maar niet ten aanzien van de begeleidende organisaties. Zij bieden derhalve enkel rechtsgrond aan de artikelen 14 en 20 van het ontwerp, maar niet aan artikel 30 ervan. Dat laatste artikel kan wel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 27 en 33 van het decreet van 6 juli 2012 en artikel 5, eerste lid, 6°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot omvorming van de Vlaamse openbare instelling Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid BLOSO’.

3.3. De gemachtigde is het ermee eens dat het planlastendecreet geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Aangezien het planlastendecreet geen rechtsgrond biedt voor enige bepaling van het ontworpen besluit, dient het derde lid van de aanhef te worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 8

5. Volgens de gemachtigde vormen de artikelen 7 en 12, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 de rechtsgrond voor artikel 8 van het ontwerp, en houdt dat laatste artikel bijgevolg een subsidiëeringsvoorwaarde in. Zij beaamt dat artikel 8 van het ontwerp dan best, zoals artikel 9 van het ontwerp, aanvangt als volgt:

“Om voor subsidiëring voor de uitvoering van de Vlaamse beleidsprioriteiten, vermeld in de artikelen 5, 6 en 11 van het decreet van 6 juli 2012 in aanmerking te komen, zijn ...”.

Artikel 29

6. In artikel 29, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt artikel 13, eerste lid, 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’² geparafraseerd, wat overbodig is.

Artikel 29, § 2, tweede lid, van het ontwerp bevat een minder strenge regeling dan dewelke is vervat in artikel 13, tweede lid, van de wet van 16 mei 2003. Volgens de gemachtigde is het evenwel niet de bedoeling om op enigerlei wijze af te wijken van die wet, wat overigens niet toelaatbaar zou zijn.

Artikel 29, § 2, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 32

7. Luidens artikel 35 van het decreet van 6 juli 2012 wordt het erin vermelde decreet van 9 maart 2007³, dat de rechtsgrond vormt voor de besluiten van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 32 van het ontwerp, opgeheven met ingang van 1 januari 2014, met uitzondering van een aantal artikelen die pas worden opgeheven op 31 december 2014 of 31 december 2015. Daarnaast bevat het genoemde artikel 35 een overgangsbepaling met betrekking tot het aanvullende sportbeleidsplan van de Brusselse gemeenten.

De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Art 32, eerste lid, 1°: het jaarverslag in het kader van het SVA decreet van 2007 over het vorige jaar (2013) wordt pas bezorgd aan de overheid tegen 1 september van het jaar dat volgt op het jaar waarop het verslag betrekking heeft (1/9/2014). Op basis hiervan gebeurt de uitbetaling van het saldo/regularisatie voor 31 december van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar 2013. Vandaar dat deze bepalingen in voege blijven tot 31/12/2014. Zo niet kan de subsidie 2013 niet worden afgehandeld.

Art 32, eerste lid, 2°: VGC: inhoudelijke voorwaarden om voor subsidiëring in aanmerking te komen op basis van het SVA-decreet blijven van toepassing tot 31/12/2015 (zie artikel 35 decreet 6/7/2012).

Art 32, eerste lid, 3°: zelfde reden, maar dan voor de VGC, als bij art. 32, eerste lid, 1°: het jaarverslag in het kader van het SVA decreet van 2007 over het vorige jaar (2015) wordt pas bezorgd aan de overheid tegen 1 september van het jaar dat volgt op het jaar waarop het verslag betrekking heeft (1/9/2016). Op basis hiervan gebeurt de uitbetaling van het saldo/regularisatie voor 31 december van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar 2015. Vandaar dat deze bepalingen in voege blijven tot 31/12/2016. Zo niet kan de subsidie 2015 niet worden afgehandeld.

² Deze wet is van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap krachtens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, die wat de Vlaamse Gemeenschap betreft in werking is getreden op 1 januari 2012.

³ Decreet van 9 maart 2007 ‘houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid’.

Art. 32, tweede lid: impulssubsidie: het jaarverslag in het kader van het SVA decreet van 2007 over het vorige jaar (2013) wordt pas bezorgd aan de overheid tegen 1 september van het jaar dat volgt op het jaar waarop het verslag betrekking heeft (1/9/2014). Op basis hiervan gebeurt de uitbetaling van het saldo/regularisatie voor 31 december van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar 2013. Vandaar dat deze bepalingen in voege blijven tot 31/12/2014. Zo niet kan de subsidie 2013 niet worden afgehandeld.

Art. 32, derde lid: aanvullende subsidie: het jaarverslag in het kader van het SVA decreet van 2007 over het vorige jaar (2013) wordt pas bezorgd aan de overheid tegen 1 september van het jaar dat volgt op het jaar waarop het verslag betrekking heeft (1/9/2014). Op basis hiervan gebeurt de uitbetaling van het saldo/regularisatie voor 31 december van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar 2013. Vandaar dat deze bepalingen in voege blijven tot 31/12/2014. Zo niet kan de subsidie 2013 niet worden afgehandeld.”

Een bepaling uit een uitvoeringsbesluit kan evenwel niet langer in werking blijven dan de decretale bepaling die ervoor rechtsgrond biedt. Wenst men de voorgenomen regeling te behouden, dan dient artikel 35 van het decreet van 6 juli 2012 te worden aangepast, ofwel door de datum van opheffing van de bepalingen uit het decreet van 9 maart 2007 die rechtsgrond bieden aan de in artikel 32, eerste lid, 1° en 3°, tweede en derde lid, van het ontwerp genoemde artikelen te verschuiven, ofwel door in het decreet van 6 juli 2012 een bepaling in te voegen waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om overgangsbepalingen vast te stellen voor wat betreft de na de opheffing van de genoemde bepalingen nog te stellen handelingen in verband met de subsidies die op grond van het decreet van 9 maart 2007 werden toegekend.

Artikel 34

8. Artikel 34 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Daarbij moet worden vastgesteld dat verschillende artikelen ervan (namelijk de artikelen 21, 22, 23, 24, 25, tweede lid, 26 en 27) in werking treden vóór hun rechtsgrond in werking treedt.

Hierop gewezen, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“(artikelen 21 en 22) Het betreft de erkenningsprocedure. De erkenning start vanaf 1/1/2014. Het aanvraagdossier voor de erkenning wordt daarom opgevraagd tegen 1/9/2013 om vanaf 1/1/2014 op een kwaliteitsvolle manier te kunnen samenwerken met deze organisatie zodat er geen vacuüm zou ontstaan inzake de inhoudelijke begeleiding van de besturen.

(artikelen 23 en 24) Het betreft de inhoud van het beleidsplan en het jaarlijks actieplan die vooraf worden ingediend. De subsidiëring start vanaf 1/1/2014. Het aanvraagdossier voor subsidiëring wordt daarom opgevraagd tegen 15/11/2013. (zelfde argumentatie als hierboven m.b.t. 3°).

(artikel 25, tweede lid) Aansluitend op de argumentatie bij artikelen 23 en 24 is het opportuun dat art. 25, 2° lid ook in werking treedt op 15 november 2013 zodat de organisatie voor de coördinatie en de begeleiding van een pool van begeleiders in de sport in haar jaaractieplannen 2014 en 2015 kan duiden op welke wijze en via welke acties ze haar opdrachten voor de VGC zal gaan uitvoeren vanaf 2016. Het gaat dus om de beschrijving in de jaaractieplannen 2014 en 2015 van het voorbereidingstraject in het kader van haar nieuwe opdracht voor VGC tijdens de welke ze samen met VGC de

overdracht van de taak voorbereiden. In de jaaractieplannen vanaf 2016 tem 2019 worden dan de effectieve werking voor de VGC beschreven.

(artikelen 26 en 27) Het betreft het beleidsplan en het jaarlijks actieplan die vooraf worden ingediend. De subsidiëring start vanaf 1/1/2014. Het aanvraagdossier voor subsidiëring wordt daarom opgevraagd tegen 15/11/2013. (zelfde argumentatie als hierboven m.b.t. 3° en 4°).”

Al kan men begrip opbrengen voor de doelstellingen die worden beoogd met de geschetste regeling van inwerkingtreding, toch kan men er niet omheen dat een bepaling uit een reglementair besluit nooit eerder in werking kan treden dan haar rechtsgrond.

Er zou kunnen worden overwogen om artikel 38 van het decreet van 6 juli 2012 in die zin te wijzigen dat de betrokken rechtsgrond biedende bepalingen eerder in werking zouden treden.

De gemachtigde stelde evenwel het volgende voor:

“De invoeging van een overgangsmaatregel voor de eerste erkenning, respectievelijk eerste subsidiëring van de organisaties onder de regeling van het decreet van 6/7/2012 en haar uitvoeringsbesluit (eerste beleidscyclus) waarbij, in afwijking van de gewone procedure, de respectievelijke aanvragen worden ingediend tegen 1/1/2014 om na onderzoek van deze aanvragen te beslissen tot erkenning/subsidiëring, met ingang van 1/1/2014.”

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS