



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.767/3
van 19 februari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra,
ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor
Jeugdtoerisme’

Op 21 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 2013.

*

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 ontwerpbesluit strekt tot regeling van de subsidiëring van de hostels, van de verschillende types jeugdverblijfcentra, van de Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme en van de ondersteuningsstructuren voor jeugdverblijfcentra en hostels, ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’.

3.1. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 5, eerste lid, 7, derde lid, 8, eerste lid, 10, derde lid, en 13, § 2, vijfde lid, van het decreet van 6 juli 2012 en, wat artikel 20 van het ontwerp betreft, in artikel 7, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’.

Voorts dient een beroep te worden gedaan 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 4 tot 8 van het decreet van 6 juli 2012 (dit voor de artikelen 2, § 1, derde lid, en 5, § 1, derde lid, van het ontwerp).

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden.

3.2.1. Luidens artikel 8, derde lid, laatste zin, van het ontwerp moeten, als de erkenning wordt geschorst “wegens de verlenging van het brandveiligheidsattest” (zie hierover opmerking 13), het jeugdverblijfscentrum of het hostel om te kunnen worden gesubsidieerd op jaarbasis minstens negen maanden effectief erkend zijn geweest. In artikel 12, eerste lid, 1°, van het decreet van 6 juli 2012 wordt evenwel zonder enige nuance bepaald dat de hostels en de jeugdverblijfcentra om gesubsidieerd te kunnen worden en gesubsidieerd te blijven, erkend dienen te zijn in het kader van het “decreet Toerisme voor Allen”¹ zodat er geen plaats lijkt te zijn voor enige modulering ter zake en de erkenning derhalve gedurende de gehele subsidieperiode moet (blijven) gelden.²

¹ Bedoeld wordt wellicht het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’.

² Hierover ondervraagd, maakte de gemachtigde gewag van praktische moeilijkheden bij de verlenging van de brandveiligheidsattesten. Daardoor is de bedoeling van artikel 8, derde lid, laatste zin, van het ontwerp wel verduidelijkt, maar is nog niet aangetoond dat ervoor rechtsgrond is.

3.2.2. Artikel 16 van het ontwerp betreft het aanleggen van fondsen door jeugdverblijfscentra en hostels, waarbij daarvoor nadere regels worden bepaald en ook de gevolgen van het aanleggen van die fondsen op de subsidies worden geregeld.

Anders dan wat het geval is voor de Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme en de ondersteuningsstructuren, bevat het decreet van 6 juli 2012 geen bepalingen betreffende het aanleggen van fondsen door jeugdverblijfscentra en hostels, noch wordt ter zake enige delegatie aan de Vlaamse Regering verleend.

Er is dan ook geen rechtsgrond om het aanleggen van zulke fondsen te regelen, al is er niets dat belet dat zulks gebeurt en al is het een evidentie dat daarbij de geldende boekhoudkundige regels moeten worden nageleefd en dat de fondsen moeten worden aangewend voor het doel van de vereniging, zoals in artikel 16, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald. Wel kunnen in beginsel de gevolgen van het bestaan van door de vereniging aangelegde fondsen op het uit te keren subsidiebedrag worden geregeld, zoals in artikel 16, § 2, tweede en derde lid, van het ontwerp gebeurt, of kan worden bepaald welk deel van de subsidies voor het aanleggen van die fondsen mag worden gebruikt, zoals in artikel 16, § 2, eerste lid, laatste zin, van het ontwerp gebeurt.

3.2.3. In artikel 16, § 2, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer de administratie vaststelt dat het betrokken jeugdverblijfscentrum of hostel onder de toepassing van artikel 16, § 2, tweede lid, dreigt te vallen, overleg wordt gepleegd, waarbij onder meer wordt nagegaan of het betrokken jeugdverblijfscentrum of hostel de aangelegde of de aangegroeide fondsen kan aanwenden voor “de jeugd en het jeugdwerk” als gedefinieerd in artikel 2, 4°, 5° en 6°, van het decreet van 6 juli 2012, op voorwaarde dat de middelen worden aangewend voor niet-recurrente uitgaven. Het decreet van 6 juli 2012 biedt evenwel niet de mogelijkheid om de subsidies aan iets anders te besteden dan aan de werkings- en personeelskosten waaraan in artikel 13, § 2, van dat decreet wordt gerefereerd. Artikel 16, § 2, vierde lid, van het ontwerp ontbeert derhalve rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit dient:

- aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus ‘tot hervorming der instellingen’;
- het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 4 tot 8, 10, derde lid, en 13, § 2, vijfde lid, van het erin vermelde decreet van 6 juli 2012;

- aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 7, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’.

DISPOSITIEF

Artikelen 2, 5, 23 en 24

5. In artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, dient te worden geschreven “artikel 5, eerste lid, 2°,” in plaats van “artikel 5, 2°”.

6. Luidens artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt, wanneer de Vlaamse Regering niet tijdig een beslissing neemt over de toekenning van subsidies,³ aan de vereniging ten minste hetzelfde subsidiebedrag toegekend als in het jaar vóór de aanvang van de vierjaarlijkse subsidieperiode. Die regel kan slechts gelden voor zover er voldoende begrotingskredieten beschikbaar zijn, wat in de genoemde bepaling zou dienen te worden vermeld.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 5, § 2, 23, vierde lid, en 24, vierde lid, van het ontwerp.

Artikel 3

7. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp dient te worden geschreven “artikel 5, eerste lid, 1°,” in plaats van “artikel 5, 1°”.

8. De draagwijdte van de in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp opgenomen regel dat de vertegenwoordiging in de vereniging “wordt herzien bij het sluiten (niet: afsluiten) van elke vierjaarlijkse subsidieovereenkomst” dient te worden verduidelijkt.

Artikelen 4 en 7

9. In artikel 4, § 1, derde lid, van het ontwerp zou moeten worden gespecificeerd waarop het erin bedoelde verslag van een bedrijfsrevisor betrekking heeft.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 7, § 1, derde lid, van het ontwerp.

10. In artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp, wordt enkel gewag gemaakt van een standpunt van de administratie over het niet-naleven van de subsidievoorwaarden of de subsidieovereenkomst, waartegen bezwaar kan worden ingediend bij de Vlaamse Regering, die

³ In artikel 2, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt evenwel gewag gemaakt van een mededeling, uiterlijk op 15 juli, van de subsidiebeslissing, zodat in artikel 2, § 2, van het ontwerp wellicht moet worden gerefereerd aan die mededeling.

dan beslist over de stopzetting of de vermindering van de subsidies (zie hierover opmerking 11). Er zou dienen te worden bepaald dat, zo geen bezwaar wordt ingediend, de administratie nog een beslissing neemt over de subsidies en die beslissing aan de betrokken vereniging meedeelt, of dat de voorgenomen beslissing die in het “standpunt” van de administratie is opgenomen, in dat geval definitief wordt.

11. Luidens datzelfde artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp kan de Vlaamse Regering, wanneer ze uitspraak doet over het ingediende bezwaar tegen het “standpunt” van de administratie over de niet-naleving van de subsidievoorwaarden of van de subsidieovereenkomst, beslissen de subsidies van de lopende beleidsperiode stop te zetten of te verminderen.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat een regeling betreffende de terugbetaling van subsidies reeds is opgenomen in artikel 13 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 en de controle door het Rekenhof’⁴. Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 13. Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

Uit artikel 13, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 volgt dat eenmaal is vastgesteld dat de begunstigde van de subsidie in één van de gevallen verkeert als bedoeld bij deze bepaling, de overheid over geen discretionaire bevoegdheid beschikt omtrent de terugbetaling van de subsidies. Het betreft hier een volstrekt gebonden bevoegdheid, zodat de betrokken overheid zonder meer tot terugvordering moet overgaan. Het woord “kan” wordt dan ook best vermeden in de laatste zin van artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp teneinde hieromtrent geen onduidelijkheid te laten bestaan. Daarenboven moeten, in de gevallen bedoeld in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003, ook reeds uitbetaalde subsidies worden teruggevorderd voor zover ze betrekking hebben op periodes waarin de onregelmatigheden hebben plaatsgevonden.

Artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp dient derhalve te worden herwerkt teneinde het in overeenstemming te brengen met artikel 13, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 7, § 2, derde lid, van het ontwerp.

⁴ Deze wet is van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

12. Paragraaf 3 van artikel 7 van het ontwerp heeft geen uitstaans met de vorige paragrafen van dat artikel en wordt derhalve best in een afzonderlijk artikel opgenomen.

Artikel 8

13. De draagwijdte en de onderlinge verhouding van de bepalingen van artikel 8 van het ontwerp zijn niet duidelijk.

Vooreerst is het niet zo dat, zoals erin is bepaald, het eerste en het tweede lid van dat artikel uitvoering geven aan artikel 11 van het decreet van 6 juli 2012. Die leden bevatten immers een subsidievoorwaarde, en niet de nadere voorwaarden waaraan hostels en jeugdverblijfcentra op infrastructureel vlak moeten voldoen om te worden ingedeeld in jeugdverblijfscentrum type A, B of C of hostel, al wordt wel naar die indeling verwezen. Zij geven derhalve uitvoering aan artikel 13, § 2, vijfde lid, van het decreet van 6 juli 2012, gelezen in samenhang met artikel 12, eerste lid, 1°, ervan.

Tweedens is er in artikel 8 van het ontwerp een gedeeltelijke overlapping tussen de eerste twee leden en de eerste zin van het derde lid, waarin enkel de woorden “en blijven” enige verdere verduidelijking verschaffen, maar die woorden kunnen beter telkens in het eerste en tweede lid worden geïntegreerd.

Ten slotte is de draagwijdte van de tweede zin van artikel 8, derde lid, van het ontwerp geheel onduidelijk (wat wordt bedoeld met een schorsing van de erkenning "wegens verlenging van het brandveiligheidsattest"⁵), maar, zoals *sub* 3.2.1 is opgemerkt, ontbeert die bepaling rechtsgrond.

Conclusie is dat artikel 8 van het ontwerp grondig dient te worden herwerkt.

Artikel 11

14. Luidens artikel 11, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt op de kredieten van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap minstens een jaarlijks bedrag van 12.000 euro besteed aan de werkingssubsidies “type A en B”.

Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 keurt elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en slechts voor één jaar gelden. Gelet hierop kan in het ontwerp niet worden bepaald dat minimaal bepaalde kredieten in de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap dienen te worden opgenomen. Het staat immers niet aan de Vlaamse Regering om de (begrotings-)decreetgever hieromtrent te binden.

⁵ Volgens de gemachtigde gaat het om de schorsing van de erkenning wanneer het brandveiligheidsattest niet tijdig wordt verlengd, in welk geval moet worden geschreven “wegens niet-tijdige verlenging”.

Artikel 14

15. In artikel 14, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp komen een aantal onduidelijkheden voor. Hierop gewezen, deelde de gemachtigde mee dat de tekst ervan als volgt dient te worden vervangen:

“Het saldo wordt uitbetaald vóór 1 juli van het volgende jaar op basis van het werkings- en financieel verslag zoals voorzien (lees: vermeld) in artikel 18.”

Artikel 21

16. In artikel 21 van het ontwerp dient te worden bepaald dat de erin bedoelde indexering plaatsvindt binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten.

Artikel 26

17. Luidens artikel 26 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking bij de ondertekening ervan.

Een inwerkingtreding waarbij de datum van ondertekening als uitgangspunt wordt genomen, dient te worden vermeden nu zulk een regeling niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving: zolang het betrokken besluit niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, weten de bestemmingen ervan niet dat of wanneer het besluit ondertekend werd, en kunnen ze niet weten dat het in werking is getreden, zodat het feitelijk retroactieve werking krijgt. Bovendien doet zulk een wijze van inwerkingtreding problemen rijzen ten aanzien van artikel 190 van de Grondwet, naar luid waarvan “geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur (...) verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald”. Bijgevolg dient men de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te laten gelden (in welk geval in het ontwerp niets dient te worden bepaald) of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT