



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.952/1
van 25 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende
de algemene regels inzake subsidiëring'

Op 26 juli 2013 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, verlengd tot 25 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de algemene regels inzake subsidiëring’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 en 24 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur .

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een algemene regeling inzake subsidiëring door de Vlaamse overheid tot stand te brengen die enkel van toepassing zal zijn in de mate een subsidiëring niet het voorwerp vormt van een specifieke reglementering.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, dat luidt:

“De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. De ontworpen regeling heeft het voorwerp uitgemaakt van diverse adviezen. Te vermelden vallen de adviezen van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (advies van 5 december 2012), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (advies van 12 december 2012) en de Algemene Raad van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (advies van 14 december 2012). Naar deze adviezen dient, in chronologische volgorde, te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp.

4. Het decreet van 8 juli 2011 heeft een aanvullend karakter in die zin dat de algemene regels moeten worden in acht genomen die zijn vervat in 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’.

Bij wege van informatie en teneinde het juridisch kader van de ontworpen regeling te schetsen, kan worden overwogen om de aanhef van het ontwerp aan te vullen met een considerans waarin aan de voornoemde wet van 16 mei 2003 wordt gerefereerd.¹

DISPOSITIEF

Artikel 3

5. Er kan worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte van de zinsnede “bijkomende vereisten in specifieke richtlijnen van de subsidiërende overheid” in de inleidende zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp. In samenspraak met de gemachtigde wordt daarom gesuggereerd de redactie van de betrokken zin aan te passen als volgt:

“De aanvraag van een subsidie bestaat in ieder geval uit:”.

Artikel 4

6. Het bepaalde in artikel 4, § 1, 9°, van het ontwerp moet worden gelezen in samenhang met artikel 9, § 5. Er kan derhalve worden volstaan met een verwijzing naar hetgeen *sub* 14 bij de laatstgenoemde bepaling wordt opgemerkt.

Artikel 5

7. In artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat een algemene werkingssubsidie moet worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend. Dergelijke verplichting geldt al met toepassing van artikel 11, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het desbetreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of voor een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van een hogere regeling worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven. In dat geval dient minstens te worden verwezen naar

¹ De betrokken considerans kan dan onmiddellijk na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State worden ingevoegd.

de overgenomen bepaling. In artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp schrijve men dan: “Overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van ...”.

8. De mogelijkheden die in artikel 5, § 3, van het ontwerp worden geboden om af te wijken van de desbetreffende maximumpercentages zijn te algemeen geformuleerd en dreigen de in die paragraaf opgenomen regels uit te hollen. In het ontworpen artikel worden daarom best voorwaarden ingeschreven waaraan moet zijn voldaan om van de maximumpercentages te kunnen afwijken of verdient het aanbeveling te voorzien in de verplichting tot motivering van de afwijking van die percentages.

9. In artikel 5, § 3, tweede lid, wordt bepaald dat de totale gecumuleerde reserves maximaal 50% van het subsidiebedrag bedragen. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om te expliciteren welk subsidiebedrag precies wordt bedoeld (bijvoorbeeld het subsidiebedrag van het eerste jaar dat de subsidie werd toegekend).

Artikel 6

10. Om de reden uiteengezet *sub* 7 late men artikel 6, § 1, eerste lid, aanvangen als volgt: “Overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003 wordt een projectsubsidie of een investeringssubsidie aangewend voor ...”.

11. In artikel 6, § 2, is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de woorden “[i]n afwijking van paragraaf 1”. De betrokken woorden mogen uiteraard niet op zo een wijze worden begrepen dat erdoor afbreuk zou worden gedaan aan artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 waaruit volgt dat subsidies moeten worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werden verleend. De desbetreffende woorden lijken trouwens overbodig te zijn, zodat deze best worden geschrapt. Daarenboven verdient het aanbeveling om het woord “winst” te vervangen door het woord “opbrengst” dat eveneens wordt gebruikt in de omschrijving van het begrip “subsidie voor een benefietproject” in artikel 1, 2°, van het ontwerp. Hiermee rekening houdend, redigere men artikel 6, § 2, als volgt:

“Een projectsubsidie mag worden aangewend om een opbrengst te genereren op voorwaarde dat in de subsidiebeslissing uitdrukkelijk is bepaald dat de subsidie wordt toegekend voor een benefietproject.”

Artikel 7

12. In artikel 7, § 1, wordt bepaald wat volgt:

“Reserves die ten laste van subsidies aangelegd werden conform artikel 5, § 3, mogen alleen worden aangewend voor eenzelfde of verwante doelstelling aan die waarvoor de initiële subsidie werd toegekend.”

Doordat in het ontwerp wordt bepaald dat, benevens de doelstelling waarvoor de subsidie is verleend, ook nog andere, weliswaar “verwante” doelstellingen zouden kunnen

worden in aanmerking genomen, lijkt de Vlaamse Regering iets toe te voegen aan het bepaalde in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003² volgens hetwelk iedere subsidie “moet worden aangewend voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend”.

Gevraagd naar de betekenis van de woorden “eenzelfde of verwante doelstelling” verduidelijkte de gemachtigde:

“Tijdens de meerjarige relatie tussen de subsidiërende overheid en de begunstigde is het mogelijk dat er beleidsmatige accentverschuivingen optreden. De bepaling opgenomen onder artikel 7, § 1, van het ontwerpbesluit moet het mogelijk maken dat ondanks deze accentverschuivingen de reserves toch kunnen aangewend worden binnen een bepaalde (deel)activiteit.”

Aldus begrepen houdt het begrip “verwante doelstelling”, in artikel 7, § 1, van het ontwerp, niet in dat ermee mogelijk wordt gemaakt dat wordt afgeweken van het bepaalde in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003.

Teneinde geen onzekerheid te laten bestaan omtrent de bedoeling die volgens de gemachtigde ten grondslag ligt aan de woorden “eenzelfde of verwante doelstelling”, in artikel 7, § 1, van het ontwerp, zou die bedoeling op een meer expliciete wijze in de tekst van de ontworpen bepaling tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Artikel 9

13. In artikel 9, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat, in afwijking van paragraaf 1 van hetzelfde artikel, geen verantwoording vereist is, noch functioneel, noch financieel, over de aanwending van een subsidie voor een benefietproject, tenzij anders is bepaald in de subsidiebeslissing.

Deze bepaling is niet verenigbaar met artikel 11, derde lid, van de wet van 16 mei 2003, waarin wordt bepaald dat iedere begunstigde van een subsidie ertoe gehouden is verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.

Vastgesteld moet worden dat in het decreet van 8 juli 2011 geen afwijking van de betrokken verantwoordingsplicht is voorzien, noch in een bepaling die de Vlaamse Regering machtigt om dergelijke afwijking in te voeren. Artikel 9, § 3, kan derhalve niet in het ontwerp worden gehandhaafd.

14. In zoverre het bepaalde in artikel 9, § 5, van het ontwerp erop neerkomt dat, wat subsidies betreft waarvan het totaal bedrag niet hoger is dan 7000 euro, deze worden vrijgesteld van een financiële verantwoording, is ook die bepaling onverenigbaar met het voornoemde artikel 11, derde lid, van de wet van 16 mei 2003. Het staat niet aan de Vlaamse Regering om

² De Vlaamse Regering put evenmin uit artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 de bevoegdheid om af te wijken van artikel 11 van de wet van 16 mei 2003.

voor de desbetreffende categorie subsidies de verantwoordingsplicht te beperken tot uitsluitend een functionele verantwoording.

Ook de redactie van artikel 4, § 1, 9°, van het ontwerp, dat moet worden gelezen in samenhang met artikel 9, § 5, kan niet ongewijzigd behouden blijven.

Artikel 18

15. Om de reden uiteengezet *sub* 7, redigere men artikel 18, tweede lid, als volgt:

“Overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003 wordt, in het geval vermeld in het eerste lid, van eventueel al uitbetaalde voorschotten het niet verantwoorde gedeelte teruggevorderd.”

Artikel 20

16. Artikel 20 van het ontwerp luidt:

“Met het oog op dringende humanitaire hulpverlening in geval van onder andere een ramp, een natuurramp, oorlog of burgeroorlog kunnen de leden van de Vlaamse Regering beslissen om af te zien van de bepalingen, vermeld in hoofdstuk 2 tot en met 5.”

De gemachtigde verduidelijkte in dat verband:

“Dit beoogt een specifieke dienstverlening in het kader van acute problemen waarbij een snelle oplossing vereist is en waarbij de uitzonderlijke omstandigheden nopen tot een specifieke aanpak.”

Deze verduidelijking ten spijt, moet worden opgemerkt dat uit het reeds vermelde artikel 11, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 volgt dat er steeds een verantwoording over de aanwending van de subsidies moet zijn. De regeling inzake de verantwoording is vervat in hoofdstuk 5 van het ontwerp, waarnaar wordt verwezen in artikel 20. In die mate is de laatstgenoemde bepaling van het ontwerp in strijd met het bepaalde in artikel 11, derde lid, van de voornoemde wet, temeer daar de Vlaamse Regering niet door de decreetgever wordt gemachtigd om op dat vlak in een afwijkende regeling te voorzien. Artikel 20 kan om die reden niet ongewijzigd in het ontwerp worden behouden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME