RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.860/1/V
van 31 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de indicatoren voor het kwaliteitsprincipe goed bestuur van de sportfederatie’

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡

Op 19 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2016,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de indicatoren voor het kwaliteitsprincipe goed bestuur van de sportfederatie'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡

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. Luidens artikel 9, derde lid, van het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’ bestaat de algemene werkingssubsidie ter ondersteuning van de personeels- en werkingskosten voor de op grond van dat decreet erkende sportfederaties uit een basissubsidie, afhankelijk van het aantal aangesloten leden, en een subsidie afhankelijk van het beantwoorden aan kwaliteitsprincipes. De kwaliteitsprincipes, die zijn bepaald in artikel 16, § 3, van het decreet van 10 juni 2016, zijn “het draagvlak van de sportfederatie”, “de kwaliteit van het aanbod van de sportfederatie” en “het goed bestuur van de sportfederatie”.

Luidens artikel 16, § 3, vijfde lid, van het decreet van 10 juni 2016 bepaalt de Vlaamse Regering de nadere indicatoren per kwaliteitsprincipe, hun aandeel in de “korf” (van kwaliteitsprincipes) en de berekeningswijze van die korf.

Het aandeel van de drie kwaliteitsprincipes in de korf is bepaald in artikel 11 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de georganiseerde sportsector’ (ontwerp 59.861/1/V), dat eveneens om advies is voorgelegd. In datzelfde ontwerp worden wat betreft de twee eerstgenoemde kwaliteitsprincipes de indicatoren, de verdeling binnen hun aandeel in de korf en de berekeningswijze vastgesteld.

Het bepalen van de indicatoren voor het kwaliteitsprincipe “goed bestuur van de sportfederatie”, de verdeling binnen het aandeel van dat principe in de korf en de berekeningswijze maakt het voorwerp uit van het voorliggende ontwerpbesluit. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen harde en zachte indicatoren, die afgeleid zijn uit “de code goed bestuur”, bepaald in bijlage 1 bij het ontwerp, en die zelf zijn vastgesteld in de bijlagen 2 en 3 bij het ontwerp. Het ontwerp bevat ook een bepaling inzake de jaarlijkse rapportage aan het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Sport Vlaanderen (hierna: Sport Vlaanderen).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 16, § 3, vijfde lid, van het decreet van 10 juni 2016, onder voorbehoud van wat hierna volgt.

3.2. Luidens artikel 16, § 3, vierde lid, van het decreet van 10 juni 2016 heeft het kwaliteitsprincipe “goed bestuur van de sportfederatie” betrekking op patronen binnen de organisatiestructuur van een sportfederatie die worden gekenmerkt door sleutelelementen zoals verantwoording, efficiëntie, effectiviteit, voorspelbaarheid, transparantie en democratie. In artikel 4 van het ontwerp wordt evenwel enkel gewag gemaakt van transparantie, democratie en interne verantwoording en controle.

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡

De gemachtigde verschafte hierbij de volgende toelichting:

> "Dit betreft een algemene richtinggevende definitie, waarbij de opgenomen sleutelelementen voorbeelden zijn ('zoals').
>
> (...)
>
> Uit het onderzoek dat uitgevoerd werd door KU Leuven (A. GEERAERT, onderzoeksrapport "Goed bestuur in de Vlaamse sportfederaties – een voorstel tot code en indicatoren") is gebleken dat deze 4 sleutelelementen alles omvatten mbt goed bestuur. Efficiëntie en effectiviteit blijken immers duidelijk uit controle/opvolging."

Mede gelet op de toelichting van de gemachtigde kan worden aanvaard dat niet alle sleutelelementen afzonderlijk en formeel aan bod komen.

3.3. De code goed bestuur, gevoegd in bijlage 1 bij het ontwerp, wordt luidens artikel 2 van het ontwerp gehanteerd om eruit "de harde en zachte indicatoren" van het kwaliteitsprincipe "goed bestuur" af te leiden. Er is voor het vaststellen van een dergelijke code geen uitdrukkelijke rechtsgrond in artikel 16, § 3, vijfde lid, van het decreet van 10 juni 2016, noch in enige andere bepaling van dat decreet. De gemachtigde verklaarde dat de genoemde code geen andere functie heeft dan die bedoeld in artikel 2 van het ontwerp en dat ze geen eigen normatieve draagwijdte heeft, maar louter als een leidraad bij het vaststellen van de criteria wordt gehanteerd.

Aangezien de code niet normatief bedoeld is en slechts dient als werkinstrument om de in de bijlagen 2 en 3 bij het ontwerp vastgestelde indicatoren af te leiden, wordt ze beter niet opgenomen in het ontwerp en kan artikel 2 van het ontwerp, dat slechts toelichtend van aard is en bijgevolg een normatief karakter ontbeert, worden weggelaten.

3.4. In de onderdelen 1.6 tot 1.8 van bijlage 2 bij het ontwerp zijn indicatoren opgenomen die impliceren dat persoonsgegevens worden bekendgemaakt op de website van de organisatie of in het jaarverslag. In bijlage 3 bij het ontwerp wordt de publicatie vereist van het jaarverslag van de betrokken sportfederatie, dat ook persoonsgegevens bevat. Deze gegevens vallen onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het regelen van het verwerken van deze gegevens is gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet in principe een decretale bepaling vereist waarbij die verwerking wordt toegelaten en de finaliteit ervan wordt bepaald. Dergelijke decretale bepaling ontbreekt evenwel, zodat de genoemde onderdelen dienen te worden weggelaten.

3.5. Gevraagd welke bepaling van het decreet van 10 juni 2016 rechtsgrond biedt voor artikel 7 van het ontworpen besluit, verklaarde de gemachtigde:

> "Deze rapportage betreft een deel van het werkingsverslag (art. 73, derde lid decreet) dat volgens artikel 11, § 1, 6° van het decreet van 10 juni 2016 jaarlijks dient ingediend te worden."

In dit licht dient uitdrukkelijk in artikel 7 van het ontwerp te worden bepaald dat de rapportage gebeurt in het werkingsverslag De aldus geredigeerde bepaling kan dan 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 artikel 73, derde lid, van het decreet van 10 juni 2016.

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡

3.6. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid 'Sport Vlaanderen'’. Geen enkele bepaling van het voorliggende ontwerpbesluit strekt evenwel tot het opleggen van taken aan Sport Vlaanderen, zodat die bepalingen geen rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKING

4. De uitvoering van artikel 16, § 3, vijfde lid, van het decreet van 10 juni 2016 (het bepalen van de nadere indicatoren per kwaliteitsprincipe, hun aandeel in de korf en de berekeningswijze van de korf) gebeurt voor wat betreft het kwaliteitsprincipe “goed bestuur van de sportfederatie” in het voorliggende ontwerp, terwijl hetzelfde voor wat betreft het kwaliteitsprincipe “het draagvlak van de sportfederatie” en het kwaliteitsprincipe “de kwaliteit van het aanbod van de sportfederatie” gebeurt in het voornoemde ontwerp 59.861/1/V. Het zou coherenter en duidelijker zijn om hetzij beide ontwerpen te versmelten, hetzij de artikelen 11 tot 13 van ontwerp 59.861/1/V op te nemen in het voorliggende ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.5, 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 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

6. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.6, dient het huidige eerste lid van de aanhef te worden weggelaten.

7. Er dient in het tweede lid van de aanhef tevens melding te worden gemaakt van artikel 73, tweede lid, van het decreet van 10 juni 2016.

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡

8. Het derde lid van de aanhef dient te vervallen aangezien het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de georganiseerde sportsector’, uiteraard geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, en dit laatste evenmin strekt tot wijziging van dat (overigens nog niet genomen) besluit.[1]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jan SMETS

[1] Dat besluit hoeft evenmin te worden vermeld in een considerans nu die vermelding niet noodzakelijk en zelfs niet nuttig is voor een goed begrip van het ontworpen besluit.

‡LW-DBIQLFABE-FJIGAUQ‡