



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.861/1/V
van 31 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de algemene erkennings- en
subsiëeringsvoorwaarden voor de georganiseerde sportsector’

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 ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de georganiseerde sportsector’.

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.

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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de sportorganisaties, een koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding, ter uitvoering van het decreet van 10 juni 2016 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector’².

Het ontwerp wordt om advies voorgelegd samen met het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector inzake de vaststelling van de voorwaarden om een subsidie te verkrijgen voor de uitvoering van de beleidsfocussen jeugdsport, laagdrempelig sportaanbod, innovatie en sportkampen’³ en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de indicatoren voor het kwaliteitsprincipe goed bestuur van de sportfederatie’⁴.

Hoofdstuk 1 van het voorliggende ontwerp bevat een artikel waarin twee definities zijn opgenomen. Hoofdstuk 2 bevat nadere regels inzake de erkenningsvoorwaarden voor de sportfederaties en nadere voorwaarden voor het bekomen van de algemene werkingssubsidie door de erkende sportfederaties, waaronder bepalingen inzake het aandeel van de kwaliteitsprincipes, bepaald in artikel 16 van het decreet van 10 juni 2016, de indicatoren voor de kwaliteitsprincipes “draagvlak van de sportfederatie” en “kwaliteit van het aanbod van de sportfederatie”,⁵ en de berekeningswijze van de korf van kwaliteitsprincipes. Hoofdstuk 3 bepaalt de nadere voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van een koepelorganisatie. Hoofdstuk 4 strekt

¹ Gelet op het zeer hoge aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen, heeft de afdeling Wetgeving geen doorgedreven onderzoek van het ontwerp kunnen verrichten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt opgemerkt, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over kan worden opgemerkt en, indien er iets over wordt opgemerkt, dat er niets meer over op te merken valt.

² Dit decreet is in werking getreden op 1 juli 2016, behoudens de artikelen 65 tot 74 ervan, die in werking treden op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (zie artikel 86 van het decreet van 10 juni 2016). De artikelen 65 tot 68 en 69 tot 74 van het decreet van 10 juni 2016 worden in werking gesteld bij artikel 29 van het te nemen besluit, wat de laatstgenoemde artikelen betreft behalve voor wat betreft de subsidiëring van de beleidsfocussen – de inwerkingtreding wat dat betreft, behalve voor de beleidsfocus topsport, is het voorwerp van artikel 24 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector inzake de vaststelling van de voorwaarden om een subsidie te verkrijgen voor de uitvoering van de beleidsfocussen jeugdsport, laagdrempelig sportaanbod, innovatie en sportkampen’, waaromtrent de Raad van State, afdeling Wetgeving, eveneens om advies is gevraagd (adviesaanvraag 59.862/1/V). Hierdoor is de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de beleidsfocussen op een weinig transparante wijze geregeld.

³ Ontwerp 59.862/1/V.

⁴ Ontwerp 59.860/1/V.

⁵ Deze aspecten worden voor het derde kwaliteitsprincipe, goed bestuur van de sportfederatie, geregeld in ontwerp 59.860/1/V.

tot de nadere regeling van de erkenning en de subsidiëring van de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding. Hoofdstuk 5 bevat bepalingen inzake de rapportering door de erkende en de gesubsidieerde sportorganisaties. Hoofdstuk 6 strekt tot de aanpassing van verwijzingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2007 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 11 mei 2007 houdende het statuut van de sportschutter’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 ‘houdende uitvoering van het decreet van 20 december 2013 inzake gezond en ethisch sporten’. Hoofdstuk 7 bevat slotbepalingen, waaronder een bepaling strekkende tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 ‘tot vaststelling van de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisatie voor de sportieve vrijetijdsbesteding’, overgangsbepalingen, een bepaling inzake de inwerkingtreding van sommige artikelen van het decreet van 10 juni 2016 en een bepaling inzake de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

3.1. Het ontworpen besluit vindt, onder voorbehoud van wat wordt opgemerkt onder 3.2 en 3.3, een uitdrukkelijke rechtsgrond in het decreet van 10 juni 2016, meer bepaald in de artikelen 4, eerste lid, 3°, 10°, 12° en 13°, 5, 9, eerste lid, 11, § 1, eerste lid, 4° en 5°, derde lid en vijfde lid, 16, § 3, vijfde lid, 29, eerste lid, 4° en 6°, 40, eerste lid, 6°, 8°, 10° en 11°, 44, eerste lid, 4°, 67, tweede lid, 73, tweede lid, 83 en 86 ervan.

Daarenboven kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met de artikelen 73, eerste lid,⁶ 76, 1°, ⁷ 79⁸ en 80⁹ van het decreet van 10 juni 2016.

3.2. Volgens de gemachtigde is de rechtsgrond voor artikel 27, tweede lid, van het ontworpen besluit gelegen in artikel 83 van het decreet van 10 juni 2016. Zij verklaarde daaromtrent het volgende:

“[Artikel 27, tweede lid, werd opgenomen om] de mogelijkheid te creëren om de sportfederaties ook in 2017 nog te subsidiëren voor de beleidsfocus topsport aangezien er anders geen rechtsgrond meer is voor de subsidieaanvraag zolang het (nieuwe)besluit voor topsport niet gepubliceerd wordt:

Artikel 26 heft het BVR van 5/12/2008 op. In dit BVR van 5/12/2008 staat evenwel de subsidie-procedure uitgewerkt.

In het nieuwe decreet wordt de subsidieprocedure helemaal uitgewerkt op decreetsniveau cf artikelen 69 – 74 decreet 10/6/2016. Deze artikelen treden in werking op een door de VR bepaalde datum (artikel 86 decreet). Deze is nu bepaald in artikel 29, tweede lid van het voorliggend BVR. Voor de beleidsfocussen zal in de respectievelijke besluiten de inwerkingtreding van deze subsidiëringsprocedure worden bepaald. Aangezien het BVR beleidsfocus topsport nog in opmaak is, diende de huidige subsidieprocedure uit het BVR van 5/12/2008 voorlopig behouden te worden voor topsport. Vermits artikel 26 van voorliggend BVR het BVR van 5/12/2008 opheft, moest

⁶ Rechtsgrond voor artikel 23 van het ontworpen besluit.

⁷ Rechtsgrond voor artikel 24 van het ontworpen besluit.

⁸ Rechtsgrond voor artikel 25 van het ontworpen besluit.

⁹ Rechtsgrond voor artikel 27, eerste lid, van het ontworpen besluit.

dus in voorliggend BVR artikel 27, tweede lid worden ingevoegd, ook al betreft het topsport.”

Bij artikel 27, tweede lid, van het ontwerp worden evenwel geen afwijkende termijnen vastgesteld voor erkenningsaanvragen en subsidieaanvragen die op grond van het decreet van 10 juni 2016 worden ingediend. Die bepaling kan derhalve geen rechtsgrond vinden in artikel 83 van dat decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering voor de erkenningsaanvragen die ingaan op 1 januari 2017 en voor de subsidieaanvragen voor het werkingsjaar 2017, in afwijking van de artikelen 65, 66, 69 en 70 ervan, afwijkende termijnen kan bepalen voor het indienen en het behandelen van de erkenningsaanvragen en de subsidieaanvragen van de erin bedoelde organisaties, alsmede voor het adviseren en het beslissen erover.

De gelding van de artikelen 22 tot 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 ‘tot vaststelling van de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding’ kan niet worden verlengd voor de subsidiëring voor het werkingsjaar 2017 van de facultatieve opdracht topsport. Dat besluit geeft immers uitvoering aan het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding’, en dit decreet is met ingang van 1 juli 2016 opgeheven bij artikel 79 van het decreet van 10 juni 2016.

Evenmin kan een beroep worden gedaan op substitutie van rechtsgrond: in dat geval zouden de artikelen 22 tot 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 (en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 ‘tot vaststelling van de voorwaarden tot het verkrijgen van de subsidies inzake topsport’, waarnaar in artikel 27, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen) rechtsgrond moeten kunnen vinden in de artikelen van het decreet van 10 juni 2016 met betrekking tot de beleidsfocus topsport. Alleen al de terminologie wijst aan dat dit niet evident is (voordien: facultatieve opdracht, nu: beleidsfocus),¹⁰ maar vooral kan men niet ingaan tegen hetgeen uitdrukkelijk bepaald is in artikel 80 van het decreet van 10 juni 2016, namelijk dat het decreet van 13 juli 2001 van toepassing blijft tot 30 juni 2017 voor de subsidiëring voor het werkingsjaar 2016. Bij een besluit van de Vlaamse Regering kan deze periode niet worden verlengd tot de subsidiëring voor het werkingsjaar 2017.

Artikel 27, tweede lid, van het ontwerp dient dan ook te worden weggelaten.

3.3. De artikelen 2, 8, 18 en 21 van het ontwerp en de bijlagen 1 en 4 erbij bevatten bepalingen die de verwerking impliceren van persoonsgegevens die onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vallen. Voor de verwerking van bepaalde van die persoonsgegevens kan een afdoende decretale grondslag worden gevonden, maar dit is niet het geval met de in de modellen bepaald in de bijlagen 1 en 4 opgenomen verplichte vermelding van het ID waarmee de sportieve vrijetijdsbeoefenaar eventueel uniek wordt geïdentificeerd in de databank van de Vlaamse Trainersschool.

Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet is in principe een decretale bepaling vereist die bepaalt dat de betrokken persoonsgegevens worden verwerkt en

¹⁰ Vergelijk ook artikel 18 van het decreet van 13 juli 2001 met artikel 25 van het decreet van 10 juni 2016.

waarin de finaliteit van deze verwerking wordt vermeld, en waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om uitvoeringsbepalingen te nemen.

In principe dient de vermelding van de betrokken persoonsgegevens in de modellen bepaald in de bijlagen 1 en 4 te worden geschrapt.

3.4. Voor het opleggen van taken aan het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Sport Vlaanderen (hierna: Sport Vlaanderen) kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘Sport Vlaanderen’’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van hetzelfde decreet.

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 “het draagvlak van de sportfederatie” en het kwaliteitsprincipe “de kwaliteit van het aanbod van de sportfederatie” in het voorliggende ontwerp, terwijl hetzelfde voor wat betreft het kwaliteitsprincipe “goed bestuur van de sportfederatie” gebeurt in het voornoemde ontwerp 59.860/1/V. Het zou coherenter en duidelijker zijn hetzij beide ontwerpen te versmelten, hetzij de artikelen 11 tot 13 van het voorliggende ontwerp op te nemen in ontwerp 59.860/1/V.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (zie opmerking 3.1, tweede alinea).

6. In het eerste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 5, § 1, *eerste lid*, 1°, en § 2, van het erin vermelde decreet van 7 mei 2004.

7. In het huidige tweede lid van de aanhef dient een verwijzing naar de artikelen 73, eerste lid, 76, 1°, 79 en 80 van het decreet van 10 juni 2016 te worden toegevoegd (zie opmerking 3.1, tweede alinea).

Artikel 4

8. In artikel 4, § 2, van het ontwerp worden volgens de gemachtigde met de woorden “federale of clubactiviteiten” activiteiten bedoeld die zijn georganiseerd door de sportfederaties of door de sportclubs die zijn aangesloten bij de sportfederatie.

Het verdient aanbeveling om in de genoemde bepaling deze laatste omschrijving te hanteren.

Artikel 5

9. In artikel 5 van het ontwerp schrijve men “Om conform artikel 4, eerste lid, 15°, van het decreet van 10 juni 2016 in aanmerking te komen voor erkenning, voegt...”, teneinde niet de indruk te doen ontstaan dat het de Vlaamse Regering is die met artikel 5 van het ontwerp een bijkomende erkenningsvoorwaarde beoogt in te voeren.

Hoofdstuk 3

10. Hoofdstuk 3 van het ontwerp betreft niet alleen de nadere voorwaarden voor de erkenning van een koepelorganisatie, maar ook nadere voorwaarden in verband met de subsidiëring ervan. Dit zou in het opschrift van dit hoofdstuk tot uiting moeten komen.

Bijlagen 1 en 4

11. In bijlage 1 bij het ontwerp wordt bepaald dat Sport Vlaanderen een lijst vaststelt met “mogelijke waarden” voor “sporttakken of disciplines”. De gemachtigde verklaarde dat de aan Sport Vlaanderen toegekende bevoegdheid niet verordenend van aard is omdat het louter een uniform benoemen van een sporttak of discipline betreft. Zo opgevat, is er hiertegen geen bezwaar.

Een gelijkaardige opmerking geldt ook met betrekking tot bijlage 4 wat betreft de “mogelijke waarden” voor “sportieve vrijetijdsbestedingen of disciplines”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS