RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.432/1
van 1 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en het toezicht van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap’

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡

Op 3 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en het toezicht van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 december 2021.

*

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡

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 juridisch kader te creëren voor de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap (hierna: de Raad).

Daartoe regelt het ontwerp onder meer:

- de opdrachten en taakomschrijving van de Raad (artikel 2);

- de erkenningsvoorwaarden (artikelen 3 tot 6) en de erkenningsprocedure (artikelen 7 tot 11, § 2, eerste lid);

- dat met de erkende Raad een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten alsook de duur van die overeenkomst (artikel 11, § 2, tweede lid);

- het toekennen van een algemene werkingssubsidie aan de Raad (artikel 14);

- de wijze waarop het agentschap binnenlands bestuur toezicht houdt op de Raad (artikelen 15 en 16) en de sancties die de minister kan opleggen bij eventuele tekortkomingen (artikelen 17 en 18).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 19).

3.1. Uit de rubriek “Rechtsgrond” van de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in artikel 12*bis* van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid’.

Luidens deze bepaling kan de Vlaamse Regering “een of meer advies- of beleidsparticipatieraden oprichten met het oog op de bevordering van de deskundigheid, vermeld in artikel 6, § 1, 4°, met betrekking tot de voorwaarden, vermeld in artikel 6, § 2. De Vlaamse Regering regelt de erkenning, opdracht, samenstelling en werking van die advies- en beleidsparticipatieraden”.

3.2. Hoewel de Raad die wordt erkend onmiskenbaar aansluit op de doelstellingen verwoord in de artikelen 6, §§ 1 en 2, van het decreet van 10 juli 2008, lijkt het ontwerp niet volledig te passen in de machtiging die wordt verleend bij artikel 12*bis* van dit decreet.

Het genoemde artikel 12*bis* machtigt de Vlaamse Regering immers enkel om de erkenning, de opdracht, de samenstelling en de werking van de raden te regelen, doch niet om de subsidiëring, het toezicht en de sanctionering te regelen.

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡

De conclusie is dat artikel 12*bis* onvolkomen rechtsgrond biedt voor het uitwerken van een heel mechanisme van financiering, toezicht en sancties, zoals opgenomen in de artikelen 14 tot 18 van het ontwerp. Voor deze regeling moet een rechtszekere rechtsgrond worden gecreëerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Uit het ontwerp blijkt de uitdrukkelijke bedoeling om slechts één vereniging te erkennen en te subsidiëren.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[1] blijkt dat het erkennen (en het subsidiëren) van slechts één vereniging niet *per se* in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) of met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet). Een dergelijke regeling is aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat.

Zelfs indien kan worden verantwoord waarom slechts één vereniging wordt erkend en gesubsidieerd, neemt dit niet weg dat er ook andere organisaties kunnen bestaan of ontstaan die dezelfde taken zouden kunnen vervullen. De rechten van andere geïnteresseerde verenigingen mogen niet op een onevenredige wijze worden aangetast.[2]

4.2. Te dezen lijkt de aard van de aan de vereniging toegekende opdracht afdoende te verantwoorden waarom slechts één vereniging wordt erkend.

Aangezien er een erkenningsprocedure is geregeld en de erkenning slechts voor vijf jaar wordt verleend, worden de rechten van eventuele andere geïnteresseerde verenigingen in beginsel niet op een onevenredige wijze aangetast.

Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, dat bepaalt dat tijdens de eerste erkenningsprocedure enkel de vzw NOOZO een erkenningsvraag indient uiterlijk op 31 januari 2022 (artikel 7, tweede lid), staat hiermee niettemin op gespannen voet. De bepaling wordt dan ook beter zo herschreven dat ze enkel het tijdstip vastlegt waarop de eerste erkenningsaanvraag wordt ingediend.

---

[1] GwH van 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.2.1 t.e.m. B.6.2.

[2] Zie o.m. adv.RvS 65.095/3 van 8 februari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2019 ‘houdende de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’, opm. 5.2 en 13.1; adv.RvS 60.171/3 van 26 oktober 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2017 ‘houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1027/1, opmerkingen 4 tot 4.2; adv.RvS 45.661/1 van 8 januari 2009, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentensportvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportorganisatie’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2125/1.

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡

Bovendien kan geen verplichting worden opgelegd aan de betrokken vzw om een erkenningsaanvraag in te dienen.

Opschrift

5. Een opschrift hoort taalkundig correct te zijn. Het gaat immers om het toezicht dat *op* de Raad wordt uitgeoefend. Het opschrift dient op dat punt te worden aangepast.

Artikel 1

6. In punt 6° wordt de Raad omschreven, maar wordt de indruk gewekt dat op grond van artikel 12*bis* slechts één raad kan worden opgericht. Bovendien wordt in de benaming van die Raad niet tot uiting gebracht, zoals wel in het opschrift het geval is, dat de Raad betrekking heeft op personen met een handicap.

Artikel 2

7. Overeenkomstig artikel 2, § 2, van het ontwerp winnen de leden van de Vlaamse Regering het advies van de betrokken Raad in “over alle ontwerpen van beslissing en over voorgenomen beleidsintenties die van strategisch belang zijn voor personen met een handicap”.

Nu het, zoals bevestigd door de gemachtigde, blijkbaar de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om deze adviesverplichting te laten gelden als een verplicht vormvereiste voor de aanname van ontwerpen van regelgeving die van strategisch belang zijn voor personen met een handicap, verdient het aanbeveling om die bedoeling duidelijker tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontwerp. Er moet in dit verband wel aan herinnerd worden dat wanneer dergelijk vormvereiste bij besluit van de Vlaamse Regering wordt opgelegd, het Vlaams Parlement en zijn leden hierdoor vanzelfsprekend niet gebonden zijn.

Artikel 11

8.1. Volgens paragraaf 1 van deze bepaling keurt de minister de erkenningsaanvraag met de bijgevoegde stukken, vermeld in artikel 8, goed uiterlijk twintig werkdagen na de dag waarop de erkenningsaanvraag is ingediend. Vervolgens neemt de Vlaamse Regering volgens de paragrafen 2 en 3 een beslissing tot erkenning of tot niet-erkenning uiterlijk veertig dagen nadat de erkenningsaanvraag werd ingediend.

De precieze bevoegdheidsafbakening tussen de minister en de Vlaamse Regering is daarbij onduidelijk. Indien het de bedoeling is dat de minister beslist over de ontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag, dient dit ook beter uitdrukkelijk zo te worden bepaald.

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡

8.2. Voorts rijst de vraag naar de werkbaarheid van de ontworpen regeling in zoverre krachtens paragraaf 3 zowel de erkenningsbeslissing als het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst uiterlijk veertig werkdagen na het indienen van de erkenningsaanvraag dienen plaats te vinden, terwijl volgens het tweede lid van die bepaling het agentschap de beslissing tot erkenning aan de aanvrager dient te bezorgen binnen tien werkdagen nadat de erkenningsbeslissing is genomen.

Het lijkt immers logisch dat een samenwerkingsovereenkomst maar kan gesloten worden nadat de aanvrager op de hoogte werd gebracht van de erkenningsbeslissing. Het verdient dan ook aanbeveling om de laatste fase van de erkenningsprocedure aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, evenals om de bepalingen over de samenwerkingsovereenkomst samen onder te brengen in een aparte bepaling.

Artikel 17

9. Artikel 17 van het ontwerp regelt onder meer de vermindering of terugvordering van de in artikel 14 van het ontwerp vermelde subsidies. Deze bepaling zal aan een grondig nazicht moeten worden onderworpen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de artikelen 11 tot 14 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’. Daarbij dient inzonderheid rekening te worden gehouden met het bepaalde in artikel 13 van voormelde wet waarbij in een verplichte terugvordering wordt voorzien bij het niet voldoen aan de subsidievoorwaarden of het niet aanwenden van de subsidie voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡ LW-ABMVQEJFH-HAEDCSQ‡