



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
subsidiëringsvoorwaarden 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



Advies

Vlaamse Sportraad

14 juli 2016

Advies bij het voorontwerp van besluit 'goed bestuur in de sportfederaties'

Op donderdag 16 juni 2016 werden Dr. Arnout Geeraert en Prof. Dr. Edith Drieskens (KU Leuven) uitgenodigd op de plenaire vergadering van de Vlaamse Sportraad om toelichting te geven bij de krijtlijnen in de studie '*Goed Bestuur in Vlaams Sportfederaties. Een voorstel tot Code en Indicatoren*'.

Op vrijdag 8 juli 2016 ontving de Vlaamse Sportraad van het kabinet van Vlaams minister van Sport Philippe Muyters de vraag om advies te verlenen bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de indicatoren voor het kwaliteitsprincipe goed bestuur van de sportfederatie.

De Vlaamse Sportraad behandelde de adviesvraag via schriftelijke procedure. Het advies werd definitief goedgekeurd op 14 juli 2016.

Advies

I. Algemene opmerkingen

Positieve stimulans voor goed bestuur in de sportfederaties

De Vlaamse Sportraad is onder de indruk van het sterke onderzoekswerk door Dr. Arnout Geeraert en Prof. Dr. Edith Drieskens (KU Leuven). Het is positief dat de Vlaamse overheid zich beroept op een sterk en wetenschappelijk onderbouwd kader voor de uitwerking van dit kwaliteitsprincipe.

Het luik 'goed bestuur' in het nieuwe decreet voor de georganiseerde sportsector is volledig nieuw beleid dat volgens de Vlaamse Sportraad enerzijds voor koudwatervrees en onzekerheid kan zorgen, maar anderzijds toch ook innovatief is en ook een sterke preventieve kracht bezit: de overheid laat op die manier federaties tegen zichzelf beschermen en basisprincipes van 'gezond en ethisch' bestuur structureel verankeren in hun werking.

De Vlaamse Sportraad vindt het positief dat de overheid goed bestuur stimuleert en hiervoor financiële impulsen voorziet.

Planlastvermindering en draaglast voor de federaties

De Vlaamse Sportraad vindt het positief dat er een concreet instrument ter versterking van goed bestuur in de sportfederaties werd uitgewerkt. De uitgebreide code en de indicatoren kunnen misschien wat betuttelend of sturend overkomen, maar zijn anderzijds ook bruikbare handvaten waarmee de sportfederaties direct aan de slag kunnen. Het alternatief was dat de decreetmaker enkel theoretische principes formuleerde en de uitwerking volledig aan de sector zou overlaten (zelfregulering).

De planlastvermindering waarvan sprake in het nieuwe decreet wordt echter met dit voorontwerp van besluit behoorlijk aangescherpt. Bij de implementatie van de code goed bestuur wordt aan de sportfederaties onder andere gevraagd om gegevens te verstrekken over de bestuursleden, de clubs en de atleten, een benoemingscomité en financieel comité aan te stellen en procedures inzake belangenconflicten en afhandeling van klachten vast te leggen. Bovendien werd beslist dat alle indicatoren van toepassing zijn op elke sportfederatie van welke aard of grootte dan ook.

Met dit voorontwerp van besluit ligt er dus een stapel werk op de plank voor de sportfederaties. De Vlaamse Sportraad vraagt zich af hoe de federaties die vandaag minder professioneel werken (hetzij doordat ze klein zijn, hetzij doordat ze niet meteen de juiste expertise op vlak van administratie in huis hebben) zich hiertoe gaan organiseren. Voor deze federaties zal het niet vanzelfsprekend zijn om, bovenop de dagdagelijkse werking, de code goed bestuur te realiseren. De leden wijzen ook op de bijkomende belasting van de vrijwilligers die actief zijn in de federaties en de sportclubs. Bovendien wordt ook de vraag gesteld in hoe verre de code goed bestuur conform is met de vzw-wetgeving.

Actieve ondersteuning en begeleiding door Sport Vlaanderen

Vanuit de overheid mag niet verwacht worden dat het uitschrijven van indicatoren het 'wondermiddel' is om tot goed bestuur te komen in sportfederaties. Volgens de Vlaamse Sportraad mag de Vlaamse overheid zich ook niet beperken tot het subsidiëren op basis van deze indicatoren en tot het controleren van de indicatoren. Volgens de studie kunnen indicatoren als meetinstrumenten sturend potentieel hebben, maar zijn ze geen wondermiddel. Er werden daarbij tien aanbevelingen geformuleerd om een correcte implementatie te waarborgen. De belangrijkste, maar niet de enige, voorwaarde is de ontwikkeling van een kaderend en ondersteunend beleid. Dit is een *conditio sine qua non* voor een correcte implementatie van de harde indicatoren. Deze observatie kwam ook uit de focusgroepen.

De Vlaamse Sportraad vraagt daarom dat de sportfederaties niet enkel worden gecontroleerd, maar ook maximaal worden ondersteund en begeleid door Sport Vlaanderen bij de implementatie van de code goed bestuur. Sport Vlaanderen kan allerhande modelformulieren, checklists en sjablonen ter beschikking stellen voor de implementatie van de gedragscode en de inspanningsverbintenissen. Dergelijk aanbod kan nooit opgelegd of bindend zijn, maar moet daadwerkelijk als ondersteuning gezien worden waar de federaties wellicht naar snakken omwille van winst op het vlak van inhoud, tijd, middelen en mensen.

Het kan interessant zijn om een professionele cel 'goed bestuur' op te richten die de federaties opzoekt en de nodige expertise levert voor het voorbereidende en het uitvoerende werk. De beslissingen zouden steeds door de federaties zelf worden genomen. Dit zou alvast een groot deel van de werklust wegnemen. Dergelijke cel 'goed bestuur' kan worden uitgebouwd binnen Sport Vlaanderen of door een uitbesteding aan derden (zie bv. de begeleidende opdracht die het ISB kreeg rond de tweede projectoproep zwembaden). Een andere mogelijkheid is dat elke federatie apart de voorbereidende taken rond goed bestuur uitbesteed en deze kosten inbrengt voor subsidie. De Vlaamse Sportraad vraagt om de bovenstaande pistes te onderzoeken.

Ruimte voor maatwerk en toepassingsgebied van de code goed bestuur

De Vlaamse Sportraad vraagt zich af of de vereisten van toepassing dienen te zijn op elke sportfederatie, van welke aard of grootte dan ook. Vanuit het oogpunt van gelijkheid en billijkheid kan er geargumenteed worden van wel, anders ontstaat het gevaar van willekeur. Niet alle federaties hebben echter de draagkracht om de code goed bestuur te implementeren (zie boven).

De Vlaamse Sportraad vraagt zich ook af in welke mate de opgelegde normen afdwingbaar zijn (of hebben ze enkel een financiële waarde?) en wat federaties moeten doen indien de opgelegde indicatoren niet van toepassing zijn voor hun werking.

Volgens de leden is het duidelijk dat er, bij de implementatie van dit uitvoeringsbesluit, ruimte moet zijn voor maatwerk.

De Vlaamse Sportraad vraagt aandacht voor het feit dat bepaalde indicatoren niet relevant zijn voor multisportfederaties, zoals bijvoorbeeld: match-fixing, belangenconflicten en bepaalde topsportaspecten van antidopingbeleid. Federaties voor wie dit geen relevantie vormt, mogen hiervoor geen lagere beoordelingscore krijgen en kunnen bijgevolg in de subsidieverdeling hiervoor niet bestraft worden. Een derde scoremogelijkheid bij de harde indicatoren (ja/nee/niet van toepassing) kan in dat verband een oplossing bieden.

Impact op lokale sportdiensten

De Vlaamse Sportraad vraagt zich af of de informatiedoorstroming naar de lokale sportdiensten een onderdeel kan zijn van de code goed bestuur (bv. in de dimensie 'transparantie'). Er zijn immers een aantal maatregelen die een (financiële) impact hebben op het lokale niveau, onder andere: regels rond belijning, wijziging van reglementen, etc.

Evaluatie en monitoring

Momenteel is er geen nulmeting en geen zicht op hoe een gedifferentieerde aanpak mogelijk is. De Vlaamse Sportraad vraagt om een evaluatie van dit uitvoeringsbesluit (onder andere op basis van monitoring van Sport Vlaanderen), zodat het na één of twee beleidsperiodes eventueel kan bijgestuurd worden. Op basis van de evaluatie kan er een meer gerichte of gedifferentieerde aanpak gevoerd worden, zoals de studie van Geeraert en Drieskens voorstelt.

II. Subsidiëringsmechanismen

Berekeningswijze subsidies per federaties

Bij het lezen van het voorontwerp van besluit zijn er een aantal onduidelijkheden. De Vlaamse Sportraad vindt de bepalingen in art.5 en 6 niet geheel transparant. De leden vragen zich af hoe de subsidies per sportfederaties *concreet* worden berekend: moeten de federaties (hoog) scoren op alle indicatoren, hoe worden de scores ten opzichte van elkaar gewogen, wat als een indicator niet van toepassing is op een federatie, etc.?

Verdeling van resterende middelen

De Vlaamse Sportraad stelt zich vragen bij de vooropgestelde verdeling in **art. 5, §2** in het voorontwerp van besluit: de resterende middelen van het totale subsidiebedrag worden opnieuw verdeeld over alle gesubsidieerde sportfederaties. Deze werkwijze draagt volgens de leden een hoge mate van het Mattheüseffect in zich: de ('rijkere') sportfederaties die nu reeds een sterke *back-office* kennen (in termen van administratieve capaciteit en in termen van *knowhow*) zullen zich het best en het snelst conformeren aan de vereisten. Deze federaties zijn aldus in staat het grootste deel van de beschikbare subsidies binnen te halen, via de 'herhaling' waarbij de 'goeie leerlingen' bij elke 'herhaling' afpakken van de federaties die (nog) niet goed presteren op de harde indicatoren.

De leden merken op dat **art.6** van het voorontwerp van besluit echter niet bepaalt hoe de resterende middelen van het budget voor de zachte indicatoren goed bestuur (eventueel opnieuw verder) verdeeld worden. De Vlaamse Sportraad stelt voor om art. 5 en 6 van het voorontwerp van besluit op elkaar af te stemmen.

Inzetten op zachte indicatoren goed bestuur via een inspanningsverbintenis

Art.6, tweede lid van het voorontwerp van besluit bepaalt dat sportfederaties inzetten op de zachte indicatoren via een inspanningsverbintenis in de samenwerkingsovereenkomst. Een inspanningsverbintenis is echter geen resultaatsverbintenis. De Vlaamse Sportraad stelt voor dat de sportfederaties in de samenwerkingsovereenkomst concrete *afspraken* maken in plaats van een *inspanningsverbintenis* en verwijst hiervoor naar art. 17 van het decreet van 10 juni 2016 houdende erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector:

Art.17 (...) "De samenwerkingsovereenkomst, vermeld in het eerste lid, omvat minstens bepalingen over de te realiseren afspraken van de sportfederatie en het agentschap Sport Vlaanderen, met inbegrip van de beoogde doelstellingen en de wijze waarop die gemeten of gewaardeerd worden op basis van kwantitatieve of kwalitatieve voortgangsindicatoren." (...)

Financiële implicaties voor implementatie zachte indicatoren goed bestuur

Volgens **art.6** van het voorontwerp van besluit komen de zachte indicatoren goed bestuur **voor 5%** (van de 20%) in aanmerking voor subsidiëring. Dit gaat in tegen het voorstel uit de studie waarbij werd gesteld dat enkel de harde indicatoren financiële implicaties zouden hebben (en wat werd gesteld tijdens de focusgroepen en de informatievergadering waarbij de sportfederaties aanwezig waren).

Uit de studie:

“Omdat de opdrachtgever financiële gevolgen wil koppelen aan de evaluatie van goed bestuur, wordt voorgesteld om de evaluatie te doen op basis van binaire (harde) indicatoren, aangevuld met rapportering over getrapte (zachte) indicatoren. Dat onderscheid is van essentieel belang voor de functionaliteit van de voorgestelde indicatorenset en (wordt toegelicht in Hoofdstuk 2).”

De Vlaamse Sportraad vraagt om een inhoudelijke motivering van deze beleidskeuze.

Verdeling middelen voor inspanningsverbintenissen

De Vlaamse Sportraad merkt op dat de verdeling van de middelen voor de ‘inspanningsverbintenis zachte indicatoren goed bestuur’ verschillend is met de verdeling van de middelen ‘inspanningsverbintenis voor basisopdracht kaderopleiding en bijscholing’¹. De middelen voor de inspanningsverbintenis voor de implementatie van de zachte indicatoren goed bestuur worden toegekend pro rata de grootte van de federatie, terwijl de middelen voor de inspanningsverbintenis voor kaderopleiding en bijscholing op een andere manier worden verdeeld (initiële toekenning van een vast bedrag van € 10.000 en verdeling van het resterende budget).

De Vlaamse Sportraad vraagt aan de beleidsmakers om dit verschil te motiveren.

Subsidiemiddelen investeren in sportfederaties

In de studie werd geadviseerd om de overschotten van het subsidiebedrag te investeren in een ondersteunend beleid inzake goed bestuur. Dit zou betekenen dat de overschotten van het subsidiebedrag worden aangewend voor de financiering van personeels- of werkmiddelen van Sport Vlaanderen.

De Vlaamse Sportraad is hier geen voorstander van. Er is nood aan actieve begeleiding vanuit Sport Vlaanderen, maar dit mag niet leiden tot een vermindering van subsidiemiddelen voor de sportfederaties.

¹ Zie art. 13 in het voorontwerp van besluit voorontwerp van besluit betreffende de uitvoering van het decreet van 10 juni 2016 houdende erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector inzake de vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden

III. Opmerkingen bij bijlagen 1 en 2 : Overzicht van harde en zachte indicatoren

De Vlaamse Sportraad vraagt zich af waarom een aantal principes wel en andere principes niet werden vertaald naar harde of zachte indicatoren. De motivering hiervan ontbreekt.

De Vlaamse Sportraad heeft enkele opmerkingen bij de indicatoren goed bestuur:

HARDE INDICATOREN GOED BESTUUR

1.6. De website van de organisatie vermeldt de actuele samenstelling van de raad van bestuur en vermeldt voor elk lid van de raad van bestuur de start- en einddatum van het mandaat. Indien van toepassing vermeldt de website eveneens het aantal en de duurtijd van de voorgaande mandaten.

De Vlaamse Sportraad merkt op dat het vermelden van de einddatum van het mandaat voor elk lid in de raad van bestuur niet altijd mogelijk is. Soms is de samenstelling van de raad van bestuur bijvoorbeeld afhankelijk van andere organisaties.

1.8. De organisatie rapporteert in het jaarverslag over de verklaringen van belangenconflicten en de goedgekeurde besluiten waarbij sprake is van belangenconflicten.

De Vlaamse Sportraad meent dat belangenconflicten zich weinig of niet voordoen in de multisportfederaties. In de gesprekken van de focusgroepen bleek dat de meest voorkomende gevallen van belangenconflicten handelen over discussies in functie van topsport.

2.1. De raad van bestuur stelt op basis van de visie, missie en strategische doelen van de organisatie de gewenste profielen van de leden van de raad van bestuur op. Die worden ter goedkeuring aan de algemene vergadering voorgelegd.

De Vlaamse Sportraad vraagt zich af het hier gaat over alle bestuurders of enkel over het profiel van de voorzitter/secretaris en penningmeester. Een profiel opmaken voor alle bestuursleden lijkt een zware administratieve belasting.

2.4. De organisatie beperkt de mandaten van de leden van de raad van bestuur in de tijd en zorgt ervoor dat de maximale aaneengesloten zittingsperiode niet langer is dan 12 jaar.

De Vlaamse Sportraad vindt deze bepaling streng. Regelmatige vernieuwing is positief maar kan niet afgedwongen worden. Het is daarenboven niet gemakkelijk om vrijwilligers te vinden die deze engagementen willen en kunnen opnemen.

2.6. De raad van bestuur vergadert minstens vijf keer per jaar.

De Vlaamse Sportraad vraagt zich af waarop dit aantal is gebaseerd.

3.10. De raad van bestuur stelt procedures inzake belangenconflicten vast die van toepassing zijn op de leden van de raad van bestuur.

Volgens de Vlaamse Sportraad is deze indicator niet voor elke federatie van toepassing: belangenconflicten doen zich weinig of niet voor in de multisportfederaties.

ZACHTE INDICATOREN GOED BESTUUR

Indicator 3 – De website van de organisatie vermeldt basisinformatie over de aangesloten clubs

De Vlaamse Sportraad merkt op dat dit een zware administratieve belasting is, zeker voor de federaties met zeer hoge ledenaantallen (terwijl deze informatie beschikbaar is in de sportdatabank).

Indicator 10 – De organisatie heeft externe leden in haar raad van bestuur

De Vlaamse Sportraad meent dat de aanwezigheid van externe leden niet noodzakelijk een meerwaarde betekent voor de raad van bestuur. Bovendien is het voor niet-betaalde bestuursfuncties zeer moeilijk om vrijwilligers te vinden.

Indicator 12 – De organisatie heeft geschikte klachtenprocedures

Volgens de Vlaamse Sportraad is deze indicator niet voor elke federatie van toepassing.

Indicator 14 – De organisatie heeft een beleid inzake de bestrijding van match-fixing.

Volgens de Vlaamse Sportraad is deze indicator niet voor elke federatie van toepassing.

Samengevat

De Vlaamse Sportraad staat achter het principe van de Vlaamse overheid om goed bestuur in de sportfederaties te stimuleren en hiervoor financiële impulsen te voorzien. Het is tevens positief dat de beleidsmakers zich beroepen op een sterk en wetenschappelijk onderbouwd kader voor de uitwerking van dit kwaliteitsprincipe.

De Vlaamse Sportraad is echter bezorgd om de administratieve last waarmee de sportfederaties worden geconfronteerd. De implementatie van de code goed bestuur zal niet vanzelfsprekend zijn voor de federaties die ‘minder professioneel’ werken (hetzij doordat ze klein zijn, hetzij doordat ze niet meteen de juiste expertise op vlak van administratie in huis hebben).

Maximale begeleiding en ondersteuning door Sport Vlaanderen zal cruciaal zijn.

De Vlaamse Sportraad stelt vast dat er ruimte moet zijn voor maatwerk: niet elke sportfederatie heeft dezelfde draagkracht en niet alle opgelegde indicatoren zijn noodzakelijk van toepassing voor alle sportfederaties.

De Vlaamse Sportraad meent dat de berekeningswijze van de subsidies onvoldoende transparant is en maakt in het advies een aantal opmerkingen over de subsidiëringsmechanismen.

Ten slotte maakte de Vlaamse Sportraad concrete opmerkingen bij de harde en zachte indicatoren.

Frank Bulcaen, *voorzitter*

Sophie Cools, *ondervoorzitter*

Nai Han Lau, *secretaris*



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’

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.

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 subsidiëeringsvoorwaarden 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 sleutelementen 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.

De gemachtigde verschaft hierbij de volgende toelichting:

“Dit betreft een algemene richtinggevende definitie, waarbij de opgenomen sleutelementen 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 sleutelementen 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 sleutelementen 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.

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.

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.