



Advies

Ontwerp van decreet houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw

Brussel, 2 september 2016

**Ontwerp van decreet houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van
een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en
samenlevingsopbouw**

Adviesvraag: ontwerp van decreet houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw Adviesvrager: Kies minister of adviesvrager

Ontvangst adviesvraag: 4 juli 2016

Adviestermijn: 30 dagen - verlengd

Goedkeuring raad: 2 september 2016 in consensus

Contactpersoon: Gunter Naets - gnaets@serv.be

Inhoud

Inhoud 3

Advies 4

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Adviesvraag en procedure..... | 4 |
| 1.1 | Situering | 4 |
| 1.2 | Procedure..... | 4 |
| 2 | Inzetten op integrale zorg en ondersteuning..... | 4 |
| 3 | Opdracht en doel van de eengemaakte organisatie..... | 5 |
| 3.1 | Samenbrengen van thema's | 5 |
| 3.2 | Opdracht van de eengemaakte organisatie | 6 |
| 4 | Structuur en beheer..... | 7 |
| 5 | Financiering | 8 |

Advies

1 Adviesvraag en procedure

1.1 Situering

De raad ontving op 4 juli 2016 een adviesvraag van Vlaams minister Jo Vandeurzen over het ontwerp van decreet houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw.

In dit ontwerp van decreet wordt een eengemaakte organisatie gecreëerd die de fusie van de volgende bestaande steunpunten vooropstelt: het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, het Steunpunt Expertisenetwerken, het Steunpunt Jeugdhulp, Samenlevingsopbouw Vlaanderen en het Vlaams Centrum Schuldenlast.

1.2 Procedure

De raad besprak deze adviesvraag op de raadsvergadering van 2 september 2016 en keurde er zijn advies in consensus goed.

2 Inzetten op integrale zorg en ondersteuning

De raad roept reeds verschillende jaren op om in Vlaanderen werk te maken van integrale zorg en ondersteuning. In zijn advies van 7 december 2012 stelt de raad: *“De diepgaande wijzigingen die onze samenleving de laatste decennia tekenden, stellen het individu en de samenleving voor bijzondere uitdagingen, zoals het opvangen van de verschuiving in de zorgbehoeften en zorgvragen, het versterken van de informele zorg en sociale cohesie, het meer performant maken van zorg en het realiseren van een toegankelijke en rechtvaardige zorg. Deze uitdagingen dwingen ons op zoek te gaan naar een integraal zorg- en ondersteuningsmodel binnen de context van een zorgende samenleving.*

De raad pleit voor integrale zorg en ondersteuning waar de behoeften, vragen en doelstellingen van de persoon met zorgbehoefte (en zijn naaste omgeving) als uitgangspunt genomen worden. Het nastreven van een goede kwaliteit van leven voor en door elke burger moet de ultieme ambitie zijn van een integrale zorg en ondersteuning. Deze benadering vertrekt vanuit een holistisch mensbeeld¹.

¹ SAR WGG, Visienota 'Integrale zorg en ondersteuning', 7 december 2012

In het voorliggende advies moet 'zorg en ondersteuning' beschouwd worden als een term die ook de verschillende doelgroepen, methodieken en thema's uit elk van de vijf steunpunten bedoelt in het welzijnswerk en de samenlevingsopbouw. Het bewerkstellingen van integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen betekent onder andere interdisciplinaire en intersectorale actie en samenwerking. Meer dan ooit moet het beleid de intersectorale kaart trekken. Het huidige Vlaamse beleid heeft al goede initiatieven genomen in die richting en het samenbrengen van verschillende steunpunten, zoals in het voorliggende ontwerpdecreet wordt voorgesteld, kan toelaten dat het sectorale beleid meer en beter wordt afgetoetst aan en afgesteld op ontwikkelingen in andere sectoren.

Uiteraard moeten de zorg- en welzijnssectoren zelf ook meer inzetten op intersectorale en interdisciplinaire actie en samenwerking. Er wordt algemeen aangenomen dat er op die manier nog ruime marges zijn om de efficiëntie van het professionele zorg- en ondersteuningssysteem te doen toenemen.

Ook in de opleiding van gezondheids- en welzijnswerkers moet meer aandacht besteed worden aan interprofessionele vorming en aan een intersectorale benadering. Deze thematiek wordt verder beschreven en uitgewerkt in een nieuwe visienota van de raad.²

De raad is van mening dat de samenwerking én doorgedreven integratie van diverse steunpunten tot één enkel steunpunt een goede beleidsoptie is.

3 Opdracht en doel van de eengemaakte organisatie

3.1 Samenbrengen van thema's

Het samenbrengen van verschillende steunpunten kan efficiëntie verhogen. De uitdaging zal er evenwel in bestaan om maximaal samen te brengen wat gemeenschappelijk kan worden gedaan - huisvesting, secretariaat, bepaalde expertiseontwikkeling, heel wat communicatie,... enz. -, maar dat tegelijk het specifieke van waaruit de diverse steunpunten (en de sectoren die ze afdekken) zijn ontstaan ook voldoende speelruimte blijft vinden om zo te komen tot één sterk steunpunt met eenheid én verscheidenheid.

We vragen oog te hebben voor de ondersteuning die vandaag aan de professionals geboden wordt. Het is van belang dat het eengemaakte steunpunt ondersteuning biedt vanuit de verschillende doelgroepen, thema's en methodieken en niet vanuit de eigen structuren van de huidige vijf steunpunten.

In die zin moet de zoektocht naar het gemeenschappelijke aangemoedigd worden. Het verbinden van de verschillende thema's, methodieken en doelgroepen kan immers een meerwaarde creëren. Dit vergt een groeiproces waarin werk gemaakt wordt van een eengemaakte visie op alle thema's, methodieken en doelgroepen waarover vandaag

² SAR WGG, Nieuw professionalisme in zorg en ondersteuning als opgave voor de toekomst, 17 december 2015

expertise wordt ontwikkeld. Het is hierbij belangrijk dat de bestaande expertise van elk van de vijf steunpunten niet verloren gaat.

De raad verwacht dat de voorliggende fusie een eerste stap is en dat hiermee de beweging is ingezet naar verdere integratie en een realistisch groeiperspectief.

Het is jammer dat een aantal sectoren, thema's en expertisecentra in de voorliggende fusiebeweging niet meegenomen worden. Afstemming en samenwerking rond geestelijke gezondheidszorg, cultuursensitieve zorg, gezondheidsthema's,... zijn hiervan mogelijke illustraties. Het is duidelijk dat bijvoorbeeld het werk binnen de CAW's ook - complementair - aansluit bij de CGG.

3.2 Opdracht van de eengemaakte organisatie

In het ontwerpdecreet wordt het eengemaakte steunpunt omschreven als 'een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw'. De raad vindt deze omschrijving misleidend. Deze organisatie moet beroepskrachten en mensen die zich op informele basis inzetten in de verschillende sectoren, ondersteunen. Het is voor de raad duidelijk dat deze nieuwe organisatie geen hulpverlening biedt en dus ook niet aan welzijnsbevordering doet. De SAR WGG wenst uitdrukkelijk deze dubbelzinnigheid te vermijden en roept de Vlaamse regering op om niet langer te spreken van 'een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevings-opbouw' maar van '**een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijns-werk en samenlevingsopbouw**'.

- Ook in de 'missie en opdracht' van de eengemaakte organisatie moet de focus verlegd worden van hulpverlening naar het ondersteunen van de praktijk, m.a.w. van professionals en personen die informele zorg en ondersteuning bieden, onafgezien van welke vorm of methodiek ze gebruiken of binnen welke context of organisatie zij zich inzetten voor kwetsbare personen.

De opdracht is meer dan het ondersteunen van praktijkontwikkeling. Het is ook het verbinden van de praktijkontwikkeling met een visie die de kwaliteit van leven van mensen bevordert vanuit een holistisch mensbeeld. We verwijzen hierbij opnieuw naar de Visienota 'Integrale zorg en ondersteuning'.

De werking van het steunpunt moet ook nauw aansluiten bij de principes van:

- vermaatschappelijking van de zorg;
- inclusie;
- functioneren en participeren aan de samenleving;
- het wegwerken van sociale ongelijkheden voor kwetsbare groepen in de maatschappij;
- het leveren van inspanningen t.a.v. etnisch-culturele minderheden;
- innovatie;
- preventie.

We verwachten dat dit steunpunt de kaders, tools en ondersteuning kan bieden aan het werkveld zodat alle professionals in zorg en ondersteuning deze principes

kunnen toepassen. Het steunpunt moet ook aan visieontwikkeling doen die aansluiting vindt en houdt met betere visies en praktijken op het terrein. Op die manier is het steunpunt belangrijk om de professionalisering/professionaliteit van het werkveld te versterken.

Het steunpunt moet ook sterk innovatief zijn. Zo is het belangrijk om vernieuwende tools uit te werken op basis van ontwikkelingen op het werkveld.

De raad staat achter de keuze om ook "de nabijheid van het werkveld" als kenmerk van de eengemaakte organisatie te benoemen. De organisatie moet haar werking ontplooiën vanuit de nabijheid van het werkveld. Het is daar waar rechtstreeks gewerkt wordt met mensen in maatschappelijk kwetsbare posities. Het is hierbij belangrijk dat het steunpunt haar werking ontplooit op een participatieve manier met het werkveld.

- ▀ Het eengemaakte steunpunt moet ook het beleid inspireren. Het Vlaamse beleid heeft nood aan 'voeding' vanuit het werkveld en een steunpunt kan dit vanuit een levendig contact met het werkveld aanreiken.

Het gebruikers- en burgersperspectief moet hierbij voorop staan. Het is daar dat organisaties en instellingen, medewerkers, steunpunt(en)... op de eerste plaats hun reden van bestaan en legitimatie vinden. De raad houdt een krachtig pleidooi voor een 'bottom up'-benadering. In voorliggende ontwerp van decreet kan deze benadering best sterker naar voren gebracht worden. Dit kan gebeuren door te vertrekken vanuit:

1. Het gebruikers- en burgersperspectief;
2. Lokale netwerking (community oriented);
3. Wat kan vanuit Vlaanderen gebeuren om dat perspectief alle kansen op slagen te bieden?;
4. Vlaanderen en lokaal (inclusief het steunpunt) moeten samen optreden ten aanzien van de federale instanties.

4 Structuur en beheer

Het eengemaakte steunpunt zal nood hebben aan een duidelijke beheersstructuur waar deskundigen, zowel van het werkveld als vanuit de wetenschappelijke wereld, met of door hun expertise dit steunpunt kunnen ondersteunen. Deze deskundigen moeten uiteraard een breed zicht hebben op de verschillende noden in de sectoren, transversaal kijken, verbinden en zorgen voor eenheid in visie.

De structuur van de organisatie zal ook zo moeten opgezet worden dat integrale zorg en ondersteuning het uitgangspunt is in plaats van de bestaande sectoren waarin de huidige steunpunten vandaag opereren.

De taken van de bestuurders en de kernopdrachten van het nieuwe steunpunt bestaan erin om de verschillende doelstellingen en alle thema's evenwichtig aan bod te laten komen en voldoende af te toetsen met de stakeholders.

5 Financiering

Om de opdrachten met de huidige mensen en middelen te kunnen blijven doen, zullen intern binnen de nieuwe organisatie afspraken moeten gemaakt worden, zeker gezien de budgettaire ruimte voor het nieuwe steunpunt kleiner is dan de som van de huidige delen. Geboekte efficiëntiewinsten moeten binnen het steunpunt gebruikt worden voor innovatie.

De overheid voorziet de mogelijkheid om projectmatige financiering aan te vragen. Het is voor de raad belangrijk dat het gros van de financiering bestaat uit structurele middelen. De verhouding vaste versus projectfinanciering mag niet wijzingen ten nadele van de vaste financiering. Het moet ook vooraf duidelijk zijn dat wanneer een project of experiment slaagt het na afloop recurrent en structureel wordt.



Advies

Voorontwerp decreet houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw

Brussel, 25 juli 2016

Voorontwerp decreet houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring
van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en
samenlevingsopbouw

Adviesvraag: Voorontwerp decreet houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie
ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

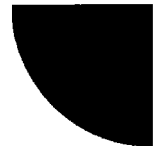
Ontvangst adviesvraag: 5 juli 2016

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 25 juli 2016

Contactpersoon: Kristel Bogaerts - kbogaerts@serv.be



De heer Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

contactpersoon
Kristel Bogaerts
kbogaerts@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20160725_steunpunt_welzijnsbevordering_kb

Brussel
25 juli 2016

Voorontwerp decreet houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw

Mijnheer de minister

De SERV heeft op 5 juli 2016 uw vraag om advies over het "voorontwerp van decreet houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw" ontvangen.

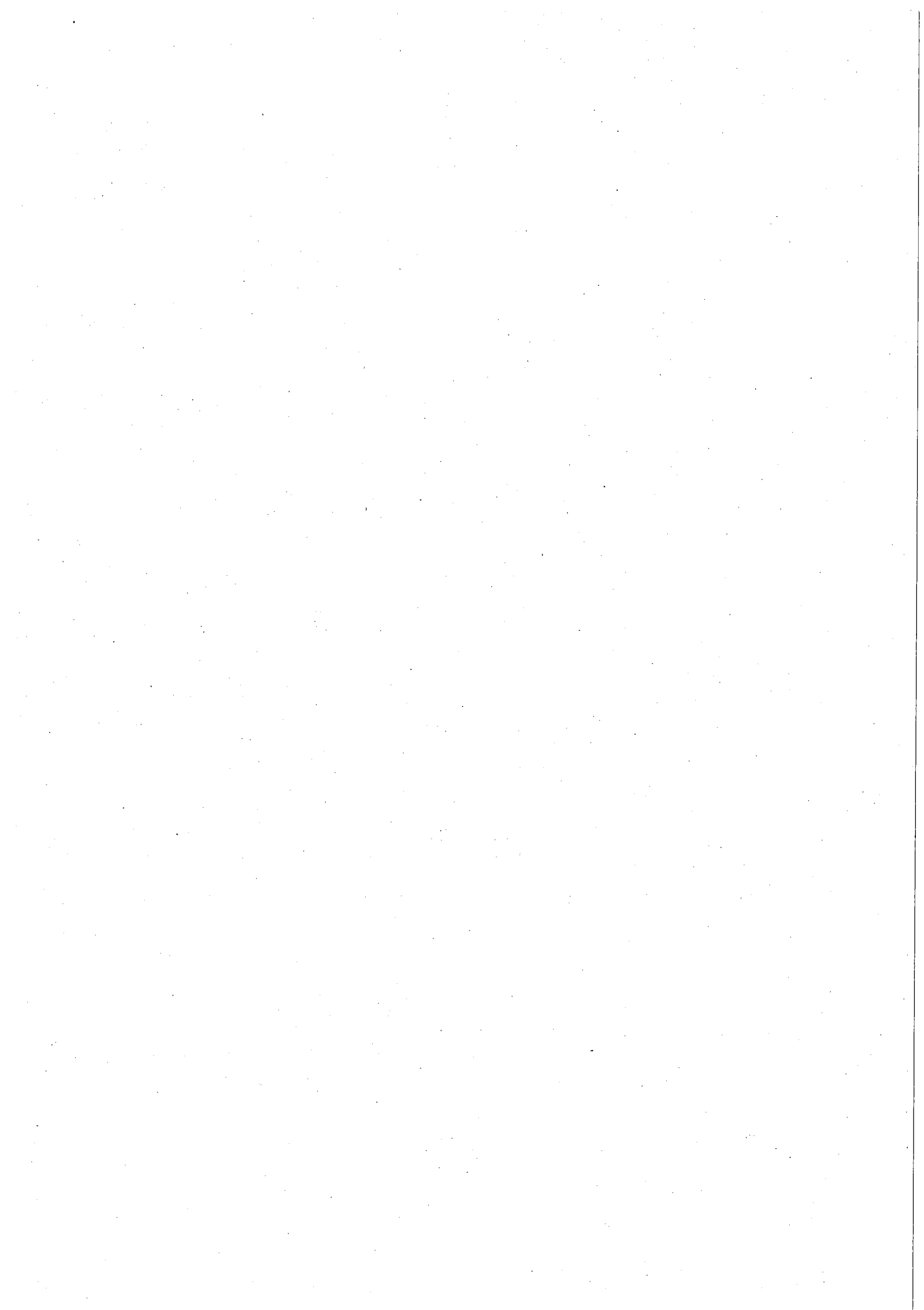
De SERV heeft vanuit sociaal-economische invalshoek geen bemerkingen bij het voorgelegde voorontwerp van decreet. De sociale partners zullen hun standpunten vanuit welzijnsgerichte invalshoek medelen via de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin.

Ik hoop, Mijnheer de Minister, u hiermee van dienst te zijn.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter





RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 60.171/3
van 26 oktober 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
'houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een
Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering
en samenlevingsopbouw'

Op 28 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 oktober 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot de invoering van een regeling op grond waarvan één vereniging zal worden erkend en gesubsidieerd als de 'Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw' (hierna: de organisatie). De regeling komt in de plaats van vijf specifieke erkennings- en subsidieregelingen waarbij vijf verenigingen zonder winstoogmerk² door de Vlaamse Regering zijn erkend en gesubsidieerd. Uit artikel 20 van het ontwerp blijkt dat wanneer die vijf verenigingen overgaan tot de oprichting van één nieuwe vereniging die beantwoordt aan de voorwaarden die zijn gesteld bij het aan te nemen decreet, het die vereniging is die door de Vlaamse Regering zal worden erkend en gesubsidieerd als de organisatie.

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat algemene bepalingen, waaronder een definitie van het begrip "organisatie".

Hoofdstuk 2 van het ontwerp betreft de "missie" en de kernopdrachten van de organisatie. Hiervan wordt een algemene omschrijving gegeven (artikel 3) en vervolgens worden zes terreinen vastgelegd waarop de vereniging haar aanbod in elk geval ontwikkelt. De Vlaamse Regering kan bepalen dat het aanbod ook dient te worden ontwikkeld op andere terreinen binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (artikel 4). Het niveau waarop de organisatie werkt en de uitgangspunten van het aanbod ervan worden uitgewerkt (artikel 5), alsmede de kernopdrachten van de organisatie (artikel 6).

Hoofdstuk 3 van het ontwerp is gewijd aan de erkenning van de organisatie, die voor onbepaalde duur wordt verleend. De Vlaamse Regering wordt ertoe gemachtigd de procedures van de erkenning en de intrekking ervan te regelen (artikel 7). Tevens worden de erkenningsvoorwaarden vastgesteld, die nader kunnen worden bepaald en aangevuld door de Vlaamse Regering (artikel 8).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp heeft betrekking op de subsidiëring, die wordt verbonden aan het beschikken over een door de Vlaamse Regering goedgekeurd meerjarenplan, dat een opgave van de resultaatsgebieden en de te behalen resultaten bevat (artikel 9). De subsidie bestaat enerzijds uit een jaarlijkse forfaitaire subsidie, die wordt toegekend op grond van een overeenkomst die wordt gesloten tussen de organisatie en de Vlaamse Regering en waarvan het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Namelijk de verenigingen zonder winstoogmerk Samenlevingsopbouw Vlaanderen, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Steunpunt Expertisenetwerken, Steunpunt Jeugdhulp en Vlaams Centrum Schuldenlast.

meerjarenplan deel uitmaakt (artikel 10), en anderzijds uit projectsubsidies (artikel 13). De artikelen 11 en 12 regelen de wijze waarop de forfaitaire subsidie moet worden aangewend en die aanwending moet worden verantwoord, alsmede de wijze waarop de subsidie wordt verminderd, geschorst of stopgezet in geval van niet-naleving van de subsidieregels of bij het niet meewerken aan het toezicht. Ook wordt herinnerd aan de regels inzake de terugvordering van subsidies.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp bevat de regeling van het toezicht op de naleving van het aan te nemen decreet, zijn uitvoeringsbesluiten en de overeenkomst die wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en de organisatie.

In hoofdstuk 6 van het ontwerp zijn een aantal wijzigingsbepalingen opgenomen.

Hoofdstuk 7 van het ontwerp bevat slotbepalingen, onder meer de regel dat de nieuwe vereniging die wordt opgericht door de vijf reeds genoemde bestaande verenigingen en die voldoet aan de erkenningsvoorwaarden (van rechtswege) wordt erkend (artikel 20) en een bepaling betreffende de overdracht van de reserves van deze vijf verenigingen naar de nieuw opgerichte vereniging (artikel 21).

VORMVEREISTEN

3. Het valt niet geheel uit te sluiten dat sommige van de opdrachten van de gesubsidieerde organisatie economische activiteiten zouden kunnen uitmaken die worden verricht door dienstverleners. De opdrachten van de organisatie betreffen immers activiteiten, zoals de opbouw en het borgen van kennis en expertise, het ontwikkelen van methodieken, het organiseren van opleidingen en het aanbieden van ondersteunende diensten, die mogelijk ook door andere, ook commerciële, aanbieders kunnen worden verricht. In dat geval zou het subsidiëren van de organisatie als staatsteun kunnen worden beschouwd,³ die in beginsel bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Dat een bepaalde dienst door de overheid wordt aangemerkt als zijnde van algemeen belang, of dat de actoren die werkzaam zijn op de terreinen waartoe de gesubsidieerde organisatie zich dient te richten, zelf geen economische activiteiten verrichten, sluit niet uit dat de diensten van de gesubsidieerde organisatie zelf die aan die actoren worden aangeboden, economische activiteiten kunnen betreffen.

Mocht worden aangenomen dat sommige taken van de organisatie te beschouwen zijn als economische activiteiten, dan kan de ontworpen regeling niet geacht worden van aanmelding te zijn vrijgesteld om reden dat de subsidiëring is te beschouwen als een vergoeding voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen. De voorwaarden die daartoe zijn gesteld bij besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie van 20 december 2011 'betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen', dat zelf een

³ Zie over de daartoe vereiste criteria, K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, p. 371-372, nr. 11-020.

gevolg is van het arrest *Altmark* van het Europese Hof van Justitie,⁴ zijn klaarblijkelijk niet vervuld.⁵

Gelet op wat voorafgaat verdient het aanbeveling het ontwerp alsnog aan te melden bij de Europese Commissie, te meer gelet op de draconische sanctie die dreigt bij een onterechte niet-aanmelding. Niet aangemelde staatssteun is *per se* onwettig (zelfs indien ze verenigbaar met het recht van de Europese Unie zou kunnen worden verklaard indien ze correct werd aangemeld),⁶ en die onwettigheid moet door elke rechter, desnoods ambtshalve, worden opgeworpen,⁷ zonder dat de begunstigden van de steun zich op een gewekt vertrouwen kunnen beroepen om de terugbetaling van de steun (met interest) die in dat geval is vereist, te verhinderen.⁸ De nationale rechter – in België ook het Grondwettelijk Hof –⁹ is bevoegd om vast te stellen of een maatregel als nieuwe staatssteun moet worden aangemerkt en of, indien dat het geval is, die maatregel bij de Commissie moest worden aangemeld alvorens tot uitvoering te worden gebracht.¹⁰

De Europese Commissie kan echter nog steeds, bijvoorbeeld op grond van een specifieke economische analyse aan de hand van bijkomende informatie die niet in het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier is opgenomen, oordelen dat de betrokken regeling geen staatssteun is, of minstens – wat enkel zij mag beoordelen –¹¹ dat ze verenigbaar is met de interne markt in het licht van artikel 107, lid 3, van het VWEU. De Commissie dient daartoe echter eerst in de gelegenheid te worden gesteld (wat precies de *ratio legis* is van de aanmeldingsplicht van artikel 108, lid 3, van het VWEU).

⁴ HvJ 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Jur. 2003, I-07747.

⁵ Met name dat de openbaredienstverplichtingen duidelijk zijn afgebakend, de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld, dat de compensatie niet hoger mag zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen en de voorwaarde dat bij gebrek aan openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie wordt vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

⁶ HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV*, overweging 28, met verwijzing naar arresten van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, overweging 17, en 27 oktober 2005, *Distribution Casino France e.a.*, C-266/04-C-270/04, C-276/04 en C-321/04-C-325/04, overweging 30.

⁷ HvJ 18 juli 2007, C-119/05, *Lucchini*, overweging 61.

⁸ HvJ 20 maart 1997, C-24/95, *Alcan*. Zie ook N. DE VOS, “De rol van het Europese en het Belgische vertrouwensbeginsel bij de terugvordering van Europese subsidies en staatssteun”, *RW* 2012-13, p. 130-131, nrs. 26 en 30; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, p. 377, nr. 11-026.

⁹ GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, B.2.2.

¹⁰ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.12.3.1 tot B.12.3.4.

¹¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, p. 373, nr. 11-022.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit het ontwerp blijkt dat slechts één vereniging kan worden erkend en dat de vereniging die ontstaat uit de fusie van vijf bestaande, in artikel 20 van het ontwerp genoemde, verenigingen, uit kracht van het decreet zelf wordt erkend en gesubsidieerd als aan de voorwaarden die daartoe zijn bepaald in het ontworpen decreet en zijn uitvoeringsbesluiten is voldaan.

4.1. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹² 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. Het verdient aanbeveling om deze verantwoording beter tot uiting te brengen in de memorie van toelichting. Nu blijft deze er voornamelijk toe beperkt te verantwoorden waarom vijf bestaande verenigingen zonder winstoogmerk fuseren en de organisatie die eruit voortvloeit zal worden erkend, maar wordt niet verantwoord waarom de nieuwe opdracht slechts door één enkele vereniging kan of moet worden uitgeoefend.

4.2. Zelfs indien kan worden verantwoord waarom slechts één vereniging wordt erkend en gesubsidieerd, neemt dit niet weg dat 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.

In dat licht is een erkenningsprocedure, waarbij meerdere organisaties een aanvraag kunnen indienen, meer in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. De Raad van State beveelt dan ook aan om een dergelijke erkenningsprocedure op te nemen in de ontworpen regeling of om op een meer overtuigende wijze te verantwoorden waarom één organisatie van rechtswege wordt erkend wanneer ze aan de erkenningsvoorwaarden voldoet.

Voorts zouden met een zekere regelmaat andere verenigingen in de gelegenheid moeten worden gesteld om in aanmerking te komen om als "de organisatie" te worden erkend. Ook al zou op dit ogenblik enkel de vereniging die ontstaat uit de fusie van de vijf betrokken verenigingen voldoende expertise in huis hebben om de taken van de organisatie uit te oefenen, sluit immers niets uit dat in de toekomst andere verenigingen kunnen ontstaan die een gelijkaardige expertise hebben. Door te bepalen enerzijds dat de organisatie "voor onbepaalde duur" wordt erkend (artikel 7 van het ontwerp), en anderzijds de erkenning voor te behouden aan de vereniging die ontstaat uit vijf bestaande verenigingen (artikel 20 van het ontwerp), heeft de aan te nemen regeling als gevolg dat wordt belet dat in de toekomst een andere vereniging als organisatie zou kunnen worden erkend: dit zou enkel nog mogelijk zijn in het geval dat de erkenning van de vereniging die als organisatie is erkend, wordt ingetrokken omdat ze niet langer voldoet aan de voorwaarden om erkend te blijven, of wanneer ze uit eigen beweging haar activiteiten zou staken. Het verdient derhalve aanbeveling het ontwerp aan te passen zodat na verloop van een bepaalde tijd eventuele andere kandidaten de kans krijgen om te worden erkend.

¹² GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

5. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om de "naderere regelen" met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid vast te stellen.

Ofwel wordt daarmee niets meer beoogd dan wat reeds voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering overbodig en dient de genoemde bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

Ofwel reikt de aan de Vlaamse Regering verleende opdracht verder dan wat uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid voortvloeit, in welk geval het voorwerp ervan dient te worden gepreciseerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

6. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de organisatie haar aanbod "in elk geval" op de zes erin aangegeven terreinen ontwikkelt. Het is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Die bepaling laat de mogelijkheid open dat de organisatie zich ook op andere terreinen kan begeven, wat overigens in beginsel ook voortvloeit uit de bij artikel 27 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging,¹³ maar dan rijst de vraag waarom nog in het tweede lid wordt aangegeven dat de Vlaamse Regering "kan bepalen dat de organisatie haar aanbod ook ontwikkelt op andere terreinen".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de zes in het eerste lid van artikel 4 genoemde terreinen moeten worden beschouwd als "prioritaire" terreinen waarop de organisatie haar activiteiten ontplooit en dat die afbakening van prioritaire terreinen geenszins belet dat de organisatie ook actief is op het vlak van de samenwerking met actoren buiten de afgebakende terreinen. Aldus lijkt artikel 4 van het ontwerp vooral tot doel te hebben de prioritaire terreinen aan te geven waaraan de subsidiëring is verbonden. De machtiging aan de Vlaamse Regering lijkt dan ook zo te moeten worden begrepen dat de Vlaamse Regering die prioritaire terreinen kan uitbreiden. Om elke twijfel weg te werken over de precieze draagwijdte van artikel 4 van het ontwerp, verdient het aanbeveling om in respectievelijk het eerste lid en het tweede lid van dat artikel toe te voegen dat de organisatie haar aanbod in elk geval prioritair ontwikkelt op de zes genoemde terreinen en dat de Vlaamse Regering die prioritaire terreinen kan uitbreiden.

7. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, dat zoals reeds is opgemerkt strekt tot het verlenen van een machtiging aan de Vlaamse Regering om prioritaire terreinen toe te voegen aan de in het vorige lid bedoelde prioritaire terreinen, wordt weliswaar bepaald dat het moet gaan om terreinen binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, maar wordt het geheel aan de Vlaamse Regering overgelaten de opportuniteit en de omvang van deze uitbreiding te

¹³ Beperkingen dienen uitdrukkelijk te worden bepaald en te kunnen worden verantwoord.

beoordelen. Aldus beschikt de Vlaamse Regering over een zeer ruime machtiging om het toepassingsgebied van de aan te nemen regeling te bepalen. Het staat aan het Vlaams Parlement om na te gaan of zo een ruime delegatie dient te worden verleend, dan wel of de delegatie aan nadere criteria dient te worden verbonden.

Artikel 10

8. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat de erin vermelde subsidie wordt verleend in het raam van een overeenkomst gesloten met de Vlaamse Regering, waar het in artikel 9 van het ontwerp bedoelde meerjarenplan deel van uitmaakt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de genoemde overeenkomst, gelet op de regels die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, niet meer kan inhouden dan praktische afspraken ter concretisering van de voorwaarden die reeds bij of krachtens het aan te nemen decreet worden bepaald.

Artikelen 11 en 12

9. Het is overbodig (en het kan tot verwarring leiden) om regels die uit zichzelf van toepassing zijn, zoals de (relevante) uitvoeringsbepalingen van 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', nogmaals van toepassing te verklaren. Artikel 11 van het ontwerp kan dan ook vervallen.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het tweede lid van artikel 12 van het ontwerp, al zou daar om *a contrario*-redeneringen te vermijden kunnen worden gebillijkt dat wordt bepaald dat de erin bedoelde vermindering, schorsing of stopzetting gebeurt onverminderd de geldende bepalingen inzake de terugvordering van subsidies.

Artikel 13

10. In artikel 13 van het ontwerp dient de aard van de erin bedoelde projecten te worden omschreven.

Artikel 14

11. Er wordt aan herinnerd dat de Vlaamse Regering bij het uitvoeren van de haar verleende machtiging tot regeling van het toezicht op de naleving van het aan te nemen decreet, zijn uitvoeringsbesluiten en de in artikel 10 van het ontwerp bedoelde overeenkomst, geen maatregelen kan nemen die raken aan grondrechten die krachtens de Grondwet door de wetgever dienen te worden geregeld.

12. Luidens artikel 14, tweede lid, van het ontwerp staat de organisatie aan de personen die met het toezicht belast zijn, toe om ter plaatse de naleving van de bepalingen op de naleving waarvan ze toezicht houden, te verifiëren en alle stappen te ondernemen die daarvoor

nodig zijn. Het is onduidelijk wat deze bevoegdheden juist inhouden. In geen geval kunnen op grond van een dergelijk vage bepaling dwangmaatregelen worden getroffen. Zo het de bedoeling is dergelijke bevoegdheden te verlenen, dient in het ontwerp te worden gepreciseerd om welke maatregelen het gaat.

13. Luidens artikel 14, derde lid, van het ontwerp maken de personen die belast zijn met het toezicht een verslag op dat bewijskracht (lees: bewijswaarde) heeft tot bewijs van het tegendeel.

Het Grondwettelijk Hof heeft, met betrekking tot processen-verbaal in strafzaken, erop gewezen dat het verlenen van bewijswaarde tot het tegendeel bewezen is, een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, dient dan ook een redelijke verantwoording te bestaan en het mag de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperken.¹⁴ Het Hof heeft er met name op gewezen dat het zeer technische karakter van de regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, van aard kunnen zijn om het niet onredelijk te maken dat aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde wordt toegekend.¹⁵

Die rechtspraak heeft, zoals opgemerkt, betrekking op het bewijs in strafzaken, maar kan ook worden doorgetrokken naar andere domeinen nu ook daar op bewijsvlak een verschil in behandeling tussen categorieën van personen ontstaat naargelang aan de betrokken vaststellingen al dan niet een bijzondere bewijswaarde wordt toegekend. Er dient derhalve te worden nagegaan of er een afdoende verantwoording bestaat voor het verlenen van een bijzondere bewijswaarde aan de genoemde verslagen, die dan het best wordt opgenomen in de memorie van toelichting. Zo die verantwoording niet kan worden gevonden, dient te worden afgezien van het verlenen van een bijzondere bewijswaarde aan de genoemde verslagen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1; GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.8.

¹⁵ GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.

