



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 61.106/3  
van 3 april 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende  
regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse  
organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en  
samenlevingsopbouw’

Op 8 maart 2017 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2017.

\*

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. Bij het decreet van 17 februari 2017 ‘houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw’ is een regeling ingevoerd op grond waarvan één vereniging zal worden erkend en gesubsidieerd als de “Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw” (hierna: de organisatie). Deze regeling komt in de plaats van vijf specifieke erkennings- en subsidieregelingen waarbij vijf verenigingen zonder winstoogmerk door de Vlaamse Regering zijn erkend en gesubsidieerd.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot nadere uitvoering van het voormelde decreet. Hiertoe wordt onder meer het volgende geregeld:

- de nadere erkenningsvoorwaarden (artikelen 2 en 3 van het ontwerp);
- de erkenningsprocedure, met inbegrip van een bezwaarprocedure (artikelen 4 tot 9);
- de procedure voor de intrekking van de erkenning, met inbegrip van een bezwaarprocedure (artikelen 10 tot 13);
- de inhoud van het meerjarenplan en de wijze waarop het moet worden ingediend en gewijzigd (artikelen 14, 15 en 17), alsook de inhoud van de beheersovereenkomst en de wijze waarop die moet worden gewijzigd (artikelen 16 en 17);
- de wijze waarop het subsidiebedrag wordt geïndexeerd en aangepast (artikel 18);
- de wijze waarop de subsidie wordt uitbetaald (artikel 19);
- de wijze waarop bij niet-aanwending van de subsidies reserves kunnen worden aangelegd (artikel 20);
- de controle door een bedrijfsrevisor (artikel 21);
- de wijze waarop de organisatie jaarlijks rapporteert aan het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (artikel 22);
- de procedure waarbij de subsidiëring wordt verminderd en de uitbetaling ervan wordt geschorst of stopgezet (artikelen 23 en 24);

- het toezicht door personeelsleden van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (artikel 25);
- de te volgen boekhoudkundige en financiële bepalingen (artikel 38).

Tevens worden een aantal besluiten van de Vlaamse Regering in overeenstemming gebracht met de gewijzigde regelgeving (artikelen 26 tot 37 en 39) en wordt in enkele overgangsregelingen voorzien (artikelen 40 en 41).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit en van het decreet van 17 februari 2017 geregeld (artikelen 42 en 43).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de eerste twee leden van de aanhef, behoudens hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. Voor de artikelen 26 tot 37 en 39 van het ontworpen besluit kan een beroep worden gedaan op 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’, gelezen in samenhang met de – niet in het tweede lid van de aanhef vermelde – artikelen 15, 17 en 18 van het decreet van 17 februari 2017.

3.3. Artikel 38 van het ontworpen besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ van toepassing te verklaren op de organisatie. In het verleden heeft de Raad van State aangenomen dat de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006, waarvan de naleving luidens artikel 12 ervan erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden zijn voor de voorzieningen, in beginsel rechtsgrond vinden in de decretale bepalingen waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd de erkennings of subsidievoorwaarden van de betrokken voorzieningen te bepalen.<sup>1</sup> Het decreet van 17 februari 2017 bevat echter geen uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering om nadere regels inzake de boekhouding en het financieel verslag van de organisatie te bepalen.

In advies 54.276/3 heeft de Raad van State evenwel het volgende opgemerkt:

“Een beroep op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor het uitvaardigen van (subsidie)voorwaarden inzake de boekhouding en het financieel verslag wanneer er geen uitdrukkelijke specifieke rechtsgrond voor bestaat, is evenwel niet nodig gelet op artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de

---

<sup>1</sup> Adv.RvS 39.425/3 van 6 december 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’; adv.RvS 51.154/3 van 17 april 2012, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2012 ‘tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’; adv.RvS 54.276/3 van 12 november 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof<sup>2</sup> dat luidt:

‘De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.’

Op grond van dat artikel kunnen voorwaarden worden bepaald in verband met de verantwoording voor de aanwending van de subsidies, die er kunnen toe bijdragen de controle op de aanwending van de subsidies te vergemakkelijken. (Subsidie)voorwaarden inzake het voeren van een boekhouding of omtrent het opstellen en het neerleggen van een financieel verslag kunnen als zulke voorwaarden worden beschouwd. Wanneer er geen specifieke rechtsgrond voorhanden is,<sup>2</sup> kan derhalve artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 als rechtsgrond voor het instellen van zulke voorwaarden worden beschouwd.

Uit wat voorafgaat volgt derhalve dat het eerste lid van de aanhef dient te vervallen en dat aan de aanhef een lid dient te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011.”<sup>3</sup>

Het voorgaande geldt evenzeer voor artikel 38 van het ontworpen besluit. Die bepaling vindt derhalve rechtsgrond in 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’.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4.1. Gelet op wat hiervoor werd opgemerkt (opmerking 3.3), voege men na het eerste lid van de aanhef het volgende lid in:

“Gelet op 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, artikel 57.”

Tevens moet in het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, ook worden verwezen naar de artikelen 15, 17 en 18 van het decreet van 17 februari 2017 (opmerking 3.2).

4.2. Vermits artikel 38 van het ontwerp er niet alleen toe strekt het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 van toepassing te maken op de organisatie, maar ook om

---

<sup>2</sup> Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Luidens artikel 12 van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 is het voeren van een boekhouding overeenkomstig de bepalingen van dat besluit een erkennings- en subsidievoorwaarde (na wijziging bij het te nemen besluit zal daar aan zijn toegevoegd, “en een vergunningsvoorwaarde voor wat betreft de sector van de pleegzorg”). In zoverre de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op boekhoudkundige verplichtingen, is de rechtsgrond voor het ontworpen besluit derhalve te vinden in de decretale bepalingen waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd de erkennings-, subsidie- of vergunningsvoorwaarden van de betrokken voorzieningen te bepalen.

<sup>3</sup> Adv.RvS 54.276/3 van 12 november 2013, opmerking 3.2.1.

dat besluit te wijzigen, moet tussen het vierde en vijfde lid van de aanhef, die het vijfde en het zesde lid worden, een nieuw lid worden ingevoegd, luidend als volgt:

“Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.”

#### Artikel 20

5.1. Uit artikel 20, vierde lid, van het ontwerp vloeit voort dat het aanwendingsplan of aanzuiveringsplan dat een organisatie moet hebben opdat kan worden afgeweken van de terugvordering van opgebouwde reserves, moet worden goedgekeurd door de inspectie van Financiën. Daargelaten het gegeven dat de in het eerste en tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen geen rechtsgrond bieden voor deze bijzondere opdracht aan de inspectie van Financiën, moet worden opgemerkt dat uit artikel 51, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ kan worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten aan de inspecteurs van Financiën geen opdrachten kunnen verlenen die het kader van de administratieve en begrotingscontrole te buiten gaan.

5.2. Naar luid van artikel 20, vijfde lid, van het ontwerp bepaalt de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen (hierna: de minister) de nadere regels voor het aanwendings- of aanzuiveringsplan, onder meer de criteria waaraan het aanwendings- of zuiveringsplan moet voldoen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De in artikel 20, vijfde lid, van het ontwerp voorziene delegatie aan de minister is dan ook enkel aanvaardbaar voor zover de door de minister te bepalen criteria beperkt zijn tot louter technische aangelegenheden.

#### Artikel 27

6. In artikel 27 van het ontwerp moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 1997 ‘tot uitvoering van het decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen voor schuldbemiddeling en tot subsidiëring van een Vlaams Centrum Schuldenlast’.

Artikelen 42 en 43

7. Luidens de artikelen 42 en 43 van het ontwerp treden de meeste bepalingen van het decreet van 17 februari 2017 en van het te nemen besluit in werking op 1 april 2017. Gelet op de datum waarop de Raad van State dit advies uitbrengt, zullen die bepalingen van het decreet van 17 februari 2017 en van het te nemen decreet met terugwerkende kracht uitwerking krijgen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de uit te vaardigen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In dit geval valt niet in te zien waarom de terugwerkende kracht noodzakelijk zou zijn voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur. Zolang de organisatie zelf niet is opgericht, wat niet kan gebeuren vóór de inwerkingtreding van het decreet van 17 februari 2017, kan ze ook geen erkenningsaanvraag hebben ingediend, zodat de terugwerkende kracht zinloos is. Overigens wordt in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering opgemerkt dat “de nu opgenomen datum van inwerkingtreding nog kan wijzigen rekening houdend met de evoluties in het fusieproces dat de betrokken steunpunten lopen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS