



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.143/1
van 27 februari 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de regels voor de toekenning van werkingssubsidies aan Vlaams-Brusselse partnerorganisaties in het kader van het Brusselbeleid ter uitvoering van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023’

Op 20 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de regels voor de toekenning van werkingssubsidies aan Vlaams-Brusselse partnerorganisaties in het kader van het Brusselbeleid ter uitvoering van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2023.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd met verwijzing naar

“de omstandigheid dat de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties zo snel mogelijk een eerste schijf van hun subsidies voor het werkingsjaar 2023 moeten ontvangen om niet in financiële moeilijkheden te geraken en liquiditeitsproblemen te vermijden.

Bovendien stelt de aangepaste Vlaamse Codex voor Overheidsfinanciën dat een jaarlijkse subsidie moet worden toegekend voor het einde van de vierde maand van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft, i.c. voor eind april 2023.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het regelen van de toekenning van werkingssubsidies aan Vlaams-Brusselse partnerorganisaties in het kader van het Brusselbeleid ter uitvoering van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023.

De Vlaamse minister, bevoegd voor Brussel, wordt opgedragen om de lijst met Vlaams-Brusselse partnerorganisaties te bepalen (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp) en om met elk van die organisaties een beheersovereenkomst te sluiten in de zin van artikel 18 van het Programmadecreet van 16 december 2022 (artikel 3, eerste lid). Voor de opmaak van de beheersovereenkomst dienen de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties een meerjarig beleidsplan (lees: meerjarenplan) op te stellen dat, na goedkeuring door de raad van bestuur van de betrokken organisaties, ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de voornoemde minister (artikel 3, tweede lid).

Er wordt bepaald onder welke voorwaarden door de minister aan de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties een jaarlijkse werkingssubsidie kan worden toegekend (artikel 4, tweede lid). Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de wijze waarop het bedrag van de werkingssubsidie wordt vastgesteld, uitbetaald en aangewend en op de wijze waarop over het gebruik van de subsidies wordt gerapporteerd en in welke gevallen het aanwenden van de subsidies aanleiding kan geven tot terugvordering. Tevens wordt vastgesteld op welke wijze de reservevorming gebeurt (artikel 5).

Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op 1 maart 2023 in werking treedt, met uitzondering van artikel 3 “dat in werking treedt na afloop van de overgangstermijn” (artikel 6). Tijdens de overgangstermijn blijven lopende overeenkomsten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties geldig (artikel 7).

4.1. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat als rechtsgrond voor het ontworpen besluit beroep wordt gedaan op, enerzijds, artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 en, anderzijds, de artikelen 16, eerste lid, 18, eerste lid, en 19, tweede lid, van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023. Wat dat betreft moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

4.2. Voor bepaalde onderdelen van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met sommige bepalingen die in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef worden opgesomd. Zo moet als rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp beroep worden gedaan op het voornoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelezen in samenhang met artikel 16, eerste lid, van het reeds genoemde programmadecreet, en vindt het bepaalde in artikel 3, eerste en derde lid, van het ontwerp, rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 18, eerste lid, van hetzelfde programmadecreet.

4.3. Wat de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën betreft, dient als rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp, tevens te worden verwezen naar artikel 76/2 van die codex waarin onder meer wordt bepaald dat het door de subsidievertrekker vast te stellen subsidiekader minimaal een aantal van de in die bepaling opgesomde elementen moet bevatten, dat ook de oproep tot subsidieaanvraag minimaal een aantal elementen moet bevatten die in die bepaling worden opgesomd, en dat de Vlaamse Regering de betrokken elementen kan verfijnen en aanvullen.

4.4. Wat de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023 betreft, dient te worden opgemerkt dat ook artikel 18, tweede lid, van dat decreet rechtsgrond biedt voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp. De voornoemde decretale bepaling verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de procedure te bepalen voor het indienen van het meerjarenplan vermeld in artikel 18, eerste lid, 1°, van dat decreet.

Voor de inleidende zin van artikel 4, tweede lid, en voor artikel 4, tweede lid, 4°, van het ontwerp, dient als rechtsgrond beroep te worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van het voornoemde programmadecreet, dat de Vlaamse Regering opdraagt om jaarlijks, binnen de beschikbare begrotingskredieten en op basis van het meerjarenplan, vermeld in artikel 18, eerste lid, 1°, van het betrokken programmadecreet, het bedrag dat aan de Vlaams-Brusselse partnerorganisatie wordt toegekend als werkingssubsidie vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen onder de randnummers 4.1 tot 4.4 is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit, schrijve men in de rubriek “Rechtsgronden” wat volgt:

“Rechtsgronden

Dit besluit is gebaseerd op:

- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;
- de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, artikel 75, vijfde lid, vervangen bij het decreet van 1 juli 2022, en artikel 76/2, ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2022;
- het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023, artikelen 16, eerste lid, 18, en 19, eerste en tweede lid.”

6. Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, dient, wanneer met toepassing van het eerste lid, 3°, van dat artikel, om de spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, is de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag voorkomt, slechts ten dele overgenomen. De motivering die in de rubriek “Vormvereisten” voorkomt dient derhalve te worden vervolledigd teneinde deze bij de motivering in de adviesaanvraag te doen aansluiten.

Artikel 3

7. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van een “meerjarig beleidsplan”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hiermee hetzelfde plan wordt beoogd als het “meerjarenplan” waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18 van het Programmadecreet van 16 december 2022. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het klopt inderdaad dat het meerjarenplan uit het decreet en het meerjarig beleidsplan uit het ontwerp van BVR in feite hetzelfde document zijn. We zullen er op toezien om deze term in de finale tekst van het BVR in overeenstemming te brengen met de term uit het decreet.”

Indien het effectief telkens om hetzelfde plan gaat, dient er inderdaad op te worden toegezien dat in het ontwerp van besluit de terminologie wordt overgenomen die in het Programmadecreet van 16 december 2022 voorkomt.

Artikel 6

8. Artikel 3 van het ontwerp zal “na afloop van de overgangstermijn” in werking treden. In artikel 1, 2°, van het ontwerp, wordt het begrip “overgangstermijn” omschreven als “de periode die begint op 1 maart 2023 en die eindigt op de dag nadat de periode is geëindigd waarvoor een beheersovereenkomst is gesloten, vermeld in artikel 18 van het programmadecreet van 16 december 2022, en uiterlijk op 31 december 2025”.

Het geldt als een legistische richtlijn dat, indien geen exacte datum van inwerkingtreding van een regeling of een bepaling wordt vastgesteld, er een formulering dient te worden gebruikt die niet de minste twijfel doet rijzen over de precieze datum van de inwerkingtreding en dat deze laatste gemakkelijk en ondubbelzinnig moet kunnen worden bepaald ten opzichte van de bekendmaking van de regeling.¹ De regeling inzake de inwerkingtreding van artikel 3 van het ontwerp beantwoordt niet aan de voornoemde legistische richtlijn ermee rekening houdend dat voor elke partnerorganisatie een afzonderlijke beheersovereenkomst zal zijn gesloten en de beoogde “overgangstermijn” derhalve voor elke partnerorganisatie op een ander ogenblik kan aflopen. Daardoor is niet duidelijk wanneer precies artikel 3 van het ontwerp in werking treedt. Er zal bijgevolg een meer rechtszekere regeling van inwerkingtreding van artikel 3 van het ontwerp moeten worden uitgewerkt.

Artikel 7

9. In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat tijdens de overgangstermijn “lopende overeenkomsten” tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties geldig blijven. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“Onze bedoeling met dit decreet en uitvoeringsbesluit is om huidige praktijken te codificeren (ingegeven door de regel in de aangepaste VCO dat reservevorming enkel mogelijk maakt voor subsidies die niet uit het jaarlijks uitgavendecreet voortkomen). Er wordt m.a.w. momenteel reeds gewerkt met beheersovereenkomsten die opgesteld zijn op basis van meerjarenplannen. Deze overeenkomsten en meerjarenplannen voldoen de facto reeds aan de voorwaarden die zijn ingeschreven in het programmadecreet (ook de compatibiliteit met de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in artikel 17). Desgevallend kunnen we in artikel 7 van het finale BVR verduidelijken dat deze lopende meerjarenplannen en overeenkomsten gedurende de overgangstermijn moeten beschouwd worden als de meerjarenplannen en overeenkomsten in de zin van de artikelen die in werking treden op 1 maart 2023 (...).”

¹ Omzendbrief VR 2019/4 “betreffende de Wetgevingstechniek”, aanwijzing 231, 1°.

Op grond van de door de gemachtigde verstrekte toelichting lijkt artikel 7 van het ontwerp als een overgangsbepaling te moeten worden begrepen waarvan de praktische toepassing zal afhangen van de concrete, al voor 1 maart 2023 gesloten beheersovereenkomsten in hoofde van de individuele Vlaams-Brusselse partnerorganisaties. Dergelijke draagwijdte zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van artikel 7 van het ontwerp. Daarenboven kan men zich afvragen of in de omschrijving van het begrip “overgangstermijn”, in artikel 1, 2°, van het ontwerp, dan niet duidelijker moet worden aangegeven dat erin de beheersovereenkomsten worden bedoeld die al door de betrokken partnerorganisaties zijn gesloten voor 1 maart 2023.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME