



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.531/1
van 31 mei 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009
betreffende de armoedebestrijding’

Op 28 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de armoedebestrijding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 mei 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 Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2023.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit brengt diverse wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 ‘betreffende de armoedebestrijding’.

Daarbij worden onder meer bepalingen ingevoerd om de reeds bestaande subsidiekaders in overeenstemming te brengen met de recent gewijzigde en toegevoegde bepalingen van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (hierna: VCO). Zo worden bijvoorbeeld de erkenningsvoorwaarden voor het Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, de verenigingen waar armen het woord nemen zelf, en voor opleidingsorganisaties voor ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting aangevuld met een taalvereiste en de verplichting het decreet van 3 juni 2022 ‘houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers’ toe te passen, behalve voor bepaalde vrijwilligers (artikelen 2, 12 en 17 van het ontwerp). Voor opleidingsorganisaties voor ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting worden nog enkele bijkomende erkenningsvoorwaarden toegevoegd (artikel 17).

Daarnaast regelt het ontwerp de wijze van toekenning en verantwoording van de subsidie voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de bestrijding van kinderarmoede (artikelen 25 en 26).

Ook wordt een nieuwe erkennings- en subsidieregeling ingevoerd voor vormingsorganisaties inzake armoede (artikel 27).

Verder wordt het basisbedrag voor het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen alsook het basisbedrag van de subsidie voor de erkende verenigingen waar armen het woord nemen structureel opgetrokken (artikelen 7 en 14).

Ten slotte wordt van deze wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gebruikgemaakt om een aantal bepalingen op te heffen die betrekking hebben op de toekenning van subsidies aan lokale besturen voor lokale kinderarmoedebestrijding (artikelen 28 en 30).

Het aan te nemen besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van de artikelen 5, 7, 14 en 29, welke uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2023 en artikel 25 dat in werking treedt op 1 januari 2025.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3. De ontworpen artikelen 14/1 en 61/4, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 (artikelen 15 en 29 van het ontwerp) betreffen de toekenning van een extra subsidiebedrag aan één welbepaalde organisatie, respectievelijk de toekenning van een subsidiebedrag aan vier bij naam genoemde organisaties. Die bepalingen formuleren geen algemene regel die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Zij ontberen dan ook het reglementaire karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, zodat de afdeling Wetgeving hierover geen advies kan verstrekken.

RECHTSGROND

4.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’ die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef met dien verstande dat moet worden gewezen op wat hierna volgt.

4.2. Het ontworpen artikel 10, 9° (artikel 2 van het ontwerp), artikel 23, § 1, 6° (artikel 12 van het ontwerp) en artikel 39, eerste lid, 9° (artikel 17 van het ontwerp) verplichten de desbetreffende organisaties het decreet van 3 juni 2022 toe te passen, behalve voor medewerkers die aangesteld zijn conform de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’ voor activiteiten voor of door de jeugd van drie tot en met dertig jaar, in de vrije tijd en om de algemene en integrale ontwikkeling te bevorderen van de jeugd die eraan deelneemt op vrijwillige basis. Voor de uitsluiting van deze vrijwilligers vinden deze bepalingen rechtsgrond in artikel 4, tweede lid, van het decreet van 3 juni 2022, voor zover “de beperking van het recht op privéleven ten aanzien van deze medewerkers of hun gelijkschakeling met professionele medewerkers niet berust op een redelijke verantwoording of niet evenredig is met de doelstelling van dit decreet, met name de bescherming van minderjarigen.”

4.3. Het ontworpen artikel 20/2 (artikel 10 van het ontwerp) bepaalt dat het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten openbaar kan maken. Voor deze bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 76/2, eerste lid, 13° van de VCO.

4.4. De ontworpen artikelen 57/14 tot 57/22, van het besluit van 15 mei 2009 (artikel 27 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 61/4, § 3, van het besluit van 15 mei 2009 (artikel 29 van het ontwerp) bevatten bepalingen inzake de subsidiëring van erkende vormingsorganisaties inzake armoede. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 18/3 van het decreet van 21 maart 2003 naar luid waarvan de Vlaamse Regering, binnen de beschikbare begrotingskredieten, erkende vormingsorganisaties inzake armoede kan subsidiëren en daartoe de nodige regelt bepaalt.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 4, § 2, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ is de Vlaamse Regering verplicht om advies te vragen aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn.

Uit het dossier blijkt niet dat advies werd gevraagd van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Het ontworpen besluit houdt echter een vrij omvangrijke wijziging in van een bestaande erkennings- en subsidieregeling, waarbij onder meer de vereisten waaraan voorzieningen inzake armoede moeten voldoen om te worden erkend en gesubsidieerd worden aangepast. Hoewel de Vlaamse Regering een appreciatieruimte heeft om te bepalen welke besluiten van strategisch belang zijn, worden de stellers van het ontwerp verzocht na te gaan in hoeverre de ontworpen regeling al dan niet kan worden gekwalificeerd als zijnde van strategisch belang, nu aan de ontworpen wijzigingen wel degelijk bepaalde beleidskeuzes ten grondslag kunnen liggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek “rechtsgronden” in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond. Hiertoe dient bijkomend melding te worden gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van artikel 76/2, eerste lid, 13°, van de VCO, van artikel 18/3 van het decreet van 21 maart 2003 en van artikel 4, tweede lid, van het decreet van 3 juni 2022.

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 10, 8° (artikel 10 van het ontwerp), artikel 23, § 1, 5° (artikel 12 van het ontwerp), artikel 39, eerste lid, 8° (artikel 17 van het ontwerp), van het besluit van 15 mei 2009 wordt het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, de verenigingen waar armen het woord nemen zelf, en opleidingsorganisaties als voorwaarde opgelegd om in de werking “de Nederlandse taal te hanteren” en om, als de werking met mensen in armoede in het Nederlands niet mogelijk is, de werking zo veel mogelijk te laten verlopen in de taal van de mensen of in een taal die de mensen begrijpen.

De draagwijdte van deze bepalingen is onduidelijk.

Uit de toelichting door de gemachtigde blijkt dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om hiermee aansluiting te zoeken bij artikel 76/2, eerste lid, 9°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 dat als één van de minimale elementen van het subsidiekader “de rechten en plichten van de subsidieontvanger en van de subsidiërende

overheid, waaronder ook het engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten” vermeldt. De tekst van de ontworpen bepalingen dient dan ook in overeenstemming te worden gebracht met artikel 76/2, eerste lid, 9°, van de VCO, waarin sprake is van “het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen” en niet van “de Nederlandse taal te hanteren”.¹ Alsdan kan voor deze bepalingen ook rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 76/2, eerste lid, 9°, van de VCO en dient in de aanhef ook bijkomend naar deze laatste bepaling te worden verwezen.

8. Het ontworpen artikel 10, 9° (artikel 2 van het ontwerp), van het besluit van 15 mei 2009 verplicht het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen om het decreet van 3 juni 2022 ‘houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers’ toe te passen, behalve voor medewerkers die aangesteld zijn conform de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’ voor activiteiten voor of door de jeugd van drie tot en met dertig jaar, in de vrije tijd en om de algemene en integrale ontwikkeling te bevorderen van de jeugd die eraan deelneemt op vrijwillige basis.

Indien het de bedoeling is om hiermee in dezelfde uitsluiting te voorzien als deze bepaald in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 ‘tot uitsluiting van organisaties uit het jeugdwerk van de verplichting tot de controle, vermeld in artikel 3 van het decreet van 3 juni 2022 houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers’², verdient het aanbeveling om de tekst van het ontwerp in overeenstemming te brengen met die bepaling. Indien dit niet de bedoeling is, is het raadzaam om duidelijker tot uiting te brengen in de tekst van het ontwerp in welke zin de beoogde uitsluiting verschilt van voormelde uitsluiting.

Eenzelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 23, § 1, 6° (artikel 12 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 39, eerste lid, 9° (artikel 17 van het ontwerp).

¹ In arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de gemeenschappen niet, middels subsidies, en behoudens de in artikel 129, § 1, van de Grondwet bedoelde aangelegenheden, het gebruik der talen mogen regelen. Voor zover de tekst van de ontworpen bepalingen wordt aangepast in overeenstemming met de bewoordingen van artikel 76/2, eerste lid, 9°, van de VCO, houden zij geen verplichting in om het Nederlands te gebruiken en moeten de gesubsidieerde organisaties zich er enkel toe verbinden het belang van het gebruik van die taal te erkennen.

² Deze bepaling luidt als volgt:

“In dit artikel wordt verstaan onder jeugdwerk: het sociaal-cultureel werk op basis van niet-commerciële doelen voor of door de jeugd van drie tot en met dertig jaar, in de vrije tijd, onder educatieve begeleiding en ter bevordering van de algemene en integrale ontwikkeling van de jeugd die daaraan deelneemt op vrijwillige basis.

De verplichting tot de controle en tot het voorleggen van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 3 van het decreet van 3 juni 2022 houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers, is niet van toepassing op organisaties waarvan de hoofdactiviteit betrekking heeft op het jeugdwerk als ze een medewerker aanstellen conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.”

Artikel 8

9. Het ontworpen artikel 19, vierde lid, van het besluit van 15 mei 2009 bepaalt dat bij laattijdigheid van het financiële of het inhoudelijke verslag 5% van de subsidie-enveloppe *kan* worden ingehouden. Gevraagd of het de bedoeling is dat een keuzemogelijkheid wordt ingevoerd, in tegenstelling tot huidig artikel 19, tweede lid, van het besluit van 15 mei 2009, op grond waarvan automatisch 5% niet wordt uitbetaald, antwoordde de gemachtigde:

“Ja. Op dit ogenblik is er geen mogelijkheid om af te wijken van de inhouding in geval van overmacht in hoofde van de gesubsidieerde organisatie. De Corona-periode heeft geleerd dat dit wel mogelijk zou moeten zijn.”

Hiervan wordt akte genomen.

Artikel 26

10. Hoofdstuk V/1 van het besluit van 15 mei 2009 wordt opgeheven door artikel 25 en niet door artikel 24 van het ontwerp. In de inleidende zin van artikel 26 van het ontwerp dient de vermelding van “artikel 24” dan ook te worden vervangen door “artikel 25”.

Artikel 27

11. In het ontworpen artikel 57/7, eerste lid, 1°, van het besluit van 15 mei 2009 wordt verwezen naar de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen’.

De gemachtigde lichtte toe dat de verwijzing naar de wet van 27 juni 1921 is opgenomen “om consistent te blijven met de bepalingen in artikel 10, 1°, artikel 24, 1° en 4°, c), artikel 39, eerste lid, 1° en artikel 56, eerste lid van het BVR armoedebestrijding. Indien de Raad van State van oordeel is dat de wet van 27 juni 1921 gedeeltelijk of geheel kan vervangen worden door het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, dan zal van de ontworpen wijziging van het BVR gebruik gemaakt worden om ook de bepalingen in de opgesomde artikelen in die zin aan te passen.”

De wet van 27 juni 1921 werd opgeheven door artikel 35 van de wet van 23 maart 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen’.³ De verwijzing naar de wet van 27 juni 1921 in de ontworpen bepaling moet dan ook minstens worden aangevuld met een verwijzing naar het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019.

³ Deze opheffing geldt “onverminderd afdeling II” van hoofdstuk IV van voormelde wet, die een overgangsregeling bevat.

Artikel 31

12. De artikelen 5, 7, 14 en 29 van het ontwerp hebben uitwerking vanaf 1 januari 2023.

Gevraagd om de terugwerkende kracht voor deze bepalingen te verantwoorden, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 5: Bij de opmaak van dit dossier werd een aanpassing van de overeenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Netwerk tegen Armoede op korte termijn in het vooruitzicht gesteld. Door terugwerkende kracht te verlenen aan artikel 5 zou hiervoor alvast de ontworpen bepaling op deze aanpassing van toepassing kunnen zijn. Deze aanpassing is evenwel niet meer aan de orde, waardoor de administratie voorstelt om artikel 5 uit artikel 31 te schrappen.

Artikel 7: Met ingang van 1 januari 2023 zijn 7 nieuwe verenigingen waar armen het woord nemen erkend door de Vlaamse Regering en stijgt het totaal aantal erkende verenigingen in het Vlaamse Gewest en het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad van 52 naar 58. Het Vlaams Netwerk heeft als decretale opdracht om deze verenigingen te ondersteunen. De ontworpen bepaling verhoogt de subsidie van het Vlaams Netwerk met 76.000 euro. De terugwerkende kracht van deze bepaling stelt het Netwerk tegen armoede in staat de extra subsidie meteen in te zetten voor de ondersteuning van de nieuwe verenigingen om te vermijden dat de kwaliteit van deze ondersteuning door het toegenomen aantal verenigingen in 2023 noodgedwongen zou dalen.

Artikel 14: De ontworpen bepaling verhoogt de subsidies voor de verenigingen waar armen het woord nemen. De terugwerkende kracht stelt de verenigingen in staat de extra middelen reeds aan te wenden voor onder meer de gestegen energiekosten tijdens de eerste maanden van 2023.

Artikel 29: De terugwerkende kracht van dit artikel stelt de administratie in staat om de erkenningsprocedure voor de vormingsorganisaties reeds in 2023 te doorlopen zodat het subsidiekader kan toegepast worden met ingang van 1 januari 2024. De noodzakelijke minimale doorlooptijd voor de erkenningsprocedure is te lang om nog haalbaar te zijn indien ze zou starten op datum van publicatie van de ontworpen bepaling in het Belgisch Staatsblad.

De ontworpen bepalingen in artikel 7, 14 en 29 werden reeds gecommuniceerd naar de organisaties zodat zij hiermee rekening kunnen houden in hun werking in 2023.”

Met het voorstel om geen terugwerkende kracht te verlenen aan artikel 5 van het ontwerp kan worden ingestemd.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is voorts 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.

Wat de artikelen 7 en 14 betreft, kan de retroactieve uitwerking van het ontworpen besluit toelaatbaar worden geacht aangezien het om een verhoging van de subsidiebedragen gaat en de ontworpen regeling aldus voordelen toekent aan de betrokkenen.

Wel dient een voorbehoud te worden geformuleerd bij het verlenen van terugwerkende kracht aan artikel 29 van het ontwerp, dat onder meer procedurele voorschriften bevat inzake het indienen van het eerste meerjarenplan en de aanvraag tot erkenning voor een welbepaalde datum en de vereiste inhoud van de aanvraag. Dergelijke procedurele bepalingen kunnen niet met terugwerkende kracht worden opgelegd, aangezien ze berusten op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME