



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.228/3
van 17 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de uitvoering van het Circusdecreet van 1 maart 2019’

Op 17 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het Circusdecreet van 1 maart 2019’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2019.

*

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.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot de uitvoering van het decreet van 1 maart 2019 ‘houdende een circusbeleid’ (hierna: het Circusdecreet van 1 maart 2019). Daartoe bevat het een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp), en worden de inhoud, de vorm en de wijze van indiening van de subsidieaanvragen geregeld (artikelen 2, 3 en 14). Ook worden de samenstelling en werking van de beoordelingscommissies, met inbegrip van de onverenigbaarheden en de vergoedingen waarop de leden aanspraak kunnen maken bepaald (artikelen 4 tot 11), evenals de voorwaarden voor het indienen en de termijnen voor de behandeling van de schriftelijke reactie van de organisatie op het preadvies van de beoordelingscommissie (artikel 12). Er wordt ook voorzien in nadere regels inzake het met het Circuscentrum te sluiten “Afsprakenkader Onderzoek” (artikel 13). Ten slotte worden de vorm, de termijnen en de wijze van indiening van het financieel verslag, het inhoudelijk verslag en het werkingsverslag bepaald (artikel 15) en worden het toezicht, de reservevorming en de monitoring geregeld (artikelen 16 en 17).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen van het Circusdecreet van 1 maart 2019, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

4.2.1. In zoverre in artikel 2, § 3, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat een circusatelier met het document vermeld in artikel 2, § 2, 2°, a), aantoonst dat is voldaan aan de in artikel 12, § 1, tweede lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019 gestelde voorwaarde dat het atelier in kwestie “in het jaar voorafgaand aan de aanvraag minimaal 10.000 deelnemersuren heeft gerealiseerd waarbij circuseducatie centraal staat” (eerste lid), vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 2° en 5°, van het Circusdecreet van 1 maart 2019. In die

bepaling wordt de Vlaamse regering gemachtigd om te bepalen welke gegevens en documenten het aanvraagdossier moet bevatten en aan welke vormelijke voorwaarden het dossier moet voldoen.

4.2.2. Daarnaast wordt in artikel 2, § 3, van het ontworpen besluit bepaald dat de activiteiten minimaal een uur moeten duren en onder begeleiding moeten staan van een begeleider die is aangesteld door het circusatelier (eerste lid, 1° en 2°), dat alleen de uren waarbij de deelnemer aanwezig is, in aanmerking komen en dat de periode van 1 april van het voorafgaande jaar tot 31 maart van het jaar waarin het dossier is ingediend, als referentieperiode wordt beschouwd (tweede lid).

In zoverre die bepaling bijkomende voorwaarden bevat voor de in aanmerking te nemen activiteiten, in plaats van louter vormelijke voorwaarden waaraan het dossier moet voldoen, biedt het voormelde artikel 8, eerste lid, 2° en 5°, van het Circusdecreet van 1 maart 2019 er geen rechtsgrond voor.

Voor het vereiste dat de activiteiten in kwestie minimum een uur moeten bedragen, dat alleen de uren waarbij de deelnemer aanwezig is in aanmerking komen en dat de periode van 1 april van het voorafgaande jaar tot 31 maart van het jaar waarin het dossier is ingediend, als referentieperiode wordt beschouwd (artikel 2, § 3, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het ontworpen besluit), kan echter 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’, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 12, § 1, tweede lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019. Het gaat immers om preciseringen van wat moet worden verstaan onder “het jaar voorafgaand aan de aanvraag” en “10.000 deelnemersuren”.

Dat gaat echter niet op voor de vereiste dat de activiteiten in kwestie onder begeleiding moeten staan van een begeleider die is aangesteld door het circusatelier (artikel 2, § 3, eerste lid, 2°, van het ontworpen besluit). Er kan ook niet worden aangevoerd dat het om een precisering gaat van het begrip “circuseducatie”, vermits dat begrip al nader wordt omschreven in artikel 2, § 1, van het ontworpen besluit. Vermits voor die bepaling geen rechtsgrond voorhanden is, moet ze worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

4.3. Artikel 11 van het ontworpen besluit, waarin de vergoedingen worden bepaald waarop de leden van de beoordelingscommissie aanspraak kunnen maken, vindt rechtsgrond in artikel 10, § 3, eerste lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de hoogte bepaalt van de vergoeding die de beoordelers ontvangen voor hun werkzaamheden en verplaatsingen.

4.4.1. In zoverre in artikel 15, derde lid, eerste zin, van het ontworpen besluit de datum wordt bepaald waarvoor de organisaties vermeld in de artikelen 11, 12, 13 en 16 van het Circusdecreet van 1 maart 2019 een werkingsverslag en een financieel verslag moeten indienen, vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 23, § 2, tweede lid, van hetzelfde decreet. In deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de datum van indiening te bepalen van het

financiële verslag, het werkingsverslag en het verslag van de bedrijfsrevisor of de externe accountant.¹

4.4.2. Artikel 15, vierde lid, van het ontworpen besluit gaat verder dan het vaststellen van een datum van indiening, vermits wordt bepaald dat het werkingsverslag en het financieel verslag worden opgesteld overeenkomstig de toepasselijke leidraad die de administratie ter beschikking stelt. Hiervoor kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 23, § 2, eerste lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019.

4.4.3. De vereiste, daarentegen, dat de circusateliers in hun werkingsverslag aantonen dat ze in het voorbije kalenderjaar 10.000 deelnemersuren hebben gerealiseerd, in het sjabloon dat de administratie daarvoor ter beschikking stelt (artikel 15, derde lid, tweede en derde zin, van het ontworpen besluit), is niet bestaanbaar met het voormelde artikel 12, § 1, tweede lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019. Uit die bepaling vloeit immers voort dat het circusatelier in het jaar *voorafgaand aan de aanvraag* minimaal 10.000 deelnemersuren moet hebben gerealiseerd om in aanmerking te komen voor subsidiëring, niet in de werkjaren nadat de subsidie werd toegekend.² Bijgevolg moet artikel 15, derde lid, tweede en derde zin, van het ontworpen besluit worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet voor het eerste lid een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en moet in het eerste lid, dat het tweede lid wordt, ook worden verwezen naar de artikelen 10, § 3, eerste lid, 12, § 1, tweede lid, en 23, § 2, eerste lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019.

Artikel 2

6.1. Behoudens de precisering dat de documenten waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp via een digitaal platform aan de administratie moeten worden overgemaakt, herneemt die bepaling in wezen enkel een aantal verplichtingen die reeds voortvloeien uit het Circusdecreet van 1 maart 2019.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en

¹ Wat dat laatste verslag betreft: zie opmerking 11.

² Eventueel zou wel bij de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten (artikel 23, § 2, derde lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019) rekening kunnen worden gehouden met een dalend aantal deelnemersuren.

kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

In dit geval kan evenwel bezwaarlijk worden aangevoerd dat de ontworpen regeling noodzakelijk is, vermits artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp beperkt is tot de oplijsting van een aantal verplichtingen die in het Circusdecreet van 1 maart 2019 worden vermeld.

6.2. Naar luid van artikel 2, § 2, derde lid, van het ontwerp worden de beleidsplannen opgesteld en ingediend conform de leidraad die de administratie ter beschikking stelt.

Het toekennen van een dergelijke opdracht aan de administratie is maar aanvaardbaar indien de bedoelde “leidraad” een weerspiegeling vormt van de reeds bij decreet of besluit bepaalde elementen en er derhalve geen nieuwe normatieve elementen in voorkomen.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 2, § 4, en 15, vierde lid,³ van het ontwerp, waar het vastleggen van een leidraad, alsook het opleggen van een sjabloon aan de administratie wordt gedelegeerd.

Artikel 3

7. Naar luid van artikel 3, tweede zin, van het ontwerp wordt als de subsidieaanvraag onontvankelijk wordt bevonden, de “reden daarvan” vermeld in het bericht dat de administratie aan de aanvrager moet toesturen.

De formele motivering van administratieve rechtshandelingen met individuele draagwijdte wordt echter reeds opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Bepalen dat een bestuursorgaan de “reden” voor zijn beslissing moet meedelen, is tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig, omdat de formelemotiveringsplicht reeds op zich uit de voormelde wet voortvloeit. Misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formelemotiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan die welke voortvloeit uit de voormelde wet, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient de tweede zin van artikel 3 van het ontwerp te worden weggelaten.

³ Wat het in het derde lid van die bepaling vermelde sjabloon betreft: zie opmerking 4.3.3.

Artikel 12

8. Naar luid van de eerste zin van artikel 12 van het ontwerp formuleert de beoordelingscommissie een preadvies “ter uitvoering van artikel 11, § 4, artikel 12, § 5, en artikel 13, § 4, van het Circusdecreet van 1 maart 2019”. Deze bepaling is incorrect, vermits de aangehaalde bepalingen van het Circusdecreet van 1 maart 2019 de Vlaamse Regering machtigen om de nadere voorwaarden voor het indienen te bepalen evenals de termijnen voor de behandeling van de schriftelijke reactie op het door de beoordelingscommissie geformuleerde preadvies. Ze is bovendien overbodig vermits de artikelen 11, § 3, 12, § 4, en 13, § 3, van het Circusdecreet van 1 maart 2019 reeds bepalen dat de beoordelingscommissie een preadvies formuleert, dat aan de administratie wordt bezorgd. De eerste twee zinnen van artikel 12 kunnen beter als volgt worden vervangen:

“Het preadvies van de beoordelingscommissie, vermeld in de artikelen 11, § 3, 12, § 4, en 13, § 3, van het Circusdecreet van 1 maart 2019, wordt door de administratie digitaal aan de aanvragers bezorgd.”

Artikelen 13 en 14

9. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp, die deel uitmaken van afdeling 2 van hoofdstuk 2, betreffen het afsprakenkader met het Circuscentrum en de drie projectrondes tijdens dewelke de aanvraagdossiers voor de subsidies bedoeld in artikel 20 en 21 van het Circusdecreet van 1 maart 2019 kunnen worden ingediend. Ze houden geen verband met de beoordelingscommissies die in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het ontwerp worden geregeld. Artikel 13 van het ontwerp lijkt eerder in een afzonderlijke afdeling thuis te horen, terwijl artikel 14 in afdeling 1 (‘Aanvragen en verantwoorden van subsidies’) van hoofdstuk 2 van het ontwerp kan worden ondergebracht.

10. In artikel 13, zevende lid, van het ontwerp wordt ten onrechte gewag gemaakt van “de beheersovereenkomst met het Circuscentrum, vermeld in het eerste lid”. Die bepaling moet als volgt luiden:

“Naar aanleiding van het Afsprakenkader, vermeld in het eerste lid, kan de beheersovereenkomst met het Circuscentrum tussentijds worden aangepast met een addendum.”

Artikel 15

11. Artikel 15, derde lid, van het ontwerp bepaalt de datum van indiening van het werkingsverslag en het financiële verslag voor de organisaties vermeld in de artikelen 11, 12, 13 en 16 van het Circusdecreet van 1 maart 2019.

Luidens artikel 23, § 2, eerste lid, 3^o, van het Circusdecreet van 1 maart 2019 wordt *samen met* het financiële verslag bij de administratie een verslag ingediend van een bedrijfsrevisor die lid is van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren of van een externe accountant die geen andere opdrachten vervult voor de organisatie. Dat verslag kan dan ook beter uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 15, derde lid, van het ontwerp.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁴ Artikel 23, § 2, tweede lid, van het Circusdecreet van 1 maart 2019 machtigt overigens de Vlaamse Regering om de datum van indiening te bepalen van “de verslagen, vermeld in het eerste lid, 3^o”. Artikel 23, § 1, eerste lid, 3^o, van hetzelfde decreet vermeldt ook het verslag van de bedrijfsrevisor of van de externe accountant.