



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.257/1/3
van 14 oktober 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende bepalingen tot
begeleiding van de begroting 2014'

Op 7 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014’.

Het voorontwerp betreffende de hoofdstukken 1, 5, afdeling 3, hoofdstukken 6 tot 8, 12, 17 en 18 is door de eerste kamer onderzocht op 10 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Kristine BAMS, eerste auditeur, Brecht STEEN en Pierrot T’KINDT, auditeurs.

Het voorontwerp betreffende de hoofdstukken 1 tot 5, afdelingen 1 en 2, hoofdstukken 9 tot 11, 13 tot 16 en 18 is door de derde kamer onderzocht op 10 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS en Kristine BAMS, eerste auditeurs, Brecht STEEN, Dries VAN EECKHOUTTE, Pierrot T’KINDT en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

“het programmadecreet de begrotingsdecreten begeleidt, die uiterlijk op 21 oktober bij het Vlaams Parlement ingediend worden”.¹

Voor een aantal bepalingen van het voorontwerp is de nauwe band met de begroting 2013 niet of onvoldoende duidelijk, zodat voor die onderdelen de spoedeisendheid niet is aangetoond. Het gaat om de artikelen 30 tot 32 van het ontwerp (hoofdstuk 13),² waarover dan ook geen advies wordt gegeven.

*

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 rechtsgrond³, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 4 oktober 2013 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begrotingen te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG), de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO), de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) en de Vlaamse Jeugdraad vzw. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

¹ Uit artikel 15, § 2, 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’ volgt dat het ontwerp van begroting door de Vlaamse Regering wordt ingediend bij het Vlaams Parlement uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. Het protocol van 21 december 2007 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over de samenwerking tussen hun diensten bepaalt dat de uiterste richtdatum voor het indienen van het programmadecreet 31 oktober is.

² Zie ook opmerking 31.

³ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over de bepalingen van hoofdstuk 17 (“Onderwijs”) zal worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X (onderwijs Vlaamse Gemeenschap) en van de onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en in een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs, het Vlaamse onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

4. Voor de andere opmerkingen in verband met de vormvereisten wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking.

ALGEMENE OPMERKING

5. Gelet op het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn een aantal teksten uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de afdeling Wetgeving. Het gaat meer bepaald om teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in de materiële betekenis van het woord.

Artikel 25 van het ontwerp bevat een dergelijke tekst. Over dat artikel wordt dan ook geen advies gegeven (zie de opmerking bij hoofdstuk 10).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemeen

6. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Fiscaliteit

Artikel 3

7. De vraag rijst of het ontworpen artikel 255, tweede lid, 7°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92) niet te beschouwen is als een regeling waarbij staatssteun wordt toegekend in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en bijgevolg bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld met toepassing van artikel 108, lid 3, van het VWEU.

Op basis van de memorie van toelichting heeft de afdeling Wetgeving onvoldoende inzicht in de beoogde regeling – die overigens nog verder zal moeten worden uitgewerkt (zie ook artikel 19 van het ontwerp) –, om zich op dit punt te kunnen uitspreken.

Er zal dus moeten worden nagegaan of de regeling te kwalificeren is als staatssteun in de zin van het VWEU.

8. Luidens het ontworpen artikel 255, tweede lid, 7°, van het WIB 92 zal het verlaagd tarief van 1,6% gelden voor “rechtspersonen erkend overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004”, bepaling die wordt ingevoegd bij artikel 19 van het ontwerp, voor zover het gaat om eigendommen “die gebruikt worden voor wooninfrastructuur voor personen met een handicap (...) die een duidelijk vastgestelde behoefte aan zorg en ondersteuning hebben”. In hetzelfde artikel wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om de wijze te bepalen waarop de behoefte aan zorg en ondersteuning wordt vastgesteld.

Gelet op het door artikel 170 van de Grondwet gewaarborgde fiscale wettigheidsbeginsel dient de belastingwet nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria te bevatten aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt wie belastingplichtig is en voor welk bedrag.⁴

Voor zover de delegatie aan de Vlaamse Regering slechts betrekking heeft op het bepalen van de “wijze” van vaststelling en geen bevoegdheidstoekenning inhoudt om de decretaal vastgestelde notie “duidelijk vastgestelde behoefte aan zorg en ondersteuning” in te vullen,⁵ kan de regeling in overeenstemming met artikel 170 van de Grondwet worden geacht. Wel verdient het aanbeveling om in dat geval in de memorie van toelichting uiteen te zetten wat met die notie wordt bedoeld.

In zoverre in het ontworpen artikel 7 van het decreet van 7 mei 2004 (zie artikel 19 van het ontwerp) de Vlaamse Regering de bevoegdheid krijgt om de erkenningsvoorwaarden te bepalen, is de regeling evenwel moeilijk te verzoenen met het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken. Om dat te verhelpen zullen die erkenningsvoorwaarden in het decreet zelf omschreven moeten worden.

Hoofdstuk 3 – Subsidies inzake sport

Algemene opmerkingen

9. Bij de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp wordt voorzien in een bijkomende subsidiëring van een erkende koepelorganisatie⁶ ten bedrage van 500.000 euro voor het

⁴ Zie bv. GwH 13 maart 2008, nr. 54/2008, B.12.

⁵ In de memorie van toelichting wordt evenwel door het gebruik van het woord “begrenzing” de indruk gewekt dat de Vlaamse Regering ook de inhoud kan beperken of uitbreiden.

⁶ Een koepelorganisatie is een Vlaamse organisatie waarbij een erkende Vlaamse sportfederatie zich kan aansluiten om gemeenschappelijke belangen te laten behartigen en gemeenschappelijke taken te laten uitvoeren (artikel 2, 3°, van het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding’).

ondersteunen van sportverenigingen met als doel een duurzame kwaliteitsverbetering en professionalisering te realiseren op het vlak van administratieve, bestuurlijke en logistieke clubwerking. De vraag rijst of deze aanvulling van de subsidieregeling niet moet worden beschouwd als een regeling waarbij staatssteun wordt toegekend in de zin van artikel 107 van het VWEU en bijgevolg bij de Europese Commissie moet worden aangemeld met toepassing van artikel 108, lid 3, van dat verdrag. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Het betreft hier het aanbieden van diensten van algemeen belang, met name de opdracht van de koepelorganisatie van erkende sportfederaties om sportverenigingen te ondersteunen met als doel een duurzame kwaliteitsverbetering en professionalisering te realiseren op het vlak van administratieve, bestuurlijke en logistieke clubwerking.

Het betreft de non-profit sportsector. Uit deze activiteit is geen winst te halen. Als overheid beschouwen we het uitbouwen van kwaliteitsvolle sportclubs ter begeleiding en ondersteuning van het vrijwilligerswerk in de sportsector op administratief, bestuurlijk en logistiek vlak als een noodzakelijke dienstverlening van algemeen belang. Deze activiteiten dienen het algemeen belang en zouden anders niet worden verricht onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, betaalbaarheid, gelijke behandeling, algemene toegang en met kennis van de specificiteit van de sportsector.

De ontworpen regeling en de bestaande subsidies op grond van artikel 43 van het decreet van 13/7/2001 en artikel 23 van het decreet van 6/12/2012 werden niet vooraf aangemeld bij de Europese Commissie omdat het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de gemeenschappen en gewesten.

(...)

De dienstverlening gebeurt enkel aan sportverenigingen uit de non-profit sportsector. Met sportverenigingen worden enerzijds de sportclubs bedoeld, zoals gedefinieerd in artikel 2, 4° van het decreet van 13/07/2001 nl ‘een autonome, plaatselijke sportvereniging, aangesloten bij een erkende Vlaamse sportfederatie, met als doelstelling het organiseren van sportactiviteiten en het promoten van haar sport’, en anderzijds de sportverenigingen uit de non profit sportsector die niet onder de definitie van sportclub vallen in de zin van artikel 2, 4° van het decreet van 13/07/2001.

De 500.000€ dekt niet de volledige kost van het totale project. De sportclubs betalen een beperkte vergoeding in functie van de organisatorische kost. Daarbij betalen de sportverenigingen, aangesloten bij de erkende Vlaamse sportfederaties (= sportclubs in de zin van art. 2, 4° decreet 13/07/2001) aangesloten bij de koepelorganisatie een lagere vergoeding.

De diensten worden verleend aan vrijwillige bestuurders van non-profit sportverenigingen, met prioriteit voor de sportclubs die aangesloten zijn bij de erkende Vlaamse sportfederaties die zijn aangesloten bij de koepelorganisatie. Inhoudelijk betreft het o.a. de vzw wetgeving, het verschil met feitelijke verenigingen, vrijwilligersbeleid, vereenvoudigde boekhouding, toegepast op de sportsector.”

Ook indien de aanvulling van de subsidieregeling gekwalificeerd kan worden als een dienst van algemeen (economisch) belang, zoals de gemachtigde voorhoudt, zou ze getoetst moeten worden aan het besluit van de Commissie 2012/21/EU 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’.

Aangezien evenwel de gesubsidieerde dienstverlening ten goede komt aan sportverenigingen en gericht is op de verbetering van de interne clubwerking, waarbij de daardoor gesubsidieerde activiteiten van deze sportvereniging niet onmiddellijk als economische activiteiten kunnen worden gekwalificeerd, zou kunnen worden aangenomen dat het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang, die niet onder het toepassingsgebied van de artikelen 107 tot 109 VWEU vallen.

Omdat die laatste conclusie, mede gelet op de beperkte termijn die de Raad van State is toegemeten, niet op sluitende wijze kan worden geformuleerd, wordt de stellers van het ontwerp aangeraden om hieromtrent het standpunt van de Europese Commissie in te winnen. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat, indien de ontworpen regeling of een deel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die in se verenigbaar met het unierecht kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun.⁷

10. Bij artikel 9 van het ontwerp wordt de subsidie voor de begeleiding van de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies in het kader van de Vlaamse beleidsprioriteiten “Sport voor Allen” verhoogd van 150.000 naar 200.000 euro per jaar. Ook hier rijst de vraag of deze aanvulling van de subsidieregeling niet moet worden beschouwd als een regeling waarbij staatssteun wordt toegekend in de zin van artikel 107 van het VWEU en bijgevolg bij de Europese Commissie moet worden aangemeld met toepassing van artikel 108, lid 3, van dat verdrag. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Art 9: betreft eveneens een dienst van algemeen belang nl. de begeleiding van de lokale besturen in het kader van het decreet van 6/7/2012.

In het kader van het decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport van 18 januari 2008 (participatiedecreet) werd gedurende de periode december 2008 – oktober 2013 een proeftuin voor de opleiding en vorming van buurtsportbegeleiders die de sportieve recreatie in eigen woon- en leefomgeving stimuleren ondersteund.

Volgend op de eindevaluatie werd beslist om deze proeftuin niet structureel te verankeren, maar wel een bijkomende subsidie toe te kennen aan de organisatie die instaat voor de begeleiding van de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies conform het decreet van 6 juli 2012. In het ontwerp wordt artikel 23 van het decreet van 6/7/2012 aangepast.

De ontworpen regeling werd niet vooraf aangemeld bij de Europese Commissie omdat het definiëren en organiseren van een dienst van algemeen belang behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten of de Gemeenschappen en Gewesten.”

Dit standpunt kan worden bijgetreden. Gelet op de aard van de gesubsidieerde activiteiten en de bestemmelingen van de subsidies kan worden aangenomen dat het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang, die niet onder het toepassingsgebied van de artikelen 107 tot 109 VWEU vallen en waarvoor bijgevolg ook geen aanmelding bij de Europese Commissie vereist is.

⁷ Zie HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*.

Artikel 7

11. De gemachtigde bevestigde dat de erkende koepelorganisatie, aan welke de aanvulling van de subsidieregeling vervat in het ontworpen artikel 43, § 7, van het decreet van 13 juli 2001,⁸ ten goede komt, een instelling is die activiteiten uitoefent gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap:

“Art. 2, 3° van het decreet van 13/7/2001 definieert de koepelorganisatie: ‘een Vlaamse organisatie waarbij een erkende Vlaamse sportfederatie zich kan aansluiten om gemeenschappelijke belangen te laten behartigen of gemeenschappelijke taken te laten uitvoeren.’

In de zin dat de koepelorganisatie erkende sportfederaties vertegenwoordigt die op hun beurt een werking hebben in en hun zetel hebben in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, oefent ze activiteiten uit die gericht zijn op de gehele Vlaamse Gemeenschap.”

Hieruit volgt dat de ontworpen bepaling getoetst moet worden aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’. Naar luid van artikel 11, eerste lid, van die wet moet de subsidie aan “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap” bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

In de ontworpen bepaling komt onvoldoende tot uiting dat de subsidie uit deze drie componenten is opgebouwd. Dit moet worden verholpen, in het bijzonder wat betreft de laatste component.

Artikel 9

12. Ook de “organisatie voor de begeleiding van de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies in het kader van de Vlaamse beleidsprioriteiten Sport voor Allen”, aan wie de verhoging van de subsidieregeling vervat in het ontworpen artikel 23 van het decreet van 6 juli 2012,⁹ ten goede komt, lijkt te moeten worden beschouwd als een instelling die activiteiten uitoefent gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap.

Zoals reeds *sub* 11 is uiteengezet, komt ook in dit geval in de artikelen 22 tot 27 van het voormelde decreet onvoldoende tot uiting dat de subsidie is opgebouwd uit de drie componenten waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973. Dit moet worden verholpen naar aanleiding van de ontworpen wijziging.

⁸ Decreet van 13 juli 2001 ‘houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding’.

⁹ Decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’.

Hoofdstuk 4 – Cultuur

Afdeling 1 – Cultuurprijzen van de Vlaamse Gemeenschap

13. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Overgangsbepalingen betreffende het Lokaal Cultuurbeleid voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid

Artikel 13

14. Naar luid van het ontworpen artikel 62/1, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ kunnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid die in het werkjaar 2013 op basis van de artikelen 21 en 38 van het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid’ werden gesubsidieerd, de subsidie behouden waarop in het werkjaar 2013 recht hadden, en dit tot op de dag dat deze samenwerkingsverbanden onder het toepassingsgebied vallen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 ‘betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Op de vraag waarom aldus een rechtsgevolg in de ontworpen decretale bepaling afhankelijk wordt gemaakt van een optreden van de Vlaamse Regering (namelijk door een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Momenteel kan nog niet worden bepaald wanneer de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder de toepassing zullen vallen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010. Op het moment dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder het toepassingsgebied vallen van het besluit van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zal het decreet van 6 juli 2012 worden aangepast, waardoor een verwijzing zinledig wordt.”

Aangezien de gemachtigde zelf een dergelijke aanpassing van het decreet van 6 juli 2012 in het vooruitzicht stelt, valt niet in te zien waarom die aanpassing dan niet kan gebeuren op het tijdstip waarop de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder de toepassing zullen vallen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010. Er hoeft dan vooralsnog in de ontworpen bepaling geen eindpunt voor de subsidies voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te worden geregeld door middel van een verwijzing naar een toekomstig optreden van de Vlaamse Regering, aangezien de beëindiging ervan kan gebeuren bij de toekomstige decretale wijziging.

15. In het ontworpen artikel 62/1, vijfde lid, van het decreet van 6 juli 2012 wordt bepaald dat wanneer de subsidie niet werd aangewend voor het doel waarvoor ze werd verleend, in eerste instantie verdere toegezegde subsidies niet worden uitgekeerd en in tweede instantie de reeds toegekende subsidies worden teruggevorderd.

Artikel 13, eerste lid, 2°, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’¹⁰ bepaalt dat de begunstigde die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden.

De bepaling lijkt minder streng dan de genoemde bepaling van de wet van 16 mei 2003, hetgeen in principe niet mogelijk is. De gemachtigde verstrekke daarbij de volgende toelichting:

“Er is voor geopteerd om de regels van het Planlastendecreet zoveel mogelijk toe te passen op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De voorliggende tekst is identiek aan artikel 11, tweede lid, van het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

Het is niet de bedoeling om af te wijken van de bepaling dat de begunstigde die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden.”

Uit deze uitleg kan evenwel niet worden opgemaakt wat dan precies wordt bedoeld met de woorden “in eerste instantie” en “in tweede instantie”. Op zijn minst in de memorie van toelichting moet worden verduidelijkt dat de ontworpen bepaling zo moet worden begrepen dat in elk geval wordt overgegaan tot de terugvordering van de reeds toegekende subsidies, en dat niet van die terugvordering kan worden afgezien nadat eerst de verdere toegezegde subsidies worden stopgezet.

Afdeling 3 – Ter beschikking stellen van infrastructuur

Artikel 14

16. Bij artikel 14 van het ontwerp wordt de Beheerscommissie Kunstkampus vzw toegevoegd aan de zes andere organisaties¹¹ waaraan de Vlaamse Gemeenschap infrastructuur ter beschikking kan stellen aan de hand van een met die organisaties te sluiten beheersovereenkomst. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt ten aanzien van de oorspronkelijke regeling waarin die zes organisaties voorkwamen,¹² kan niet worden opgemaakt uit de memorie van toelichting waarom die terbeschikkingstelling van infrastructuur wordt beperkt tot de betrokken organisaties, met inbegrip van de thans toe te voegen organisatie.

¹⁰ Deze wet is van toepassing voor de Vlaamse Gemeenschap op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

¹¹ Het betreft Kaaitheater vzw, Beursschouwburg vzw, Rosas vzw, Daarkom vzw, Stichting De Brakke Grond en De Buren vzw.

¹² Zie adv.RvS 53.199/1/3 van 23 april 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juli 2013 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2022/1, 92-93.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹³ Voor de verschillende behandeling die uit de ontworpen regeling voortvloeit, dient dan ook een verantwoording in voornoemde zin voorhanden te zijn.

De Raad van State beschikt evenwel niet over de feitelijke kennis om te beoordelen of eventuele andere organisaties ook in aanmerking komen voor de terbeschikkingstelling van infrastructuur en of er afdoende redenen bestaan om hen uit te sluiten van deze regeling. Het gegeven dat vrij snel na de totstandkoming van de oorspronkelijke decretaale regeling al een nieuwe organisatie aan de lijst wordt toegevoegd, doet vermoeden dat dit allerminst kan worden uitgesloten. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich hiervan te vergewissen.

Hoofdstuk 5 – Welzijn

Afdeling 1 – Infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden

17. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Verlenging looptijd experiment knelpunt dossiers VAPH en FJW

18. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken

Afdeling 3 – Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Artikel 19

19. Er kan worden verwezen naar de opmerking die hiervoor bij artikel 3 van het ontwerp is gemaakt (zie opmerking 8).

¹³ Zie bv. GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.

Hoofdstuk 6 – Milieuheffingen

Afdeling 1 – Wijziging heffing op de winning van grondwater

20. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijzigingen Materialendecreet

Artikel 21

21. De wijzigingen van de heffingen die voortvloeien uit de ontworpen bepalingen dienen te kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie. Vraag is of de memorie van toelichting, die weliswaar thans reeds een (algemene) verantwoording van de ontworpen wijzigingen bevat, op dit specifieke punt geen aanvulling behoeft.

Hoofdstuk 7 – Fonds Wapenhandelgerelateerde Boeten

22. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 8 – Fonds voor de Waarborgregeling van de NV Waarborgbeheer

23. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 9 – Fonds bestuursrechtscolleges

24. De Dienst van de Bestuursrechtscolleges, die ten dele wordt gefinancierd door middel van het begrotingsfonds dat wordt opgericht bij artikel 24 van het ontwerp, wordt geregeld in een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, waarover de Raad van State binnenkort advies 53.941/AV/3 zal geven. Er zal voor de thans ontworpen bepaling in elk geval rekening moeten worden gehouden met de opmerkingen die de Raad van State in dat advies over deze Dienst van de Bestuursrechtscolleges zal formuleren. De opmerkingen die hierna worden geformuleerd moeten onder dat voorbehoud worden gelezen.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om hieromtrent bij de parlementaire bespreking de nodige toelichting te verstrekken aan het Vlaams Parlement, zodat het zich met volledige kennis van zaken over de ontworpen bepaling kan uitspreken.

25. In artikel 24, § 3, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de gedingkosten” als één van de categorieën van ontvangsten voor het Fonds Bestuurscolleges. Omdat reeds verscheidene specifieke gedingkosten afzonderlijk worden vermeld, verdient het aanbeveling om dit ontworpen onderdeel te herformuleren als “de overige gedingkosten” en het aan het einde van de opsomming te plaatsen.

26. Overeenkomstig artikel 24, § 3, tweede lid, 8°, van het ontwerp vormen “de kosten van de bekendmaking van het arrest, indien deze bekendmaking bij arrest wordt opgelegd” ook één van de categorieën van ontvangsten voor het Fonds Bestuursrechtscolleges. Het valt evenwel moeilijk in te zien hoe deze kosten een ontvangst kunnen inhouden voor het begrotingsfonds, nu het ofwel gaat om kosten die een andere partij dan de Vlaamse overheid zelf draagt om een bij arrest bevolen bekendmaking te bekostigen, ofwel om kosten die de Vlaamse overheid draagt om een dergelijke bekendmaking te bekostigen. In geen van beide gevallen kan dit als dusdanig resulteren in een inkomst voor het begrotingsfonds. De gemachtigde beaamt dat de ontworpen bepaling kan worden weggelaten.

Hoofdstuk 10 – Machtiging verkoop aan de NMBS

27. Over dit hoofdstuk wordt geen advies gegeven (zie opmerking 5).

Hoofdstuk 11 – Energie

28. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 12 – Subsidiëring lokale kinderarmoedebestrijding

Artikel 29

29. In het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, van het decreet van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’ dient het woord “besturen” te worden ingevoegd tussen de woorden “lokale” en “voor”.

30. Het ontworpen artikel 18/1, derde en vierde lid, lijkt er geen rekening mee te houden dat het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 ‘betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ niet van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Voor deze laatste dient bijgevolg op dit punt in een specifieke regeling te worden voorzien.

Hoofdstuk 13 – Luchthavenontwikkelingsmaatschappijen - Luchthavenexploitatiemaatschappijen

31. Krachtens artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State dient in de adviesaanvraag de naam te worden vermeld van de gemachtigde(n) die de minister aanwijst om de afdeling Wetgeving de dienstige toelichtingen te verschaffen. Krachtens artikel 82, tweede lid, van die wetten kan de afdeling Wetgeving, en met name het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat, de gemachtigde(n) van de minister vragen stellen of horen. Die bepalingen hebben als doel het onderzoek met kennis van zaken en zo optimaal als mogelijk te doen verlopen.

Aangezien het verband van de bepalingen van hoofdstuk 13 van het ontwerp met de begroting 2014 niet duidelijk is, is daarover uitleg gevraagd aan de daarvoor aangewezen

gemachtigde. Op de gestelde vragen is evenwel geen antwoord gekomen, zodat over de bepalingen van hoofdstuk 13 van het ontwerp geen advies wordt gegeven (zie opmerking 1).

Hoofdstuk 14 – Planlastendecreet

32. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 15 – Onroerend Erfgoed

Algemene opmerking

33. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 juni 1993 ‘houdende bescherming van het archeologisch patrimonium’,¹⁴ omvatten de archeologische monumenten bedoeld in artikel 3, 2°, van dat decreet zowel de onroerende als de roerende archeologische monumenten. Die tweede categorie valt onder de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het cultureel patrimonium, overeenkomstig artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het komt de Raad van State dan ook voor dat in de redactie van de artikelen 35 en 36 van het ontwerp hiermee rekening moet worden gehouden en dat meer bepaald moet worden voorzien in een afzonderlijke financiering (bij artikel 35 van het ontwerp) en een afzonderlijke overname van rechten en verplichtingen (bij artikel 36 van het ontwerp) door de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 36

34. In artikel 36, § 2, 1°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de wijziging die in artikel 14 van het decreet van 21 december 2012 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013’ werd aangebracht “bij het decreet van 28 juni 2013”.

Er is de Raad van State geen dergelijke decretale wijziging bekend; de vermelding van die wijziging moet dan ook worden weggelaten.

35. De vraag rijst hoe het in artikel 36, § 2, 1°, van het ontwerp vermelde “deel van deze voor het begrotingsjaar 2013 toegekende subsidies dat dient voor de financiële ondersteuning van de eigen werking van de koepelorganisatie vzw Monumentenwacht Vlaanderen” juridisch bepaalbaar is.

¹⁴ Adv.RvS 20.611/8 van 24 november 1992 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 juni 1993, *Parl.St.* VI.Parl. 1992-93, nr. 258/1, 33-39; adv.RvS 49.780/3 van 21 juni 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 november 2011 ‘houdende wijziging van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, wat betreft de taken van het agentschap en het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed en tot opheffing van het Eigen Vermogen van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1240/1, 4 en 18. Zie ook GwH 17 maart 2010, nr. 25/2010, B.4.1-B.4.3.

De betrokkene heeft daarop een afschrift bezorgd van een namens de vzw Monumentenwacht Vlaanderen ondertekend document dat melding maakt van een op 5 december 2012 door de algemene vergadering van die vereniging goedgekeurde “resultaatsverbintenis 2013 met de Vlaamse overheid - agentschap Onroerend Erfgoed”, waaruit duidelijk kan worden afgeleid welk deel van de voor 2013 toegekende subsidie door de Vlaamse overheid nog ten laste wordt genomen.

Het verdient dan ook aanbeveling in de ontworpen bepaling zelf te verwijzen naar dat deel van de subsidies “zoals bepaald in de resultaatsverbintenis 2013 van 5 december 2012” en daarenboven de bewuste passage van die resultaatsverbintenis, met het oog op de rechtszekerheid, in de memorie van toelichting weer te geven.

Hoofdstuk 16 – Vlaams Provinciefonds

36. De artikelen 37 tot 38 van het ontwerp strekken ertoe om, in afwijking van het geldende artikel 3 van het decreet van 29 juli 1991 ‘betreffende het Vlaams Provinciefonds’, de (globale) dotatie van het Vlaams Provinciefonds vanaf het begrotingsjaar 2014 op een lager bedrag vast te stellen, namelijk 37.241.000 euro voor het begrotingsjaar 2014 tegenover 86.292.000 euro voor het begrotingsjaar 2010 (voor de begrotingsjaren 2011 en 2012 telkens verhoogd met 3,5% ten opzichte van het bedrag van het vorige jaar en voor het begrotingsjaar 2013 verminderd met 29.000 euro ten opzichte van het bedrag van het begrotingsjaar daarvoor).

De artikelen 39 en 40 van het ontwerp strekken ertoe om, in afwijking¹⁵ van de bestaande regels, de aandelen van de respectieve provincies in de dotatie van het Vlaams Provinciefonds vast te leggen. Deze aandelen worden dus niet meer door de Vlaamse Regering bepaald met toepassing van de artikelen 4 en 6 van het decreet.¹⁶ Voor de begrotingsjaren vanaf 2014 wordt, per provincie, een nominaal bedrag vastgelegd door invoeging van een artikel 6/1 in het decreet van 29 april 1991 (artikel 39, eerste lid, van het ontwerp). Die bedragen worden vervolgens vanaf 2015 aangepast aan het voor dat jaar geldende evolutiepercentage, zoals bepaald in artikel 6/1, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 (artikel 39, tweede lid, van het ontwerp). De thans geldende regeling dat de toepassing van het decreet van 29 april 1991 er niet toe mag leiden dat een provincie minder ontvangt dan haar aandeel in de verdeling van het vorige jaar, wordt opgeheven (artikel 40 van het ontwerp).

Ten slotte wordt bepaald dat vanaf het begrotingsjaar 2014 de aandelen van de provincies niet langer door middel van kwartaalvoorschotten (per kwartaal in gelijke vierden van het aandeel van die provincie) worden betaald, maar wel in één keer voor het volledige bedrag op het einde van de eerste maand van het eerste kwartaal (artikelen 41 tot 42 van het ontwerp). Het nog resterende saldo voor 2013 wordt voorts uitbetaald samen met het aandeel voor 2015 (artikel 43 van het ontwerp).

¹⁵ De principiële verdelingscriteria vastgelegd in de artikelen 4 en volgende van het decreet van 29 april 1991 worden immers niet formeel opgeheven.

¹⁶ Artikel 10 van het decreet van 29 april 1991 wordt opgeheven bij artikel 42 van het ontwerp.

37. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepalingen wordt verduidelijkt dat de vermindering van de globale dotatie de resultante is van de niet-indexatie van de dotatie voor 2013 en van de financiële verevening tengevolge van de bevoegdheidsverschuivingen in het kader van de ‘Interne Staatshervorming’. Het nieuw in het decreet van 29 april 1991 in te voegen artikel 6/1 beoogt vervolgens het aandeel van elke provincie in de dotatie van het Provinciefonds te bepalen zoals hiervoor is beschreven. Die bedragen zijn verschillend voor elke provincie. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat die aandelen sterk dalen ten opzichte van de vorige jaren, dat niet alle aandelen in dezelfde mate afnemen en dat de onderlinge verhouding tussen de aandelen van de verschillende provincies ingrijpend wordt gewijzigd.¹⁷ De ontworpen regeling houdt dus een fundamentele ommekeer in met betrekking tot de wijze waarop het aandeel van de onderscheiden provincies wordt vastgesteld.

38. Wat de omvang van de aandelen van de provincies in de dotatie van het Provinciefonds betreft, heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat het de decreetgever toekomt om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de financiering van de provincies, de criteria en gegevens vast te stellen en aan te wijzen voor de berekening van de dotatie aan elke provincie. Daarbij dient erover te worden gewaakt dat de decreetgever de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling kan slechts ongrondwettig worden bevonden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.¹⁸

Dat de bedragen van de aandelen per provincie verschillen is derhalve op zichzelf niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel in zoverre voor het verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

39. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepalingen, gelezen in samenhang met de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën, wordt de gevolgde werkwijze als volgt toegelicht: vertrekkende vanuit de globale (in min) herziene dotatie, is het per provincie berekende, individuele vereveningsbedrag in mindering gebracht van het hypothetische aandeel dat de betrokken provincie¹⁹ zou hebben gehad, “berekend volgens de ‘oude’ verdeelcriteria²⁰ van het Vlaams Provinciefonds”.

In de nota aan de inspecteur van Financiën wordt de concreet toegepaste individuele verevening als volgt verduidelijkt:

¹⁷ Zo bedroeg het aandeel van Vlaams-Brabant tot nog toe $\frac{3}{4}$ van het aandeel van Oost-Vlaanderen, terwijl de aandelen volgens de nieuwe regeling nagenoeg gelijk zijn; zo zal West-Vlaanderen het kleinste aandeel hebben terwijl tot nog toe de aandelen van Vlaams-Brabant en Limburg kleiner waren dan het aandeel van West-Vlaanderen.

¹⁸ GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.7.

¹⁹ Doch na toepassing van: (1) de niet-indexatie, (2) de vermindering voor de uitbouw van de Externe Audit (58.000 euro) en (3) de besparing van 20 miljoen euro, volgens de nota gericht aan de bevoegde inspecteur van Financiën.

²⁰ Dit zijn de parameters vastgelegd in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991.

“De verdeling over de 5 provincies van het totale bedrag ‘in min’ voortvloeiend uit de verevening (35.111.626,96 euro - *beslissing Vlaamse Regering van 19 april 2013*) gebeurt *in casu* op basis van het voorstel van VVP en houdt rekening met de reële budgettaire verschuivingen per provincie in functie van de bevoegdheidsverschuiving ‘Interne Staatshervorming’. Met andere woorden, de VVP heeft de aftrek verdeelt per provincie in functie van de taken die deze provincie niet meer moet uitvoeren omdat ze naar Vlaanderen schuiven. De logica is: vermits men de taak niet meer doet, kunnen de reël daaraan bestede middelen wegvallen.

Kolom 2 is dus niet proportioneel in functie van elk provinciaal aandeel, maar wel in functie van de reële taakverschuiving per provincie.”

40. Het Grondwettelijk Hof heeft destijds geoordeeld dat de decreetgever redelijkerwijze mocht oordelen dat bepaalde meeropbrengsten die bepaalde provincies hebben verworven, die provincies in een financiële situatie hebben geplaatst die een aanpassing (in min) van hun dotatie uit het Provinciefonds kon verantwoorden.²¹

Op het eerste gezicht is de voorliggende situatie enigszins vergelijkbaar, aangezien sommige provincies in een gunstiger financiële positie zouden verkeren indien geen correctie zou worden toegepast, dit keer niet omdat ze meeropbrengsten hebben verworven maar wel omdat ze, rekening houdende met de reële taakverschuiving per provincie, minder uitgaven hebben te doen.

Er mag echter niet uit het oog worden verloren, zoals de gemachtigde bevestigde, dat de middelen uit het Provinciefonds de enige algemene middelen zijn die door het Vlaamse Gewest bij wijze van algemene financiering aan de provincies worden verleend ter financiering van de uitgaven die door de provincies worden gedaan ter behartiging van de provinciale belangen.²² Ten aanzien van de verplichting om het provinciaal belang te behartigen staan de provincies in beginsel in dezelfde positie. Omdat het doel van de maatregel is om bij de algemene financiering rekening te houden met de gewijzigde bevoegdheden van de provincies als gevolg van de taakverschuiving, wordt door de ontworpen bepalingen bij de individuele verevening ervan per provincie rekening gehouden met de *reële* minderuitgaven van de betrokken provincie ingevolge die taakverschuiving. In de praktijk lijkt echter bij de verdeling per provincie opnieuw rekening te zijn gehouden met de door de betrokken provincie (in het verleden) gehanteerde specifieke beleidsaccenten, terwijl bij de invoering van de objectieve algemene parameters zoals vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991, net de bedoeling voorlag om af te stappen “van elke specifiek subsidiëeringscriterium en (...) [terug te grijpen] naar de principes die ook ten grondslag liggen aan de verdelingscriteria van het Vlaams Gemeentefonds en die thuis horen in een stelsel van algemene subsidiëring van het overheidsbeleid”²³.

Ingevolge het wijzigingsbeginsel blijft een wijziging van de berekeningswijze van het aandeel per provincie mogelijk, maar dan dient voor de nieuwe verdeling een duidelijke

²¹ GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.9, *in fine*.

²² Zie ook G. THOOF, “Financiële middelen voor de provinciale beleidsvoering”, in *VVP elektronisch handboek provinciaal beleid – financiële middelen provincies*, vzw Vereniging van de Vlaamse Provincies, 2006, 3-4, te vinden op www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/publicaties/praktisch-handboek/documents/Financielemiddeleenvoorprovincialebeleidsvoering.pdf.

²³ *Parl.St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 462/1, 5-6.

verantwoording te kunnen worden aangereikt die vooralsnog ontbreekt. Dat geldt des te meer nu afgeweken wordt van de objectieve parameters zoals die zijn vastgesteld in de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 29 april 1991 waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke beleidsaccenten per provincie, precies omdat de middelen van het Provinciefonds strekken tot de *algemene financiering* van de provincies. Die verantwoording is des te meer vereist nu de gevolgde werkwijze niet alleen leidt tot belangrijke verschuivingen maar bovendien ook gevolgen heeft voor de toekomst. Immers, het volgens deze methode berekende aandeel, vertaald in een nominaal bedrag, zal vanaf 2015 nog slechts evolueren in functie van het bij decreet vastgestelde evolutiepercentage van 3,5%.²⁴

Hoofdstuk 17 – Onderwijs

Artikel 49

41. Krachtens artikel 18, tweede lid, van het decreet van 30 november 2007 ‘betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’ bepaalt de Vlaamse Regering de criteria van de verdeling van de subsidies voor projecten in de gemeenten die het Vlaamse onderwijsbeleid versterken.

Artikel 49 van het ontwerp voegt in dit artikel een nadere bepaling in van de criteria op grond waarvan bij de verdeling van de subsidies voorrang moet worden verleend. Volgens de memorie van toelichting is deze toevoeging nodig om tegemoet te komen aan een opmerking van de Raad van State bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat het besluit van 12 juli 2013 werd ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 betreffende de bepaling van de beleidsprioriteiten en de regeling van de procedure voor de toekenning van subsidies in het kader van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau’. In tegenstelling tot wat de memorie van toelichting vermeldt, maakte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het bedoelde advies 53.497/1 van 27 juni 2013 evenwel geen bezwaren tegen de bepaling in artikel 9 van het besluit, waarin aan de centrumsteden in beginsel voorrang wordt verleend bij de verdeling van de subsidies.

Vanzelfsprekend behoudt de decreetgever de mogelijkheid om een verduidelijking van de criteria voor verdeling in het decreet op te nemen. De criteria van “het aantal leerlingen” en de “GOK-coëfficiënt” zijn daarbij objectieve criteria. De decretale toevoeging zal wel een wijziging van artikel 6 van het vermelde besluit van 19 oktober 2012, zoals gewijzigd bij artikel 9 van het uitvoeringsbesluit van 12 juli 2013, noodzakelijk maken, aangezien de centrumsteden²⁵ *de iure* niet noodzakelijk de gemeenten met de meeste leerlingen zijn.

²⁴ Dat betekent dat evoluties van onder meer het bevolkingscijfer, de bevolkingsdichtheid of de actieve bevolking, die een effect hebben op de financiële noden van de provincies, in de toekomst geen invloed meer zullen hebben op de verdeling onder de provincies.

²⁵ De centrumsteden worden *nominatim* opgesomd in artikel 2, 2°, van het voornoemde decreet van 30 november 2007.

Artikel 56 tot 58

42. De ontworpen artikelen 56 tot 58 bevatten een nieuwe regeling voor het ‘Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten’.

In het licht van het legaliteitsbeginsel inzake de financiering en subsidiëring van het onderwijs, vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet, is vereist dat de ontworpen regeling voldoende duidelijk en specifiek is. De ontworpen bepalingen voldoen niet steeds aan deze vereiste.

Zo wordt bijvoorbeeld voor de omschrijving van “studenten met een functiebeperking” verwezen naar de “International Classification of Functioning”. Uit de tekst van het ontwerp blijkt niet welke classificatie of welke normen hiermee bedoeld worden. Het stellen van regels door verwijzing naar internationale teksten, is daarenboven op zich niet zonder bezwaren: het gaat om normen die niet door de constitutioneel daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, die niet zijn onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt. Om enigszins aan voormelde bezwaren tegemoet te komen, zou zo duidelijk mogelijk bepaald moeten worden om welke normen het gaat, en zou moeten worden aangegeven welke de vindplaats ervan is, zodat de normen als behoorlijk bekendgemaakt kunnen worden beschouwd, minstens ten aanzien van degenen waarop ze van toepassing zullen zijn.

Ook moeten de ontworpen bepalingen voldoende duidelijk en precies zijn bij het bepalen welke opdrachten aan de Vlaamse Regering worden gegeven. Het veelvuldig gebruik van de juridisch niet gebruikelijke term “operationaliseren”, in verschillende betekenissen, stelt aldus een probleem. Zo moet de in het ontworpen artikel 44, § 7, van het decreet van 14 maart 2008 ‘betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen’ opgenomen machtiging aan de Vlaamse Regering om de clusters 2 en 3 verder te operationaliseren, worden aangepast.

In deze laatste bepaling moet ook verduidelijkt worden hoe de mogelijkheid om nieuwe categorieën toe te voegen aan de categorieën die vermeld worden in de ontworpen paragrafen 2 en 3 van artikel 44 van het decreet van 14 maart 2008, te verzoenen is met het feit dat in de paragrafen 2 en 3 percentages worden vastgelegd voor de bestaande categorieën. Indien de laatste zin van het ontworpen artikel 44, § 7, zou betekenen dat de regering voor alle categorieën (zowel de huidige als de later toe te voegen) vrij percentages kan bepalen, is de aldus aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid problematisch aangezien de decreetgever zelf minstens het kader dient te bepalen waarbinnen de verdeling van de middelen volgens de verschillende categorieën moet gebeuren.

Artikel 63

43. Aangezien artikel 26, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’ vervangen wordt, en hierbij de concrete bedragen verdwijnen, moet de verwijzing in artikel 26, § 3, naar deze bedragen, worden aangepast.

Hoofdstuk 18 - Slotbepalingen

44. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT