

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e september 1972 door de Minister van Nederlandse Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot erkenning en subsidiëring van organisaties voor voortdurende vorming van volwassenen in verenigingsverband", heeft de 30e november 1972 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

De Regering wint het advies van de Raad van State in over een ontwerp van decreet betreffende "erkenning en subsidiëring van organisaties voor voortdurende vorming van volwassenen in verenigingsverband", over een ontwerp van decreet betreffende de "subsidiëring van de opleiding van de kaders ten behoeve van de volwassenen" en over een ontwerp van decreet "houdende subsidiëring van het sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen in internaatsverband".

Die drie ontwerpen hebben met elkaar gemeen dat zij, in het raam van de permanente opvoeding als bedoeld in artikel 2, 8°, van de wet van 21 juli 1971, beogen het geven van een regeling van de geldelijke tussenkomst van de Staat in het vormingswerk voor volwassenen. Er bestaat evenwel tussen de eerste twee vernoemde ontwerpen een innige samenhang.

Uit de ontleding van de twee ontworpen decreten blijkt immers dat in de ene concept-regeling zowel als in de andere dezelfde organisaties die zelf vormingswerk voor volwassenen verrichten ofwel personen opleiden om het registreren van zodanig vormingswerk in andere verenigingen aan te leren, centraal staan. Het is derhalve wetstechnisch aanbevelenswaardig die twee regelingen ineen te voegen. Ten opzichte van de drie ontwerpen gelden de volgende algemene opmerkingen :

1° in elk ontwerp worden de artikelen voorafgegaan door de formule van bekrachtiging bepaald bij de wet van 3 juli 1971 en worden zij besloten met de formule van afkondiging eveneens bepaald bij dezelfde wet.

De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk in adviezen betreffende ontwerpen van decreet er op gewezen dat die formules slechts worden gebruikt wanneer het ontworpen decreet door de Cultuurraad is aangenomen.

Daarentegen ontbreekt het ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van het ontwerp van decreet dat, naar analogie met de gebruikelijke formule voor de ontwerpen van wet, als volgt kan luiden :

"Onze Minister van Nederlandse Cultuur is gelast in Onze Naam bij de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ...".

2° De tekst van de ontworpen decreten is gesteld in termen die aan de techniek van sociologie en pedagogie zijn ontleend en niet in de voor een normatieve tekst gebruikelijke taal, zodat in de toepassing ervan moeilijkheden kunnen rijzen.

3° De ontwerpen van decreet vertonen leemten die door een grondige juridische voorbereiding hadden kunnen vermeden worden.

4° Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 en het koninklijk besluit van 24 maart 1972, verbonden met de koninklijke besluiten van 21 januari 1972 en 15 februari 1972 vereisen de ontwerpen het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting.

.../...

Het koninklijk besluit als bedoeld sub 1° dient in de inleiding te verwijzen naar dit akkoord alsmede naar het advies van de Raad van State.

5° De controle op de toekenning en op de aanwending van de Rijkstoelagen wordt geregeld bij het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 en het koninklijk besluit van 26 april 1968. Deze wettelijke regeling kan bij of krachtens een decreet niet worden aangevuld.

6° De memorie van toelichting bij de ontwerpen van decreet betreffende respectievelijk het vormingswerk voor volwassenen in internaatsverband en de opleiding van "kaders" voor het organiseren van vormingswerk voor volwassenen verklaart dat de ontworpen decreten als "kaderwetten" dienen te worden beschouwd.

De ontwerpen beperken er zich toe enkele voorwaarden te stellen waarvan sommige nog nader moeten worden omschreven bij koninklijk besluit.

Luidens artikel 7 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband bepaalt de Koning "de subsidieerbare werkingskosten". Uit het onderzoek blijkt dat de regeling van vele hoofdzakelijke gegevens die uiteraard tot de essentiële structuur van de toelageregeling behoren, zoals wie de toelage ontvangt, welke vereisten daarvoor moeten worden nageleefd, welke kosten door de toelage worden gedekt, welke maatstaf voor de berekening van de toelage moet worden aangewend, uitdrukkelijk of impliciet zonder enige beperking aan de Koning wordt overgelaten, alhoewel zodanige gegevens door de Cultuurraad zelf moeten worden geregeld.

Zodanige delegatie van bevoegdheid heeft ten gevolge dat enerzijds het in de artikelen 4, 5 en 6 van de wet van 3 juli 1971 voorziene mechanisme ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen en anderzijds de bijzondere procedure ter voorkoming en regeling van conflicten tussen de wet en het decreet, en tussen de decreten, zoals bepaald in afdeling III, hoofdstuk II, van dezelfde wet, buiten werking worden gesteld, wat strijdig met de wet is.

7° Luidens artikel 8 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband en luidens artikel 7 van het ontwerp-decreet inzake opleiding van "kaders ten behoeve van de volwassenenvorming", kan de Minister van Nederlandse Cultuur met het akkoord van de Minister van Begroting subsidievoorschotten geven. Een bepaling met dezelfde strekking is vervat in artikel 7 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk met volwassenen in internaatsverband, met dit verschil dat het artikel niet het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting vereist.

Het bepaalde in de aangehaalde artikelen is vatbaar voor twee uitleggingen. In de ene zowel als in de andere uitlegging gaat het om de uitbetaling van een forfaitaire som die in mindering komt op het later definitief bepaald bedrag van de toelage. Maar volgens de eerste uitlegging is het visum van het Rekenhof ook vereist vooraleer het bevel tot uitbetaling van het voorschot kan ten uitvoer worden gelegd. Volgens de tweede uitlegging is ten opzichte van het voorschot dit voorafgaand visum niet vereist.

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is de tweede uitlegging de juiste.

.../...

De vraag kan worden gesteld of de Cultuurraad bevoegd is dergelijke bepaling goed te keuren.

Het ontwerp van begroting der culturele dotaties voor het begrotingsjaar 1973 dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend (4-IVbis, 1972-1973, nr. 1) geeft op deze vraag een ontkennend antwoord. Inderdaad, artikel 3 bepaalt dat geldvoorschotten tot een maximumbedrag van 4.000.000 fr. mogen worden verleend aan de buitengewone rekenplichtigen van de culturele diensten van het departement van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur en van het departement van Nationale Opvoeding en Franse Cultuur en artikel 4 duidt de doeleinden aan waarvoor de geldvoorschotten mogen worden aangewend. Onder deze doeleinden is de permanente vorming niet vermeld.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp van begrotingswet wijken af van de algemene regeling vervat in artikel 15 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, dat de gevallen aanduidt waarin en de perken waarbinnen geldvoorschotten mogen verleend worden. Het laatste lid van artikel 15 luidt echter als volgt : "Elke andere uitzondering dient door de wet, die tot de uitgave machtiging verleent, bepaald te worden".

Van deze bepaling is herhaaldelijk toepassing gemaakt in de begrotingswetten, welke bij afwijking van artikel 15 geldvoorschotten toelaten voor een hoger bedrag dan het bedrag van 200.000 fr. tot hetwelke artikel 15 de voorschotten beperkt, en voor andere dan de in dit artikel bepaalde gevallen (zie bijvoorbeeld begroting van Justitie van 27 april 1972, Besch. Kamer, 4-VI, 1971-1972, nr. 1).

Volgens Matton lag het in de bedoeling van de wetgever van 1846 geldvoorschotten toe te laten voor dringende en geringe uitgaven. "Il est de jurisprudence et celle-ci remonte à 1830, que les avances de fonds ne peuvent servir qu'au paiement de dépenses urgentes et d'un montant peu élevé du chef de prestations. Il a, d'ailleurs, été rappelé au cours de la discussion de la loi du 15 mai 1846, que ce n'est qu'en raison de l'urgence que la Cour avait admis que des dépenses fussent soustraites à son visa préalable". (Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, III, Droit budgétaire, n° 3940).

Zowel in de begroting van de Nederlandse, als in die van de Franse Cultuurraad voor 1972 komen bepalingen voor betreffende geldvoorschotten. De bepalingen van beide begrotingen stemmen overeen (Ned. Cult. 4-I, 1971-1972, nr. 1 en Fr. Cult. 4-I, 1971-1972, nr. 1).

Artikel 2 van beide begrotingen bepaalt dat bij afwijking van artikel 15 van de wet van 29 oktober 1846 geldvoorschotten tot een maximumbedrag van . . . mogen worden toegekend.

Men kan aldus vaststellen dat er een gebrek aan coördinatie is ; zowel het ontwerp van wet dat de globale dotatie bepaalt (begrotingsjaar 1973) als de decreten waarbij de bestemming van de dotatie 1972 geregeld wordt, bevatten een regeling betreffende geldvoorschotten.

Ten einde een duidelijke toestand te scheppen, zou het aanbeveling verdienen artikel 15, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, te wijzigen als volgt : "Elke andere uitzondering dient door de wet of het decreet, die tot de uitgave machtiging verlenen, bepaald te worden".

II. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELN.

De materie die dit ontwerp wil regelen maakt op dit ogenblik het voorwerp uit van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 tot subsidiëring van de activiteiten van nationale en regionale organisaties ten bate van de Nederlandstalige volksontwikkeling, gewijzigd door het koninklijk besluit van 22 december 1971.

Artikel 1.

Het artikel luidt : "Dit decreet regelt de erkenning en de subsidiëring van het vormingswerk in verenigingsverband". Het heeft als zodanig geen normatieve kracht en kan dus best worden weggelaten.

Artikel 2.

Het eerste lid bepaalt de voor subsidiëring in aanmerking komende "nationale en regionale organisaties" voor voortdurende vorming van volwassenen in verenigingsverband.

In de bestaande wetgeving hebben de begrippen "nationaal" een andere betekenis dan deze die het tweede en het derde lid van het artikel daaraan geeft. Men gebruike derhalve een andere kwalificatie zoals bijvoorbeeld "algemene organisaties" en "streekorganisaties".

.../...

In het derde lid wordt gewag gemaakt van de randgemeenten. Deze behoren reeds tot het arrondissement Halle-Vilvoorde.

Het vierde lid betreft organisaties die behoren tot de in het tweede lid bedoelde organisaties doch wegens hun bijzondere doelstelling nog in aanmerking komen voor een aanvullende toelage. Die bepaling zou best worden opgenomen in het artikel dat de toekenning van die aanvullende toelage regelt.

Wat de formulering van de in dit lid vastgestelde tekst betreft dient te worden verwezen naar de algemene beschouwingen sub 2).

Artikel 3.

- 1) Onder litt. a) wordt bepaald dat de organisatie positief en uitsluitend dient gericht te zijn op de "onder artikel 2 omschreven vorming voor volwassenen". In artikel 2 komt echter geen omschrijving van bedoelde vorming voor tenzij alleen voor organisaties die sociaal-cultureel vormingswerk tot doel hebben.
- 2) Onder litt. c) wordt bepaald dat de organisatie moet geleid worden door een bestuurscomité van ten minste vijf leden van Belgische nationaliteit. Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar wordt bedoeld dat alle leden, ook deze boven het minimum van vijf, van Belgische nationaliteit moeten zijn. Zulks moet duidelijk worden gezegd.

.../...

- 3) Gelet op het bepaalde bij litt. d) blijkt het nodig in het ontwerp een overgangsbepaling op te nemen ten gunste van de organisaties die thans bij toepassing van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 zijn erkend.
- 4) Onder litt. f) wordt bepaald dat de organisatie haar zetel moet hebben op Belgisch grondgebied. Volgens de gemachtigde ambtenaar strookt die eis niet met de bedoelingen van de stellers van het ontwerp, volgens wie de zetel dient gevestigd te zijn in het Nederlandse taalgebied of te Brussel-Hoofdstad.
- 5) Voor het bepaalde onder litt. g) luidens hetwelk de organisatie de administratieve en financiële controle van de Staat moet aanvaarden met inbegrip van het onderzoek ter plaatse door de inspectie van financiën dient te worden verwezen naar de algemene opmerking sub 5).
- 6) De bepaling onder litt. h) betreft alleen de organisaties die in aanmerking komen voor de aanvullende toelage. Die bepaling dient derhalve te worden overgeheveld naar het artikel dat de toekenning van die aanvullende toelage regelt.
- 7) Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar dient in litt. i) in plaats van "onder meer volgende activiteiten" te worden gelezen "minstens twee van volgende activiteiten".

Artikel 5.

Naar luidt van dit artikel bedraagt de subsidie een percentage van de door de minister goedgekeurde werkingskosten.

In dit verband dient te worden verwezen naar de algemene opmerking sub 6).

.../...

Het behoort de Cultuurraad zelf te bepalen welke kosten als werkingskosten worden beschouwd.

Artikel 6.

Dit artikel gelast de minister de grenzen te bepalen van het salaris dat voor de berekening van de aanvullende toelage in aanmerking komt. Zoals in de algemene opmerkingen sub 6) is aangetoond, behoort het de Cultuurraad die grenzen te bepalen.

Artikel 8.

Voor dit artikel dient te worden verwezen naar de algemene opmerkingen sub 7).

Artikel 9.

Vermits krachtens artikel 59bis, § 5, van de Grondwet de Koning belast is met de uitvoering van de decreten komt het de Koning en niet de ministers toe de bij dit artikel bedoelde punten te regelen.

Artikel 10.

Zie algemene opmerkingen sub 1°.

.../...

III. - VOORSTEL VAN TEKST.

Uitgaande van de vaststelling dat de twee ontwerpen van decreet betreffende respectievelijk "de erkenning en de subsidiëring van organisaties voor voortdurende vorming van volwassenen in verenigingsverband" en "de subsidiëring van de opleiding van de kaders ten behoeve van de volwassenen", zoals in de algemene beschouwingen is aangetoond, innig met elkaar verbonden zijn, stelt de Raad van State voor die twee ontwerpen, volgende enige tekst voor :

ONTWERP VAN DECREET TOT REGELING VAN DE GELDELIJKE TUSSENKOMST
VAN DE STAAT IN HET VORMINGSWERK VOOR VOLWASSENEN IN VERENIGINGS-
VERBAND EN IN DE OPLEIDING VAN MONITORS VOOR HET VORMINGSWERK
VOOR VOLWASSENEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op het akkoord van de Staatssecretaris voor
Begroting ;

Gelet op het advies van de Raad van State,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

.../...

Onze Minister van Nederlandse Cultuur is gelast in Onze Naam bij de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

Ten laste van het bij de wet ter beschikking van de Cultuurraad gesteld globaal krediet, verleent de Minister van Nederlandse Cultuur, onder de bij of krachtens dit decreet bepaalde voorwaarden, Rijkstoelagen aan de erkende organisaties als bedoeld in de artikelen 2 respectievelijk 7, en onder wier beheer het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband en, bij voorkomend geval, de opleiding van monitors voor het vormingswerk voor volwassenen worden georganiseerd.

HOOFDSTUK I.- TOELAGEREGELING BETREFFENDE HET VORMINGSWERK
VOOR VOLWASSENEN IN VERENIGINGSVERBAND.

Artikel 2.-

§ 1. Om als organisaties voor het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband erkend te worden en te blijven moeten de organisaties algemene organisaties of streekorganisaties zijn. Onder algemene organisatie wordt verstaan de organisatie wier werkingssfeer het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad omvat ; onder streekorganisatie de organisatie wier werkingssfeer ten minste één provincie van het Nederlandse taalgebied of, voor de provincie Brabant, de bestuurlijke arrondissementen Halle-Vilvoorde, Leuven en Brussel-Hoofdstad omvat.

.../...

§ 2. De organisaties dienen daarenboven aan de volgende vereisten te voldoen :

- 1° opgericht zijn op privéinitiatief in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of van een instelling van openbaar nut overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 ;
- 2° hun zetel in het Nederlandse taalgebied of te Brussel-Hoofdstad hebben ;
- 3° geleid worden door een bestuurscomité waarvan alle leden van Belgische nationaliteit zijn en dat tenminste uit vijf leden bestaat ;
- 4° uitsluitend strekken tot het vormen van volwassenen in verenigingsverband, door middel van ten minste twee van de volgende activiteiten ;
 - 1) het organiseren van cursussen voor opleiding van monitors ;
 - 2) het organiseren van studiedagen, congressen, demonstraties of tentoonstellingen ;
 - 3) het verzamelen, ordenen, instandhouden en bestuderen van studie- en werkmateriaal ;
 - 4) het uitgeven of doen uitgeven van publikaties in verband met het vormingswerk ;
- 5° het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband onder de voorwaarden als boven omschreven, hebben georganiseerd gedurende ten minste één jaar op de datum waarop de aanvraag tot erkenning is ingediend ;

.../...

6° een boekhouding bezitten die zodanig is ingericht dat de financiële controle in verband met de aanwending van de Rijkstoelagen mogelijk is.

Artikel 3.-

De regelen voor het indienen van de aanvraag tot erkenning worden door de Koning bepaald.

De erkenning wordt verleend en ingetrokken door de Minister van Nederlandse Cultuur, de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord.

Artikel 4.-

De Rijkstoelage bestaat uit een werkingstoelage die voor de algemene organisaties en voor de streekorganisaties respectievelijk 75 pct. en 25 pct. der werkingskosten bedraagt.

Als werkingskosten worden beschouwd, de kosten betreffende . . .

Artikel 5.-

Een aanvullende Rijkstoelage wordt verleend aan de algemene organisaties in wier besluit tot erkenning uitdrukkelijk is vastgesteld dat zij, met beoefening van de medezeggenschap, sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband verrichten onder het centraal beleid van een daartoe bijzonder bevoegd bezoldigd personeelslid met volledige dagtaak. Onder zodanig vormingswerk wordt verstaan : de bevordering van

vormingsprocessen bij volwassenen met het oog op een beter begrip en waardering van zichzelf en van hun situatie in de maatschappij en op een doelmatiger inzicht in de mogelijkheden waarover zij beschikken.

Artikel 6.-

De aanvullende Rijkstoelage is gelijk aan 95 pct. van het brutobedrag van het salaris van het personeelslid bedoeld in artikel 5, en aan 95 pct. van de bijdragen die de werkgever van het personeelslid moet storten in toepassing van het wettelijk stelsel van de sociale voorzieningen. Voor de berekening van de toelage mag het in aanmerking te nemen brutobedrag van het salaris niet minder zijn dan . . . en niet hoger dan . . . Dit minimum- en maximumbedrag wordt gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer van de consumtieprijzen.

HOOFDSTUK II. - TOELAGEREGELING BETREFFENDE DE OPLEIDING VAN MONITORS VOOR HET VORMINGSWERK VOOR VOLWASSENEN.

Artikel 7.-

§ 1. De op grond van artikel 2 erkende organisaties kunnen insgelijks worden erkend voor de opleiding van monitors voor het vormingswerk voor volwassenen.

§ 2. Als zodanige opleiding wordt beschouwd, de opleiding die wordt gegeven overeenkomstig een door de Minister van Nederlandse Cultuur goedgekeurd programma, dat strekt tot het verschaffen van de vereiste bekwaamheid voor het organiseren van vormingswerk voor volwassenen.

Het programma bestaat uit een verantwoord geheel van cursussen, stages of seminaries en moet voldoen aan de vereisten die, in verband met het verwerven van de nodige bekwaamheid, door de Koning nader worden omschreven.

Om te kunnen worden goedgekeurd moet het jaarlijks programma worden ingediend voor de 1e maart van elk jaar voorafgaande aan het kalenderjaar, in de loop waarvan het programma zal worden afgewerkt. De Koning bepaalt de nadere regelen voor het goedkeuren der programma's.

§ 3. Het minimum- en maximaantal cursisten en de minimumduur van de opleiding worden door de Koning bepaald, de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord.

Artikel 8.-

De regelen voor het indienen van de aanvraag tot erkenning worden door de Koning bepaald.

De erkenning wordt verleend en ingetrokken door de Minister van Nederlandse Cultuur, de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord.

Artikel 9.-

De Rijkstoelage bestaat uit een werkingstoelage die ... pct. van de werkingskosten bedraagt.

Als werkingskosten worden beschouwd, de kosten betreffende ...

HOOFDSTUK III. - OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN.Artikel 10.-

De organisaties erkend bij toepassing van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 behouden het voordeel van de erkenning tot op het einde van het kalenderjaar dat aanvangt na de datum waarop dit decreet in werking treedt.

Artikel 11.-

Dit decreet kan worden aangehaald onder de titel :
"Toelagendecreet vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband en opleiding van monitors".

....

....

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, eerste voorzitter,

H.ADRIAENS, staatsraden,
Ch.SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling
S.FREDERICQ, wetgeving,

E.VAN VYVE, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W.VAN ASSCHE,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E.VAN VYVE.

F.LEPAGE.