

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 9e december 1974 door de Minister van Nederlandse Cultuur en van Vlaamse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot regeling van de geldelijke tussenkomst van het Rijk in het Nederlandstalige sociaal-cultureel vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband", heeft de 9e januari 1975 het volgend advies gegeven :

Het ontwerp-decreet strekt tot de regeling van de subsidiëring van de organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband.

In de huidige stand van zaken is die subsidie-regeling vervat in het koninklijk besluit van 24 maart 1967 tot subsidiëring van de activiteit van nationale en regionale organisaties ten bate van de Nederlandstalige volksontwikkeling, gewijzigd door het koninklijk besluit van 22 december 1971.

Betreffende de vigerende regeling laat de memorie van toelichting opmerken :

"Het toepassingsgebied van deze besluiten betrof echter de rijke variatie van initiatieven voor de ontwikkeling van volwassenen die in de Nederlandstalige gemeenschap van ons land tot stand is gekomen.

De belangrijke evolutie die zich echter tijdens de laatste jaren in de sector van de volksontwikkeling voltrekt, stelt thans vereisten van hergroepering en selectie naargelang de aard en de specifieke kenmerken van de bestaande werksoorten".

In die beschouwingen ligt de reden waarom voor de betoelaging van het sociaal-cultureel vormingswerk voor volwassenen een afzonderlijke regeling voorgesteld wordt.

*

*

*

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

In de memorie van toelichting (blz. 1) wordt uiteengezet : "Tot hiertoe wordt de subsidiëring van deze verenigingen geregeld enerzijds ... en anderzijds door een ontwerp van koninklijk besluit van 18 februari 1970 ...".

Uit de verklaring van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat met het "ontwerp van koninklijk besluit van 18 februari 1970" subsidiëringcriteria bedoeld zijn die door het bestuur toegepast worden zonder dat zij als dusdanig in een reglement zijn opgenomen. Een zodanige verwijzing worde beter niet in de memorie van toelichting opgenomen. Dezelfde opmerking geldt voor de uiteenzetting op blz. 6 van de memorie naar luid waarvan "het ontwerp van koninklijk besluit van 18 februari 1970 betreffende de kadervorming vervalt voor de verenigingen erkend op basis van dit decreet ...".

Aanhef.

In de aanhef van het ontwerp dient melding gemaakt te worden van het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting, met verwijzing naar de datum. Vooralsnog heeft de Raad van State geen kennis ervan dat dit akkoord zou gegeven zijn. Het ligt voor de hand dat het ontwerp-decreet maar volkomen is mits bedoeld akkoord bekomen wordt. Onder dat uitdrukkelijk voorbehoud verleent de Raad van State zijn advies omtrent de inhoud van het ontwerp.

.../....

In het indieningsbesluit dient de aanwijzing van de Minister, die ermee gelast is het ontwerp in te dienen, aangevuld te worden met de woorden "en Vlaamse aangelegenheden".

Artikel 2.

§ 2 luidt als volgt :

"§ 2. Onder vereniging wordt verstaan : het georganiseerd samenkomen en samenwerken van personen tot een bepaald doel waarbij de aansluiting vrijwillig gebeurt met een beperkte en persoonlijke financiële inbreng om aannemelijk te maken dat de benodigde middelen ter beschikking staan om de gestelde doeleinden te verwezenlijken".

Vooreerst weze opgemerkt dat de commentaar dienomtrent in de memorie van toelichting niet met de tekst strookt. De commentaar vermeldt inderdaad :

"In § 2 van dit artikel wordt duidelijk gesteld, dat alleen verenigingen kunnen worden erkend, die uitsluitend werden opgericht met het doel Nederlandstalig sociaal-cultureel vormingswerk voor volwassenen te bedrijven".

De Regering zal moeten nagaan of de commentaar dan wel de tekst van het ontwerp aanpassing vergt.

.../....

De vraag rijst trouwens of het bepaalde in § 2 in de tekst moet behouden blijven. Immers, van de ene kant stelt § 6 van hetzelfde artikel als voorwaarde dat de organisatie de vorm moet hebben van een vereniging zonder winstoogmerk, van de andere kant duiden de woorden "met een beperkte en persoonlijke financiële inbreng" op een bijkomende voorwaarde ter betoelaging die beter in die vorm in de tekst tot uiting zou worden gebracht.

*

In § 3 leze men "ten minste" in stede van "minstens".

Verder bepaalt artikel 2, § 3 (blz. 3, derde lid van de tekst van het ontwerp) :

"De Koning bepaalt de nadere erkenningsvoorwaarden voor de streekorganisaties ...".

De memorie van toelichting drukt zich desbetreffend als volgt uit :

"Dit artikel voorziet tevens de mogelijkheid specifieke erkenningsvoorwaarden te bepalen voor de streekorganisaties ...".

De memorie van toelichting geeft geen uitleg omtrent de aard van de erkenningsvoorwaarden waarvan de bepaling door de ontworpen regeling aan de Koning toevertrouwd wordt. Mocht het om de vaststelling van substantiële regels gaan, dan is zodanige delegatie van bevoegdheid een miskenning van het bepaalde bij artikel 11 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het

.../...

Cultuурpact naar luid waarvan "De voorwaarden en de procedure van erkenning ... naar gelang van het geval bij de wet of bij decreet (worden) vastgelegd".

*

§ 4 luidt als volgt :

"Van de bepalingen onder § 3, derde en vierde lid kan worden afgeweken indien blijkt, dat bijzondere sociaal-culturele omstandigheden de ontwikkeling van de vereniging hebben afgeremd. In dit geval kan tot voorlopige erkenning worden overgegaan ...".

Zo kan aangenomen worden dat het decreet minder strenge voorwaarden zou bepalen voor een voorlopige erkenning, dan is het evenwel niet aanvaardbaar dat het aan de uitvoerende macht overgelaten wordt bij individuele beslissing de bijzondere omstandigheden te bepalen die tot een voorlopige erkenning aanleiding kunnen geven.

*

§ 5 van het artikel stelt een regel in betreffende de organisaties die "op het ogenblik van het van kracht worden van dit decreet geen vol jaar actief waren ...".

Zodanige regel is een overgangsmaatregel en hoort dienvolgens in de overgangsbepalingen in fine van het ontwerp te worden opgenomen.

*

.../...

In § 6 komt onder de vereisten waaraan de organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk moeten voldoen deze voor : "4) uitsluitend (te) strekken tot het vormen van volwassenen in verenigingsverband ...".

Zoals hoger naar aanleiding van § 2 is opgemerkt, gaat ook hier de commentaar in de memorie van toelichting verder dan de tekst van het ontwerp. De tekst vergt inderdaad niet dat de organisatie uitsluitend vormingswerk voor Nederlandstaligen moet verrichten.

Voorts ware het bepaalde in 4) beter geredigeerd als volgt :

"... door middel van de volgende activiteiten en deze activiteiten te hebben georganiseerd gedurende ten minste één jaar vóór de indiening van de aanvraag tot erkenning :

- a) ...;
- b) ...;
- c) ...;
- d) het organiseren van vormingscursussen ter opleiding van verantwoordelijken in het sociaal-cultureel vormingswerk;"

Het bepaalde in 5) en 6) ware beter als volgt gesteld :

.../...

- "5) een boekhouding bezitten die zodanig is ingericht dat de financiële controle in verband met de aanwending van de Rijkstoelagen mogelijk is; de Minister, die de Nederlandse Cultuur in zijn bevoegdheid heeft, kan een boekhoudkundig plan en bijzondere regelen betreffende de boekhouding opleggen;
- 6) jaarlijks een begroting waaruit het evenwicht van ontvangsten en uitgaven blijkt, en de rekeningen van het vorige jaar met de nodige verantwoordingsstukken voorleggen".

*

§ 7 luidt als volgt :

"§ 7. De Koning bepaalt wat behoort tot de actieve werking van de organisaties, zoals algemeen bepaald bij § 6, 4) van dit artikel en tot deze van hun locale afdelingen of groepen, waarvan sprake in artikel 2, § 3, 3 en 4, de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord".

In verband met die bepaling dient te worden opgemerkt dat, indien de materie welke het voorwerp ervan uitmaakt een reglementeerbare materie is, het aan de Cultuurraad toekomt deze materie te regelen omdat zij onmiddellijk bij de vereisten tot erkenning aanleunt. Indien het daarentegen om zuivere feiten gaat, moet de beoordeling ervan aan de toelage verlenende overheid worden overgelaten zonder dat verdere reglementering nodig is.

*

.../...

§ 8 bepaalt :

"§ 8. De erkenning van organisaties die niet meer beantwoorden aan de voorwaarden en vereisten, opgesomd in de voorgaande paragrafen, wordt opgeheven".

Gelet op de inleidende zin van § 3 - "... erkend te worden en te blijven ..." - is § 8 overbodig en mag worden geschrapt.

Artikel 3.

Bij deze bepaling wordt onder meer aan de Koning de opdracht verleend de formaliteiten te bepalen "voor het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning".

Een zulkdanige opdracht is een miskennis van artikel 11 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact naar luid waarvan "De voorwaarden en de procedure van erkenning ..., naar gelang van het geval bij wet of bij decreet (worden) vastgelegd".

*

Hoofdstuk III.

Het opschrift mag zich beperken tot de term "Toelageregeling".

.../...

Artikel 4.

In § 2, 2. lijken de woorden "Deze gemiddelde bedragen worden gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen" overbodig omdat de referentiewedden zelf schommelen met de index. Mocht de bepaling om een of andere reden behouden blijven, dan dient ze te worden aangevuld met een vaststelling van de spilindex.

*

In § 2, 3. ware de zin : "... Het ganse bedrag dat als toelage voor personeelskosten is uitgekeerd, moet ook aan personeelskosten worden besteed ..." beter vervangen door de volgende :

"... Het ganse bedrag dat als toelage voor personeelskosten is uitgekeerd, mag slechts aan personeelskosten worden besteed ...".

*

In § 2, 3. wordt verder nog gesteld :

"De verenigingen en de personeelsleden moeten toestaan dat hun belastingaangifte daaromtrent wordt nagekeken".

Uit het oog mag niet worden verloren dat de personeelsleden van bedoelde verenigingen worden betaald door de vereniging, die hun werkgever is, zij het met gelden die voortkomen uit toelagen. Het nazicht van hun belastingaangifte kan dus niet zonder meer op dezelfde voet worden gesteld als het nazicht van de belastingaangifte van de vereniging, bestemming van de Rijkstoelage.

.../...

Bovendien, als verplichting die niet het karakter van een voorwaarde tot subsidieerbaarheid heeft, is het een middel van toezicht op de aanwending van de Rijkstoelagen waaromtrent in het advies L. 11.872/1 van 12 juli 1973 betreffende een ontwerp-decreet met soortgelijke inhoud reeds is opgemerkt "... dat het toezicht op de toekenning en op de aanwending van Rijkstoelagen en de maatregelen ter beteugeling van misbruiken terzake geregeld worden door het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967, door het koninklijk besluit van 26 april 1968 en door het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elken aard. Deze wettelijke regelingen kunnen niet bij of krachtens een decreet worden aangevuld".

*

De bepalingen van § 3, § 4 en § 5 zouden, gelet op vormwijzigingen die geen nadere uitleg vereisen, beter als volgt gelezen worden :

"§ 3. ... In alle andere gevallen is de verhouding tussen de gesubsidieerde personeelsleden van twee ...".

"§ 4. Voor de erkende algemene organisaties omvat de Rijkstoelage :

1° 100 th. van ...

a) twee personeelsleden als bedoeld sub 3 van artikel 2,

§ 3;

b) ...

2° 85 th. ...;

.../...

3° 65 th. ...;

4° ...;

5° een jaarlijkse werkingstoelage ten bedrage van 250.000 frank per twee ...".

"§ 5.

...

1° 50 th. ...;

2° 35 th. ...".

*

§ 6 luidt als volgt :

"De Minister, die de Nederlandse Cultuur in zijn bevoegdheid heeft, zal de onder § 4, 4° en 5°, en § 5, 3° en 4°, bedoelde bedragen aanpassen aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer van de consumptieprijzen".

*

Hieromtrent dient opgemerkt te worden dat het in overweging gesteld systeem van indexering onvolledig is; minstens zou de spilindex moeten vastgesteld worden.

*

Volgens § 8 bepaalt de Koning "de nadere regeling voor de uitkering en de controle op het gebruik van de verschillende subsidies, de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord".

.../...

Zoals onder artikel 3 is opgemerkt, strookt een zodanige bepaling niet met artikel 11 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact. Anderzijds heeft de Cultuurraad geen bevoegdheid om aan de Koning delegatie te verlenen nadere regels op de controle van de aanwending van Rijkstoelagen vast te stellen. Hierbij mag worden verwezen naar de opmerking onder artikel 4, § 2.

Artikel 5.

In § 1 wordt aan de Koning de opdracht gegeven de begrenzing van het aantal gesubsidieerde personeelsleden te bepalen "overeenkomstig algemene en objectieve criteria".

In § 2 wordt aan de Minister die de Nederlandse Cultuur in zijn bevoegdheid heeft de opdracht gegeven "overeenkomstig de krachtens § 1 bepaalde algemene en objectieve criteria" een uitbreiding van de gesubsidieerde personeelsformatie toe te staan.

Het vaststellen van de criteria welke zullen dienen aangewend te worden voor het bepalen van het aantal gesubsidieerde personeelsleden en voor het toestaan van een personeelsuitbreiding is een essentieel aspect van de toelagereregeling en dient als zodanig door de Cultuurraad zelf vastgelegd te worden.

Artikel 6.

De opdracht tot het bepalen van het bedrag van starttoelagen en van de modaliteiten van toekenning ervan, welke gegeven wordt aan de Minister die de Nederlandse Cultuur in zijn bevoegdheid heeft, behoort tot de normale uitvoeringstaak van de Koning te meer daar er ter zake geen voorafbestaande regels zijn.

.../...

Ook schrijft artikel 6 van het ontwerp voor dat "de Hoge Raad voor de volksopleiding gehoord" wordt. Om te voldoen aan het bepaalde bij artikel 12 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, dient in artikel 6 van het ontwerp te worden verduidelijkt dat bedoeld advies met redenen zal zijn omkleed.

Artikel 7.

In het vierde lid van dit artikel wordt bepaald dat tijdens de eerste twee jaren van toepassing van het decreet, de gesubsidieerde personeelsformatie van de verenigingen overeenkomt met het aantal op 1 januari 1974 werkelijk in dienst zijnde gesubsidieerde personeelsleden, met uitzondering van de personeelsleden vermeld in artikel 2, § 3, 3 a). Het blijkt uit een verklaring van de gemachtigde ambtenaar dat hiermede bedoeld wordt dat in alle geval twee personeelsleden, als vermeld in artikel 2, § 3, 3 a), tot subsidiëring aanleiding kunnen geven, zelfs indien zij op 1 januari 1974 nog niet tot de personeelsformatie behoorden.

Om dit duidelijker te stellen, wordt voor het vierde lid de volgende lezing in overweging gegeven :

"Tijdens de eerste twee jaar volgend op de erkenning overeenkomstig dit decreet, is het aantal subsidieerbare personeelsleden van die verenigingen niet hoger dan het aantal op 1 januari 1974 werkelijk in dienst zijnde gesubsidieerde personeelsleden, met dien verstande evenwel dat het in artikel 2, § 3, 3 a) bepaald aantal personeelsleden mag bereikt worden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	F. LEPAGE,	eerste voorzitter,
	H. COREMANS,	staatsraden,
	A. VANDER STICHELE,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de
	S. FREDERICQ,	afdeling wetgeving,
	E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E. VAN VYVE.

F. LEPAGE.