

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e februari 1985 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende de algemene vereisten inzake het reglement van orde, de bekwaamheidsvereisten voor gekwalificeerde speelbegeleiders, de normeringen betreffende minder-validen, de subsidiëringsprocedure en de inspectie en de overgangsmaatregelen betreffende de verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk en de verenigingen voor jeugdvakanties", heeft de 20e februari 1985 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. Het ontwerp beoogt de uitvoering van het decreet van 27 november 1984 houdende subsidiëring van verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk en van verenigingen voor jeugdvakanties.

Binnen de hem toegemeten tijd is het de Raad van State niet mogelijk geweest om met de vereiste nauwkeurigheid na te gaan of voor iedere bepaling van het ontwerp wel een voldoende rechtsgrond in het voornoemde decreet kan worden gevonden. Twijfel daaromtrent kan onder meer rijzen in verband met de uitvoerige regelingen vervat in artikel 1 en voor de bij artikel 4, § 6, aan de verenigingen opgelegde verplichting om jaarlijks een financieel verslag in te dienen.

2. De algemene structuur van het ontwerp is heel wat minder overzichtelijk dan, bijvoorbeeld, die van het koninklijk besluit van 18 februari 1961 houdende vaststelling van de voorwaarden tot toekenning door het Nationaal Instituut voor de Lichamelijke Opvoeding en de Sport, van werkingssubsidies voor de speelpleinen.

Een ernstige verbetering zou er kunnen in bestaan de voorschriften van artikel 1 te groeperen, en zelfs telkens in een afzonderlijk artikel onder te brengen, naar gelang zij, of alle onder het decreet vallende

verenigingen (§§ 1 en 4), of alleen de verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk (§§ 2 en 6), of alleen de verenigingen voor jeugdvakanties (§§ 3 en 5) betreffen.

Men neme in ieder geval paragraaf 6, b), in een afzonderlijk artikel op, daar het in die bepaling - in tegenstelling met de overige voorschriften van artikel 1 - niet gaat om het opleggen zonder meer van voorwaarden inzake hygiëne, veiligheid, gezondheid, maaltijden, enz., maar wel om voorschriften in verband met de inhoud van het reglement van orde (men spreke liever van "huishoudelijk reglement" ten einde een discordantie met de terminologie van het decreet te vermijden). Overigens schiet het ontwerp te kort waar het een dergelijke regeling alleen invoert voor de verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk, terwijl artikel 3, 9°, van het decreet het beschikken over een huishoudelijk reglement waarvan de Vlaamse Executieve de algemene vereisten bepaalt, ook aan de verenigingen voor jeugdvakanties als subsidiëringsvoorwaarde oplegt.

Ten slotte zou ook artikel 5 meer op zijn plaats zijn bij de bepalingen van artikel 4 betreffende de formaliteiten die moeten worden vervuld alvorens de werking aanvangt waarvoor subsidies worden gevraagd en de beslissing die het bestuur desaangaande moet nemen.

3. Een aantal bepalingen van het ontwerp zijn in zo vage termen gesteld, dat de vraag rijst in hoeverre de naleving ervan afdwingbaar is en of zij geen aanleiding kunnen geven tot een al te willekeurige beoordeling van het recht op subsidies. Voorbeelden van zulke bepalingen zijn paragrafen 4, 5 en 6, a), van artikel 1.

Andere bepalingen hebben dan weer geen normatief karakter, maar kunnen wel nuttig in een omzendbrief worden opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn paragraaf 1, d), en paragraaf 3, b), van artikel 1.

4. Het ontwerp draagt diverse taken op aan de Dienst Jeugdwerk van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Het bepalen van de gegevens die zich in het aanvraagdossier moeten bevinden (artikel 4, § 1, derde lid) is echter de uitoefening van een normatieve bevoegdheid en komt derhalve toe aan de Executieve of na delegatie, aan een lid van de Executieve. Het ter beschikking stellen van de verenigingen van de formulieren aan de hand waarvan de werkingsverslagen zullen moeten worden opgemaakt (artikel 4, § 3, eerste lid), behoort tot de normale taken van het bestuur, maar het is wenselijk dat het model van die formulieren door de Executieve of door een gedelegeerd lid van de Executieve zou worden vastgesteld.

Er kan worden aanvaard dat het een ambtenaar is die zal beslissen over de ontvankelijkheid van de subsidiëringsaanvragen (artikel 4, § 1, vierde lid), over de aanvragen om een bijkomende speelvoorziening in de zin van artikel 4, A, 5°, a), van het decreet in aanmerking te nemen (artikel 5) en over het al dan niet in aanmerking nemen van de gegevens van het werkingsverslag (artikel 4, § 4), vooral omdat tegen die beslissingen beroep openstaat bij de Minister (artikelen 4, § 5, en 5, tweede lid). Het volstaat echter niet dat beslissingsrecht op te dragen aan een dienst : het ontwerp moet een door zijn functie individueel identificeerbare ambtenaar aanwijzen (bv. het hoofd van een bepaalde dienst), en die ambtenaar moet zo worden gekozen, dat zijn graad in een aanvaardbare verhouding staat tot de verantwoordelijkheden die hem worden opgelegd.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Daar het de bedoeling lijkt te zijn in het ontwerp al de maatregelen op te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het decreet van 27 november 1984 houdende subsidiëring van verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk en van verenigingen voor jeugdvakanties, kan het veel te lange opschrift van het ontwerp beter als volgt worden vervangen : "Besluit van de Vlaamse Executieve tot uitvoering van het decreet van 27 november 1984 houdende ... (met de volledige en nauwkeurige vermelding van het opschrift van het decreet) ...".

Aanhef.

Het opschrift van het decreet van 27 november 1984 moet nauwkeurig worden geciteerd.

Na de eerste verwijzing vulle men de aanhef aan als volgt :

"Gelet op het advies van de Vlaamse Jeugdraad van 18 december 1984;

Gelet op het advies van de Raad van State;".

Bepalend gedeelte.

Een artikel moet slechts in uitzonderlijke gevallen in paragrafen worden ingedeeld. Moet een artikel

.../...

of een paragraaf in genummerde onderafdelingen worden verdeeld, dan behoort normaliter de nummering te gebeuren als volgt : 1°, 2°, 3°, enz.; deze onderafdelingen kunnen desnoods verder worden ingedeeld in a), b), c), enz. ...

Artikel 1.

In paragraaf 6, b), schrijve men : "aangelegenheden" of "punten", in plaats van : "aandachtspunten".

Aan de woorden "en aan mogelijke gebruikers" kan slechts een eigen betekenis worden gehecht, indien een bepaalde vorm van bekendmaking van het huishoudelijk reglement wordt opgelegd (bv. uithangen aan de ingang) die voor "mogelijke gebruikers" dienstig kan zijn.

Artikel 2.

Men redigere deze bepaling als volgt :

"Als gekwalificeerd spe(e)lbegeleider in de zin van artikel 4, A, 3°, en B, 3°, van het decreet van 27 november 1984 worden in aanmerking genomen :

- 1° de houders van ... ;
- 2° alle begeleiders die

In afwijking van het eerste lid, komen tot einde 1986 als spe(e)lbegeleider in aanmerking alle personen die ...".

Artikel 3.

De redactie van deze bepaling verbeterere men als volgt :

"Om het voordeel te kunnen genieten van artikel 5, 2°, a), van het decreet van 27 november 1984 (met vermelding van het volledig opschrift, omdat het hier de eerste maal is dat dit decreet in het ontwerp ter sprake komt), moeten de verenigingen voor ieder van de betrokken minder-validen in het bezit zijn van een van de volgende bewijzen :

1° een attest dat de betrokkene ingeschreven is in het buitengewoon onderwijs ingericht overeenkomstig de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs;

2° een attest dat de betrokkene rechthebbende is op verhoogde kinderbijslag voor minder-validen;

3° een attest ...;

4° een attest dat de betrokkene ten laste valt van het Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten, opgericht bij koninklijk besluit nr. 81 van 10 november 1967".

.../...

Artikel 4.

1. De inleidende zin van dit artikel wordt beter weggelaten.

2. De Raad van State gaat ervan uit dat onder de "ontvankelijkheid" waarvan sprake in paragraaf 1 moet worden verstaan het al dan niet vervuld zijn van alle andere subsidiëringsvoorwaarden dan die waaraan slechts in de loop van het jaar door het ontwikkelen van een zekere werking zal kunnen worden voldaan, en dat, eens dat daaromtrent een beslissing is genomen, voor het betrokken jaar op die beslissing niet meer zal kunnen worden teruggekomen.

3. Het voorschrift van paragraaf 4 sluit niet voldoende aan bij dat van artikel 5 van het decreet van 27 november 1984, in deze zin dat de subsidie niet wordt berekend aan de hand van "werkingsperioden", maar wel in functie van meerdere elementen, zoals het aantal deelnemers, het aantal begeleiders, het aantal uren dat die deelnemers en begeleiders bij de werking betrokken zijn, het aantal dagen dat de vereniging vervoer organiseert. De beoordeling van het werkingsverslag dient derhalve aan de hand van de laatstgenoemde gegevens te gebeuren.

Ook rijst bij paragraaf 4 de vraag waarom aan de betrokken verenigingen alleen van de ongunstige beslissingen kennis moet worden gegeven.

4. In paragraaf 5 schrappe men het woord "administratief" en leze men "een bijkomend onderzoek ... voorschrijven" in plaats van "een bijkomend onderzoek ... vragen".

5. Wanneer bij het indienen van werkings- of financiële verslagen bedrog wordt vastgesteld, verliest luidens paragraaf 7 de betrokken vereniging elk recht op subsidies voor de werking tijdens dat kalenderjaar.

Die bepaling moet worden geschrapt, daar overeenkomstig artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt - wet die blijkens haar artikel 2 op de hier aan de orde zijnde subsidies van toepassing is - "de regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten, naargelang van het geval, slechts (mogen) worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid" en het decreet van 27 november 1984 niet in de mogelijkheid voorziet om gelijk welk bedrog bij het indienen van werkings- of financiële verslagen te sanctioneren met het verlies van elk recht op subsidies voor de werking van een heel kalenderjaar.

6. Aan te stippen valt dat in het ontwerp nergens wordt bepaald wanneer en door wie, met toepassing van artikel 5, 3°, van het decreet, de aandelen zullen worden bepaald die respectievelijk voor de subsidiëring van de begeleiding en voor de subsidiëring van de werking zullen worden bestemd.

.../...

Artikel 6.

1. Een van de met deze bepaling nagestreefde oogmerken is duidelijk de werking van de verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk in 1984, bij overgangsmaatregel, nog verder te subsidiëren overeenkomstig de voorschriften van het koninklijk besluit van 18 februari 1961 houdende vaststelling van de voorwaarden tot toekenning door het Nationaal Instituut voor de Lichamelijke Opvoeding en de Sport, van werkingssubsidies voor de speelpleinen, besluit dat - terloops gezegd - met zijn volledig opschrift in de tekst moet worden vermeld.

Wel rijst de vraag of alleen de materieelrechtelijke voorschriften dan wel alle voorschriften van dat besluit worden bedoeld.

Tevens moet de vraag worden gesteld wat wordt bedoeld met de zinsnede : "aangevuld met de regeling inzake monitortoelagen". Blijkbaar gaat het hier niet om de bepalingen van het koninklijk besluit van 18 februari 1961 betreffende "gebreveteerde moniteurs", maar wel om de regeling vervat in een nota van 2 augustus 1978 (ref. A.V.B. (MS/C 931) betreffende "de vergoeding van de monitoren" waarmee alleen een dienstdoende adviseur namens de toenmalige Minister van Nederlandse Cultuur zijn instemming zou hebben betuigd. Mocht het werkelijk die regeling zijn die wordt bedoeld en mocht die regeling nooit in een reglementair besluit zijn opgenomen, dan kan een loutere verwijzing ernaar niet volstaan om haar bindende kracht te verlenen, ook niet bij overgangsmaatregel.

2. Het is niet duidelijk waarom uitdrukkelijk moet worden bepaald dat de subsidiëring van de verenigingen voor jeugdvakanties voor hun werking in 1984 zal gebeuren op basis van de subsidiëringcriteria vervat in artikel 5, 2°, 3°, 5° en 7°, van het decreet (lees : van 27 november 1984), vermits genoemd decreet luidens zijn artikel 8 "in werking treedt vanaf 1 januari 1984 onverminderd de verkregen rechten".

3. Evenmin duidelijk is waarom wordt bepaald dat de werking in 1984 zal worden gesubsidieerd met kredieten van de begroting voor 1985.

Wanneer wordt bepaald dat ten laste van de begroting bepaalde subsidies zullen worden toegekend, moet bij ontstentenis van enige andersluidende bepaling worden aangenomen dat die subsidies worden toegekend in functie van toestanden of gebeurtenissen die zich voordoen tijdens de periode waarop de begroting betrekking heeft.

Artikel 7 van het ontwerp, luidens hetwelk de Minister voorschotten kan toekennen, wijst in dezelfde richting.

Geldt het hier enkel de verwijzing naar een meer algemene regel, dan moet die regel in de permanente bepalingen worden opgenomen - voor zover daartoe een voldoende rechtsgrond aanwezig is - en dient de precisering dat de subsidies voor de werking in 1984 op de begroting voor 1985 zullen worden uitgekeerd, te worden weggelaten.

4. Omtrent de juiste betekenis van het tweede lid kon de Raad van State, binnen de hem toegemeten tijd, evenmin uitsluitsel bekomen.

5. In het ontwerp moeten bovendien overgangsbepalingen worden opgenomen voor de gevallen waarin het, wegens het te laat treffen van het besluit, voor de jaren 1984 en 1985 materieel onmogelijk geworden is de termijnvoorschriften van artikel 4 in acht te nemen.

Artikel 7.

Wanneer met het toekennen van voorschotten zou worden bedoeld het uitkeren van voorschotten op subsidies waaromtrent nog niet eens vaststaat of de betrokken verenigingen er wel recht zullen op hebben, zou zulks niet als wijze van betaling kunnen worden beschouwd, en zou artikel 7 van het ontwerp derhalve, noch in artikel 6, noch in enig ander voorschrift van het decreet van 27 november 1984, een voldoende rechtsgrond kunnen vinden.

Mocht aan artikel 7 een betekenis moeten worden gehecht die wel verenigbaar is met het decreet van 27 november 1984, dan zou deze bepaling een permanent karakter hebben en derhalve vóór artikel 6 moeten worden geplaatst.

Artikelen 8 en 9.

Het is logisch en gebruikelijk dat de uitvoeringsbepaling als laatste artikel wordt opgenomen. De artikelen 8 en 9 dienen derhalve van plaats te worden verwisseld.

.../...

Het artikel betreffende de inwerkingtreding stellen men als volgt :

"Art. ... : Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Slotopmerking.

Om er alle twijfel over weg te nemen dat dit ontwerp "het laatste ter uitvoering van (het) decreet (van 27 november 1984 houdende subsidiëring van verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk en van verenigingen voor jeugdvakanties) te nemen besluit van de Vlaamse Executieve" in de zin van artikel 7 van dat decreet is - ook al is het voorlopig het enige - en dat bijgevolg het genoemde artikel 7 in werking is getreden, ware het goed in het ontwerp een artikel op te nemen dat als volgt zou luiden :

"Art. ... Het koninklijk besluit van 18 februari 1961 houdende ... (met vermelding van het volledige opschrift) ... wordt opgeheven".

Die bepaling zou dan in het ontwerp moeten worden ingevoegd vlak vóór de overgangsbepalingen van artikel 6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,

W. DEROOVER,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.