

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 oktober 1987 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap", en op 3 september 1990 door de betrokken Gemeenschapsminister om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 2 oktober 1990 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe het decreet van 24 maart 1982 houdende de oprichting van een Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap op te heffen en te vervangen door een nieuwe regeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Voor de oprichting van een zuiver raadgevend orgaan is eigenlijk geen decreet vereist, vermits de Executieve daartoe zelf de nodige bevoegdheid heeft. Er bestaat nochtans geen constitutioneel of wettelijk bezwaar tegen een regeling bij decreet. Er zijn wel praktische bezwaren met name wat betreft de wijze waarop de regeling later zal kunnen worden gewijzigd.

Indien voor een decretale regeling wordt gekozen, verdient het alleszins aanbeveling de aanvullende aangelegenheden aan de Executieve over te laten (1).

2. De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (hierna : cultuurpactwet) is van toepassing op het jeugdbeleid (artikel 2 van de cultuurpactwet).

(1) Vgl. met : Raad van State, advies L. 14.340/1/V van 9 september 1981, St. Vl. R., 81 (1981-1982), nr. 1, p. 8.

De cultuurpactwet legt op dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen moet worden vernieuwd bij elke vernieuwing van "de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid" (artikel 3, § 2, tweede lid, van de cultuurpactwet); een zelfde parallellisme bestaat niet t.o.v. de vertegenwoordiging van de gebruikers. Het ontwerp bevat geen regeling in deze zin.

Het is zaak van de overheid te oordelen of het wenselijk is in het ontwerp te bepalen dat bij elke vernieuwing van de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid, moet worden voorzien in een totale vernieuwing van alle leden van het adviesorgaan, dan wel die vernieuwing te beperken tot de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen, en de vertegenwoordiging van de gebruikers voor een vaste termijn te benoemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Het is overbodig in de aanhef van het indieningsbesluit van een ontwerp van decreet naar het advies van de Raad van State te verwijzen, aangezien overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat advies bij de memorie van toelichting van het ontwerp moet worden gevoegd.

Artikel 2.

.../...

1. Een artikel wordt in de eerste plaats in leden ingedeeld. De indeling in paragrafen wordt enkel gebruikt wanneer het nodig blijkt leden te groeperen, niet om zonder meer de verschillende leden aan te duiden.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 7, 8, 11, 12, 16 en 17 van het ontwerp.

2. Artikel 2 is om diverse redenen weinig gelukkig geredigeerd.

2.1. Het is niet duidelijk waarom de Jeugdraad "bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" wordt opgericht. De organisatie van de diensten van de Vlaamse Executieve is, luidens artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, trouwens een aan de Executieve voorbehouden - m.a.w. aan de Vlaamse Raad niet toekomende - bevoegdheid (2).

2.2. In paragraaf 3 wordt gesteld dat de Vlaamse Executieve de Jeugdraad moet raadplegen "over alle aangelegenheden bedoeld in artikel 4, 7°, van de Bijzondere Wet", d.w.z. over het jeugdbeleid.

Het is luidens de verklaringen van de gemachtigde (en in overeenstemming met de voorbeelden die in de memorie

(2) Raad van State, advies L. 14.121/1 van 5 juni 1981, St. Vl. R., 156 (1980-1981), nr. 1, p. 20.

van toelichting worden gegeven) echter niet de bedoeling een algemene raadplegingsverplichting op te leggen. Alleen voor voorontwerpen van decreet en ontwerpen van reglementaire besluiten zou de verplichting worden opgelegd om het advies van de Jeugdraad in te winnen.

2.3. In paragraaf 4 wordt bepaald dat de Jeugdraad op eigen initiatief advies kan verlenen over "alle aangelegenheden, die van invloed zijn op het jeugdbeleid, andere dan deze bedoeld in artikel 2, § 3". Hiermee worden eigenlijk bedoeld, de aangelegenheden waarover de Vlaamse Executieve niet verplicht is de Jeugdraad te raadplegen.

2.4. Luidens paragraaf 5 brengt de Jeugdraad in principe advies uit binnen de maand, tenzij de Vlaamse Executieve een andere termijn oplegt. In feite bepaalt de Vlaamse Executieve dus de termijn waarbinnen het advies moet worden uitgebracht. Voor de adviezen op verzoek van de Vlaamse Raad wordt geen termijn bepaald.

Een dergelijke bepaling heeft weinig nut, tenzij men de Jeugdraad een zekere garantie wil bieden dat het advies nietodeloos binnen een korte termijn wordt gevraagd. Om dit doel te bereiken, kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de Executieve in elke adviesaanvraag de termijn vaststelt en dat indien de termijn op minder dan één maand wordt bepaald, de beslissing met redenen moet omkleed zijn.

Anderzijds wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het uitblijven van het advies niet het lamleggen van het beleid tot gevolg zal mogen hebben.

.../...

2.5. Rekening houdend met de hiervoren geformuleerde opmerkingen, wordt voorgesteld artikel 2 van het ontwerp te vervangen door de volgende bepalingen (wat uiteraard ook een vernummering van de artikelen 3 e.v. van het ontwerp zou vergen) :

"Art. 2. Er wordt een Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap opgericht, hierna de Jeugdraad te noemen.

De Jeugdraad heeft als opdracht advies uit te brengen over het jeugdbeleid.

Art. 3. § 1. De Vlaamse Executieve raadpleegt de Jeugdraad over alle voorontwerpen van decreet of ontwerpen van reglementaire besluiten in verband met het jeugdbeleid.

De Vlaamse Executieve of de Vlaamse Raad kunnen het advies van de Jeugdraad inwinnen over alle aangelegenheden die verband houden met het jeugdbeleid.

De Jeugdraad kan op eigen initiatief advies verlenen aan de Vlaamse Executieve of de Vlaamse Raad over alle aangelegenheden die verband houden met het jeugdbeleid. Het voorstel daartoe dient uit te gaan van de meerderheid van zijn leden.

§ 2. De Jeugdraad brengt advies uit aan de Vlaamse Executieve binnen een door de Executieve te bepalen termijn die, behoudens uitdrukkelijke motivering in de adviesaanvraag, niet korter mag zijn dan een maand. Bij ontstentenis van een

.../...

advies bij het verstrijken van de termijn, wordt het advies geacht gegeven te zijn".

Artikel 3.

1. Minderheidsnota's, welke luidens artikel 15 van het ontwerp bij de adviezen kunnen worden gevoegd, maken uiteraard geen deel uit van het eigenlijke advies. De artikelen 3 en 14 zijn bijgevolg niet van toepassing op deze minderheidsnota's. In artikel 3 kunnen de woorden "onverminderd het bepaalde in artikel 15 van dit decreet" derhalve worden geschrapt.

2. Deze bepaling kan eventueel bij het onder artikel 2 geformuleerde tekstvoorstel worden gevoegd onder de volgende vorm :

"§ 3. De adviezen van de Jeugdraad worden met redenen omkleed".

Artikel 4.

Ook dit artikel is in weinig gelukkige termen geredigeerd, daar de aanwending van de op de begroting uitgetrokken kredieten tot de bevoegdheid van de Executieve behoort.

.../...

Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde, wordt met artikel 4 enkel bedoeld dat de Jeugdraad vrij over "de bestemming" van de hem toegekende werkingskredieten zal kunnen beslissen, d.w.z. dat de Gemeenschapsminister niet over de opportuniteit van die bestemming zal mogen oordelen.

Het verdient aanbeveling het artikel in die zin te herschrijven.

Artikelen 7 en 8.

1. Met "vrijwilligers" worden personen bedoeld die niet onder de directe controle van de gesubsidieerde jeugdorganisaties staan maar niettemin toch actief zijn in het jeugdwerk. Dit laatste element is niet terug te vinden in de in paragraaf 3 opgenomen definitie. Volgens de gemachtigde zou de voordrachtprocedure ter zake echter voldoende garanties bieden.

Met de woorden "hoofdzakelijke werkgever" heeft men ook de gedetacheerden willen uitsluiten, dit zijn bijvoorbeeld leerkrachten van de ARGO die gedetacheerd zijn bij een gesubsidieerde jeugdorganisatie. Hun werkgever is bijgevolg de ARGO, maar ze staan ten minste gedeeltelijk onder het gezag van een jeugdorganisatie (3).

(3) Zie artikel 9 van de wet van 29 maart 1965 betreffende de terbeschikkingstelling van leden van het onderwijzend

2. De voorstellen bedoeld in artikel 8, § 1, zijn volgens de gemachtigde bindend voor de Executieve, in die zin dat de Executieve alleen voorgedragen kandidaten tot lid mag benoemen. De tekst zou dit uitdrukkelijk moeten bepalen.

3. Uit artikel 8, § 2, en uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde blijkt dat de Executieve niet alleen 21 leden, maar ook 21 opvolgers (in de tekst van het ontwerp is ten onrechte sprake van "plaatsvervangers") moet aanwijzen. De tekst moet in die zin worden aangevuld.

Het is overigens niet duidelijk of de 21 opvolgers een 'pool' vormen of integendeel elk aan één bepaalde effectieve kandidaat worden gekoppeld. Gelet op de dwingende bepalingen van de cultuурpactwet kan beter alleen voor het laatste systeem worden gekozen.

In het ontwerp wordt ook niets bepaald voor het geval het lidmaatschap van de opvolger een einde neemt vo, 'o, 'r het verstrijken van het mandaat.

4. Door artikel 8, § 2, wordt een bevoegdheid toegekend aan de Gemeenschapsminister bevoegd voor het jeugdbeleid. Zoals de afdeling wetgeving er reeds herhaaldelijk heeft op

personeel ten behoeve van jeugdorganisaties (B.S. 21 april 1965).

.../...

gewezen, mag de Vlaamse Raad niet ingrijpen in de onderlinge bevoegdheidsverdeling binnen de Executieve. Deze bepaling dient derhalve te worden geschrapt.

5. In het decreet van 22 januari 1975 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van het landelijk georganiseerd jeugdwerk wordt niet de term "jeugdorganisaties", maar wel de term "jeugdverenigingen" gehanteerd.

Op de vraag waarom in artikel 7, § 3, sprake is van "gesubsidieerde jeugdorganisatie", in artikel 8, § 1, van "elke jeugdorganisatie die ... erkend en gesubsidieerd wordt" en in artikel 10 van "organisatie (die) niet langer erkend is", heeft de gemachtigde verklaard dat de erkenning automatisch recht op subsidies geeft maar er geen enkel bezwaar bestaat om in de drie voornoemde bepalingen telkens enkel van "erkende" jeugdverenigingen te gewagen.

6. Rekening houdend met de hiervoren geformuleerde opmerkingen, wordt in overweging gegeven de artikelen 7 en 8 van het ontwerp door de volgende bepalingen te vervangen :

"Art. 7. De Jeugdraad ... (verder zoals in artikel 7, § 1, van het ontwerp).

Ten minste zeven en ten hoogste elf leden van de Jeugdraad moeten vrijwilligers zijn, d.w.z. personen die niet onder het gezag van een gesubsidieerde jeugdvereniging staan.

.../...

Art. 8. De leden van de Jeugdraad worden benoemd door de Executieve uit kandidaten die worden voorgedragen door de jeugdverenigingen die erkend zijn met toepassing van het decreet van 22 januari 1975 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van het landelijk georganiseerd jeugdwerk. Voor elk lid wordt ook een opvolger benoemd.

Telkens er één of meer leden van de Jeugdraad moeten worden benoemd, verzoekt de Executieve ieder van de hiervoren bedoelde jeugdverenigingen twee kandidaten voor te dragen, waaronder ten minste één vrijwilliger zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid".

Artikel 9.

Zie de tweede algemene opmerking.

Artikel 10.

Deze bepaling, welke tot doel heeft een regeling te treffen voor het geval dat een lid zijn mandaat niet kan voltooien, voorziet niet in alle mogelijke hypothesen. Het bevat geen regeling voor het geval dat een lid de hoedanigheid van "vrijwilliger" verwerft of verliest, en dientengevolge niet meer voldaan is aan het bepaalde in artikel 7, § 2.

O.m. om die reden wordt voorgesteld artikel 10 als volgt te redigeren :

.../...

"Art. 10. Een lid houdt op deel uit te maken van de Jeugdraad hetzij op zijn eigen verzoek of op verzoek van de organisatie die hem heeft voorgedragen, hetzij indien de organisatie die hem heeft voorgedragen niet langer erkend is.

Een lid houdt eveneens op deel uit te maken van de Jeugdraad indien de verandering van zijn hoedanigheid meebrengt dat niet langer voldaan is aan het bepaalde in artikel 7, § 2 (lees : artikel 7, tweede lid, indien de in dit advies voorgestelde redactie voor de artikelen 7 en 8 wordt aanvaard).

Zijn opvolger voltooit zijn mandaat".

Artikel 11.

1. De vraag rijst of de voor het aanwijzen van een voorzitter voorgestelde regeling voldoende soepel is.

Elk jaar moet een nieuwe voorzitter worden aangesteld; een zelfde persoon kan slechts één keer voorzitter zijn; de Jeugdraad moet telkens een lijst van zes kandidaten voordragen, die door een tweederde meerderheid van de aanwezige leden moet worden aanvaard.

Daar die regeling aan een minderheid van de Jeugdraad een gemakkelijk middel biedt om de benoeming van een nieuwe voorzitter onmogelijk te maken, lijkt het geraten in een alternatieve regeling te voorzien voor het geval de Jeugdraad er niet in slaagt overeenkomstig de bepalingen van artikel 11 de nodige kandidaten voor te dragen.

.../...

2. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de voorzitter ook buiten de leden van de Jeugdraad zou kunnen worden benoemd. Dit zou uitdrukkelijk uit de tekst moeten blijken, te meer daar voor de bij het decreet van 24 maart 1982 opgerichte raad zulks niet mogelijk was.

Tevens zou moeten worden verduidelijkt of een buiten de Jeugdraad benoemde voorzitter al dan niet stemgerechtigd is, en of met de aanwezigheid van een aldus benoemde voorzitter al dan niet rekening zal worden gehouden bij het bepalen van de krachtens artikel 13 vereiste meerderheid opdat de Jeugdraad geldig zou kunnen beraadslagen en beslissen.

Het ware dan tevens juister in paragraaf 2 te schrijven : "Niemand (in plaats van : Geen lid van de Jeugdraad) kan ...".

3. Het verdient aanbeveling het voorschrift betreffende de voor de voordrachten vereiste meerderheid in artikel 14 op te nemen.

Artikel 14.

Mede rekening houdend met de bij artikel 11 onder punt 3 gemaakte opmerking, stelle men dit artikel als volgt :

.../...

"De adviezen, de voordrachten bedoeld in artikel 11, § 1 (lees : eerste lid), en het huishoudelijk reglement worden met een tweederde meerderheid van de aanwezige leden (of : van de aanwezigen, indien ook de buiten de Jeugdraad benoemde voorzitter stemgerechtigd is) aangenomen".

Artikel 16.

Deze bepaling zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De Jeugdraad wordt bijeengeroepen door zijn voorzitter.

Deze is verplicht de Jeugdraad bijeen te roepen :

1°op verzoek van de Vlaamse Executieve;

2°op verzoek van de Vlaamse Raad;

3°op verzoek van één vierde van de leden van de Jeugdraad".

Artikel 17.

Het tweede lid van paragraaf 1 moet worden geschrapt, daar het niet aan de Vlaamse Raad toekomt regelingen te treffen nopens de wijze waarop de Executieve van een haar toegekend recht van vertegenwoordiging gebruik dient te maken.

.../...

Voor het overige zou artikel 17 beter als volgt worden geredigeerd :

"De Vlaamse Executieve kan één of meer waarnemers aanwijzen die de vergaderingen van de Jeugdraad bijwonen. De Vlaamse Executieve en de waarnemers ontvangen alle uitnodigingen, verslagen en adviezen".

Artikel 18.

Er dient te worden bepaald aan wie het in dit artikel bedoelde activiteitsverslag moet worden toegezonden.

Artikel 19.

De in dit artikel vervatte regeling is ontoereikend, daar er niet uit blijkt door wie het erin bedoelde bedrag zal worden vastgesteld, en, gelet op de in de memorie van toelichting opgenomen commentaar, er evenmin met voldoende duidelijkheid uit op te maken valt wat onder "werkelijke onkosten" moet worden verstaan.

Ter zake zal dus ofwel de tekst van het ontwerp moeten worden verduidelijkt, ofwel delegatie aan de Vlaamse Executieve moeten worden gegeven.

Artikelen 20 en 21.

.../...

Tussen het tijdstip waarop het decreet van 24 maart 1982 wordt opgeheven (tien dagen na de publicatie van het decreet in het Belgisch Staatsblad) en de installatie van de "nieuwe" Jeugdraad (binnen drie maanden na de inwerkingtreding van het nieuwe decreet), zou er geen Jeugdraad functioneren en zou de Executieve de verplichting om het advies van de Jeugdraad in te winnen (artikel 2, § 3, van het ontwerp) niet kunnen naleven.

Die moeilijkheid kan worden ondervangen door te bepalen dat artikel 2, § 3 (lees : derde lid), pas in werking treedt nadat een overeenkomstig de voorschriften van dit decreet samengestelde Jeugdraad voor de eerste maal zal zijn geïnstalleerd.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heren	: J. DE BRABANDERE,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	G. SCHRANS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.