

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 november 1990 door de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende erkenning en subsidiëring van organisaties voor samenlevingsopbouw", heeft op 30 november 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem werd toegemeten, heeft de Raad zich in dit advies beperkt tot de volgende opmerkingen.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp van decreet strekt ertoe een wettelijke basis te bieden voor de erkenning en subsidiëring van de organisaties die in het kader van de samenlevingsopbouw werkzaam zijn ter bestrijding van de achterstelling. Het voorziet ook in de oprichting van een Hoge Raad voor de samenlevingsopbouw.

II. BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE RAAD.

Luidens artikel 4, 8E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de Gemeenschappen bevoegd voor "de permanente opvoeding en de culturele animatie". Blijkens de memorie van toelichting bij de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, omvat de "permanente opvoeding en culturele animatie", bedoeld bij artikel 2, 8E, van die wet, thans opgenomen als een 8E in artikel 4 van voornoemde wet van 8 augustus 1980, "al wat bijdraagt tot de socio-culturele ontplooiing van volwassenen in ruime zin, zoals vrij verenigingsleven, conferenties, cursussen, instituten voor levensvorming, samenlevingsopbouw, maar met uitsluiting van onderwijs in traditionele zin begrepen" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6; zie het advies van de afdeling

.../...

wetgeving van de Raad van State van 10 april 1975, L. 12.284/1, over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van een Hoge Raad voor de samenlevingsopbouw", dat later het decreet van 4 juli 1975 is geworden).

Voornoemde bepaling van de wet van 21 juli 1971 werd in ongewijzigde vorm overgenomen in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in welke bepaling de culturele aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, worden opgesomd.

Hoewel uit hetgeen voorafgaat moet worden afgeleid dat de samenlevingsopbouw als een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 59bis, § 2, 1E, van de Grondwet dient te worden beschouwd, blijkt dat de definitie van het begrip "samenlevingsopbouw" in het ontwerp bewust werd verruimd. Op advies namelijk van de Hoge Raad voor de samenlevingsopbouw, die ter zake stelde : "Immers de andere facetten van het welzijn van mens en samenleving moeten naast en met het sociaal-culturele aan bod komen (advies, p. 1)", werden in artikel 2 van het ontwerp de woorden "sociaal-cultureel" uit de definitie van het begrip "samenlevingsopbouw", die voor het overige de letterlijke weergave is van artikel 2 van het decreet van 4 juli 1975, weggelaten.

Uit die verruiming van de definitie van het begrip "samenlevingsopbouw" volgt dat deze niet langer beperkt is tot het bevorderen van het "sociaal-cultureel" welzijn, doch ook andere facetten van het welzijn van mens en samenleving bestrijkt. De samenlevingsopbouw heeft met andere woorden niet langer alleen een culturele finaliteit, doch betreedt

.../...

schijnbaar ook het terrein van "de bijstand aan personen", hetgeen krachtens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ook een aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheid is. Die conclusie werd overigens bevestigd door de gemachtigde ambtenaar.

Hieruit dient echter niet te worden besloten dat het ontwerp-decreet aldus het terrein van de culturele aangelegenheden volledig heeft verlaten, dat, met andere woorden, de Vlaamse Raad zijn bevoegdheid ter zake uitsluitend zou putten uit artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Integendeel, de samenlevingsopbouw heeft nog steeds een culturele dimensie en de Vlaamse Raad ontleent zijn bevoegdheid dan ook, hoewel nog slechts gedeeltelijk, maar niettemin op substantiële wijze, aan artikel 4, 8E, van de voormelde bijzondere wet.

III. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Doordat het ontwerp, althans mede, betrekking heeft op een culturele aangelegenheid als bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet, moet het volgende worden opgemerkt.

1. Luidens de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp kan de Executieve tot erkenning en subsidiëring overgaan van de organisaties die in het kader van de samenlevingsopbouw werkzaam zijn ter bestrijding van de achterstelling en bepaalt zij tevens aan welke voorwaarden de organisaties en hun activiteiten moeten voldoen om voor erkenning en subsidiëring in aanmerking te komen.

.../...

Aangezien, zoals gezegd, de samenlevingsopbouw minstens gedeeltelijk als een culturele aangelegenheid moet worden beschouwd, dient het ontwerp dus te worden getoetst aan de voorschriften van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (1).

De genoemde wet is, luidens haar artikel 2, immers onder meer van toepassing op alle overheidsmaatregelen genomen inzake de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, en dat artikel 2 vermeldt onder 8E als culturele aangelegenheid "8E permanente opvoeding en culturele animatie". De opsomming van artikel 2 van de wet van 16 juli 1973 werd, zoals hiervoren vermeld, vervangen door de opsomming opgenomen in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(1) De wet van 16 juli 1973 werd uitgevaardigd op grond van artikel 59bis, § 7, van de Grondwet en is derhalve bindend voor de Gemeenschappen.

De artikelen 10 en 11 van de wet van 16 juli 1973 luiden als volgt :

"Art. 10. De regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten mogen, naargelang van het geval, slechts worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid.

Bij ontstentenis van dergelijke regels moeten alle toelagen en voordelen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam.

Art. 11. Wanneer het gaat om erkende instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap, bepaalt het decreet dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig omvat :

- de subsidiëring van een kern van personeelsleden;
- de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking;
- de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

De voorwaarden en de procedure van erkenning worden naargelang van het geval bij wet of bij decreet vastgelegd".

Uit die bepalingen blijkt dat regels inzake erkenning en subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap van geregelde culturele activiteiten enkel krachtens of bij decreet kunnen worden vastgesteld.

Wanneer het meer bepaald gaat om instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, moeten de voorwaarden en de procedure van erkenning "bij decreet" worden vastgesteld, dit wil zeggen dat de gehele

.../...

regeling in decretale bepalingen moet worden opgenomen zonder dat ter zake aan de Executieve enige delegatie kan worden gegeven (artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973).

Wat de voornoemde instellingen betreft, moet het decreet er tevens in voorzien dat de financiële tegemoetkoming van de overheid gelijktijdig omvat : 1E de subsidiëring van een kern van personeelsleden; 2E de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking; en 3E de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten (artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973) (2).

Uit de lezing van het ontwerp blijkt dat in geen onderscheiden regeling wordt voorzien voor, enerzijds, het Vlaams Instituut ter bevordering en ondersteuning van de samenlevingsopbouw dat zich richt tot de gehele Vlaamse Gemeenschap en, anderzijds, de instellingen en instituten die zich richten tot een provincie of een grootstedelijk gebied.

Daaruit volgt dat, om niet in strijd te komen met artikel 11 van de wet van 16 juli 1973, het decreet op zijn minst, wat voornoemd Vlaams Instituut betreft, de voorwaarden en de procedure van erkenning in al hun bijzonderheden zelf moet regelen, en dat de subsidiëring door het decreet zelf derwijze moet worden geregeld dat de subsidies die het Instituut zal ontvangen, een subsidie voor een kern van personeelsleden, een

(2) Zie ook het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 13 september 1990, L. 19.945/1/V, over een ontwerp van decreet "houdende regeling van de subsidiëring voor de werking en de infrastructuur van organisaties voor podiumkunsten", pp. 3-4.

jaarlijkse basistoelage voor de werking en subsidies op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat.

Hoewel, wat de instellingen en instituten die zich richten tot een provincie of een grootstedelijk gebied betreft, het decreet, krachtens artikel 10 van de Cultuurpactwet, aan de Executieve delegatie kan verlenen om de voorwaarden en procedure voor erkenning en subsidiëring te regelen, moet nochtans in het decreet zelf de basisregeling worden opgenomen.

Zeker wat de erkenning betreft, wordt dienaangaande niets bepaald in het decreet zelf. Hieruit volgt dat de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp grondig dienen te worden omgewerkt.

2. Bovendien wordt, voor zoveel als nodig, opgemerkt dat ook bij de samenstelling van de Hoge Raad voor de samenlevingsopbouw de Cultuurpactwet, inzonderheid haar artikelen 6 en 7, in acht moeten worden genomen. Voor zover daaromtrent de regels niet in artikel 6 van het ontwerp-decreet zelf worden ingeschreven, zal er bij de samenstelling van die Raad moeten worden voor gezorgd dat, naar de eis van artikel 7 van de Cultuurpactwet, alle representatieve ideologische en filosofische stekkingen alsmede de gebruikersverenigingen erin vertegenwoordigd zijn.

.../...

IV. BIJZONDERE OPMERKINGEN.Opschrift.

Het voorgestelde opschrift is te beperkt ten aanzien van de inhoud van het ontwerp.

Men schrijve beter : "Ontwerp van decreet betreffende de samenlevingsopbouw", of iets dergelijks.

Aanhef van het indieningsbesluit.

Het is niet gebruikelijk in de aanhef van het indieningsbesluit van een ontwerp van decreet te verwijzen naar het advies van de Raad van State.

Artikel 2.

1. De definitie van het begrip "Executieve" is overbodig en wordt beter weggelaten.

2. Zoals uiteengezet onder "II. Bevoegdheid van de Vlaamse Raad", hiervoren, wordt het begrip "samenlevingsopbouw" verruimd ten overstaan van dat van het decreet van 4 juli 1975.

Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor die verruiming,

.../...

daar het begrip "welzijn" als zodanig zeer ruim kan worden opgevat.

3. In de definitie van "achterstelling" schrijve men "personen of (niet : "en") bevolkingsgroepen".

Voorts geldt dezelfde opmerking als bij de definitie van "samenlevingsopbouw" met betrekking tot de inhoud van het aangewende begrip "welzijn".

4. Bij de definitie van het begrip "organisaties", lijkt het dat de ontworpen structuur ingebouwd wordt in een bestaande situatie. De tweede volzin lijkt met andere woorden veeleer een beperkingscriterium inzake de erkenningen in te houden dan een echte begripsdefinitie.

Artikelen 3 tot 5.

Gelet op de hiervoren gemaakte algemene opmerking aangaande de toepasselijkheid van de artikelen 10 en 11 van de Cultuurpactwet (cfr. III, 1), worden geen opmerkingen over de tekst gemaakt behalve de hiernavolgende.

1. Men schrijve overal "subsidies" en "subsidieëring" in plaats van "toelagen" en "betoelaging".

.../...

2. Uit het ontworpen artikel 3, § 1, blijkt duidelijk dat enkel tot erkenning en subsidiëring zal worden overgegaan van organisaties die in het kader van de samenlevingsopbouw werkzaam zijn ter bestrijding van de achterstelling. Met andere woorden, de organisaties die werkzaam zijn in het kader van de samenlevingsopbouw doch in een andere sector dan de achterstelling, zullen niet (langer) worden erkend of gesubsidieerd. Dit moet echter duidelijk tot uiting komen in het decreet zelf, gezien de artikelen 4 en 5 niet uitdrukkelijk deze beperking inhouden.

3. Om te voldoen aan artikel 11 van de Cultuurpactwet volstaat het niet dat, zoals in artikel 5, § 1, van het ontwerp, de opsomming van de drie onderdelen van de subsidiëring wordt overgenomen. Het decreet moet daarover meer concrete regels bevatten.

 Uiteraard kan het formuleren van die regels niet aan de Vlaamse Executieve worden overgelaten, zoals in de paragrafen 2 en 3 gebeurt.

4. Gelet op de adviesbevoegdheid opgenomen in artikel 6, § 2, van het ontwerp ("De ontwerpen van decreet, besluit en reglementen inzake samenlevingsopbouw worden (aan de Hoge Raad) door de Executieve (voor advies) voorgelegd"), kunnen de vermeldingen in paragraaf 2 en paragraaf 3 van artikel 5 ("gehoord de Hoge Raad" en "na advies van de Hoge Raad") wegvallen.

.../...

Overigens is in paragraaf 2 het onderscheid tussen "gehoord de Hoge Raad" en "na advies van de Hoge Raad" niet duidelijk.

Artikel 6.

1. Zie onder III, "Algemene opmerkingen", in fine, de opmerking over de samenstelling van de Hoge Raad in relatie met de Cultuурpactwet.

2. In paragraaf 2 en in paragraaf 3 schrijve men telkens "Hoge Raad" in plaats van "Raad", conform de definitie van artikel 2.

3. In paragraaf 2 schrijve men "op haar (niet : diens) verzoek" en vervange men het punt tussen de laatste twee volzinnen door een dubbelepunt.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: J. DE BRABANDERE,	
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.