

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 34.005/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 augustus 2002 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk", en op 9 oktober 2002 door de minister om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 15 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Als richtdatum voor het inwerkingtreden van het nieuwe decreet werd 1 januari 2003 vooropgesteld. Indien het decreet niet meer voor het einde van het jaar kan worden behandeld door het Vlaams Parlement, wordt de procedure ernstig vertraagd. De belangrijke omschakeling die het decreet wil uitlokken vereist dat de procedures ten laatste in februari van 2003 van start kunnen gaan. Een behandeling in de commissies en de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement in de loop van oktober en november is noodzakelijk om ook het uitvoeringsbesluit, dat tevens door de Raad van State behandeld moet worden, tijdig goedgekeurd te krijgen. Het uitvoeringsbesluit dient heel wat procedurele voorwaarden uit te stippelen. Daarom is een hoogdringende behandeling van het decreet noodzakelijk.

In het voorontwerp van decreet, zoals het principieel is goedgekeurd door de Vlaamse regering, worden al enkele procedurele data vermeld.

Zo wordt van een volkshogeschool, in functie van de erkenning verwacht om voor 1 april 2003 opgericht te zijn (art. 20, § 1). Bovendien wordt van vormingsinstellingen, erkend en gesubsidieerd met toepassing van het decreet van 19 april 1995, verwacht om voor 1 juni 2003 aan de administratie een overzicht te geven van de personeelsleden die naar de nieuwe volkshogescholen worden overgedragen (art. 57, § 5).

De hervorming die het voorontwerp van decreet uittekent voor de vormingsinstellingen is inderdaad zo ingrijpend dat, om dit behoorlijk te laten verlopen, de procedures begin 2003 in gang moeten worden gezet.

Voorts heft het voorontwerp van decreet op het sociaal-cultureel volwassenenwerk de bestaande decreten op. Het is essentieel om hier melding te maken van het opheffen van het decreet van 19 april 1995 houdende een subsidieregeling voor diensten voor sociaal-cultureel werk voor volwassenen en houdende een wijziging van het decreet van 2 januari 1976 tot erkenning en subsidiëring van de Nederlandstalige koepelorganisaties voor beleidsvoorbereidend overleg in de sector van het sociaal-cultureel werk voor volwassenen, gewijzigd bij decreten van 22 december 1995, 19 december 1997, 22 december 1999 en 22 december 2000. Deze werkvorm kent geen vergelijking in het betreffende voorontwerp van decreet. Het is dus noodzakelijk om, ondersteund door voldoende rechtsgrond, deze organisaties hierover tijdig in te lichten om hen de gelegenheid te geven tot het heroriënteren of afbouwen van de werking.

Wat de vormingsinstellingen, die vandaag worden erkend en gesubsidieerd op basis van het decreet van 19 april 1995 houdende een subsidieregeling voor instellingen van volksontwikkelingswerk - dat tevens wordt opgeheven - betreft, gaat het bovenvermelde voorontwerp ook uit van een ingrijpende wijziging : zij dienen zich te oriënteren naar volkshogescholen (titel IV, hoofdstuk I),

.../...

gespecialiseerde vormingsinstellingen (titel IV, hoofdstuk II), syndicale vormingsinstellingen (titel IV, hoofdstuk IV) of vormingsinstellingen voor bijzondere doelgroepen (titel IV, hoofdstuk V). In vele gevallen betekent dit dat de betrokken instellingen grondige herstructureringen (fusie, opsplitsing, afbouw, ...) zullen doorvoeren, met alle gevolgen voor het beheer, het personeel en de werking.

Het voorontwerp van decreet vraagt bovendien aan elke organisatie om een beleidsplan in te dienen, dat behandeld wordt door de administratie en een beoordelingscommissie. Het vooropgestelde tijdspad tussen het indienen van het beleidsplan en de beslissing over de jaarlijkse subsidie-enveloppe voor de volgende beleidsperiode (die start op 1 januari 2004) bedraagt, rekening houdende met een implementatieperiode, in een aantal gevallen minstens negen maanden. Er moet bovendien voldoende tijd worden voorzien om de eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen van de beslissingen over de subsidie-enveloppe te kunnen uitvoeren.

De beginselen van behoorlijk bestuur vereisen derhalve dat elke betrokken organisatie voldoende tijd krijgt om zich aan te passen in deze nieuwe, ingrijpende, regelgeving. Om de rechtszekerheid en de continuïteit van de sector te garanderen is het van het hoogste belang dat het zo spoedig mogelijk duidelijk is aan welke voorwaarden de betrokken organisaties zullen moeten voldoen. Slechts indien het decreet is goedgekeurd, kan de juiste communicatie starten.

Om een minimale rust in de sector te garanderen, werd tijdens de besprekingen bij de totstandkoming van het decreet, steeds vertrokken van een reëel tijdspad. Indien het decreet later dan 1 januari 2003 van kracht zou gaan, brengt dit een ernstige en verantwoorde implementatie danig in het gedrang".

\*

\*      \*

2. Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

\*

\*      \*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt een grondige herstructurering van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

.../...

Thans maakt die aangelegenheid het voorwerp uit van drie decreten, die betrekking hebben op respectievelijk de verenigingen voor volksontwikkelingswerk (decreet van 19 april 1995 houdende een subsidiëring voor verenigingen voor volksontwikkelingswerk), de instellingen voor volksontwikkelingswerk (decreet van dezelfde dag houdende een subsidieregeling voor instellingen voor volksontwikkelingswerk), en diensten voor sociaal-cultureel werk voor volwassenen (decreet van dezelfde dag houdende een subsidieregeling voor diensten voor sociaal-cultureel werk voor volwassenen en houdende een wijziging van het decreet van 2 januari 1976 tot erkenning en subsidiëring van de Nederlandstalige koepelorganisaties voor beleidsvoorbereidend overleg in de sector van het sociaal-cultureel werk voor volwassenen). Het ontwerp brengt de bestaande werkvormen samen in één enkel decreet, zij het dat nog wel een onderscheid wordt gemaakt tussen sociaal-culturele verenigingen, sociaal-culturele bewegingen en sociaal-culturele vormingsinstellingen.

4. Titel I van het ontwerp bevat voornamelijk een aantal definities.

Titel II bevat bepalingen i.v.m. de erkenning en de subsidiëring van sociaal-culturele verenigingen. Het gaat om instellingen met een brede waaier aan activiteiten.

Titel III voorziet in de mogelijkheid tot subsidiëring van sociaal-culturele bewegingen. Deze organisaties zijn eerder gespecialiseerd en vooral gericht op maatschappelijke verandering. Omwille van hun dynamisch karakter bestaat er voor hen geen aparte erkenning, maar kunnen ze enkel in aanmerking komen voor een jaarlijkse projectsubsiëring.

Titel IV heeft betrekking op de sociaal-culturele vormingsinstellingen. Deze instellingen, die vooral een culturele en een educatieve functie vervullen, kunnen verschillende vormen aannemen : die van volkshogeschool, van gespecialiseerde vormingsinstelling, van syndicale vormingsinstelling, of van vormingsinstelling voor bijzondere doelgroepen (in concreto : personen met een handicap of gedetineerden).

Titel V voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om een landelijk steunpunt voor sociaal-cultureel volwassenenwerk op te richten of te erkennen. Zulk steunpunt is bedoeld voor de ondersteuning en de begeleiding van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

Titel VI regelt de evaluatie van gesubsidieerde organisaties, terwijl titel VII het heeft over de wijze van uitbetaling van de subsidies.

Ten slotte bevatten de titels VIII, IX en X opheffings-, overgangs- en slotbepalingen.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt ("Cultuurpactwet"), is van toepassing op alle overheidsmaatregelen 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. De opsomming van die aangelegenheden is thans terug te vinden in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en bevat o.m. de permanente opvoeding en de culturele animatie (artikel 4, 8°) en de vrijetijdsbesteding (artikel 4, 10°).

Het ontwerp moet bijgevolg aan die wet getoetst worden.

Aangezien de sociaal-culturele verenigingen, de gespecialiseerde vormingsinstellingen, de syndicale vormingsinstellingen, en de vormingsinstellingen voor bijzondere doelgroepen per definitie een landelijk karakter hebben, en ze m.a.w. gericht zijn op de hele Vlaamse Gemeenschap, moet in het bijzonder rekening gehouden worden met artikel 11 van de Cultuurpactwet. Volgens het eerste lid van die bepaling moet, voor erkende instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap, het decreet bepalen dat de financiële tegemoetkoming van de overheid de volgende elementen omvat: de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking, en de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten. Bovendien bepaalt het tweede lid dat de voorwaarden en de procedure van erkenning bij decreet moeten worden vastgesteld.

Wat het vereiste van artikel 11, eerste lid, van de Cultuurpactwet betreft, lijkt er geen probleem te zijn. De regeling vervat in de artikelen 43 en 44 van het ontwerp lijkt aan dat vereiste te voldoen.

Anders is het gesteld met het vereiste van artikel 11, tweede lid, van de Cultuurpactwet. Die bepaling sluit weliswaar niet uit dat de decreetgever bepaalde delegaties aan de regering zou verlenen. Een dergelijke delegatie mag evenwel niet zover gaan dat zij het aan de regering zou overlaten regels vast te stellen die voor de erkenning essentieel zijn <sup>(1)</sup>. De aan de regering verleende opdrachten mogen m.a.w. slechts betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen <sup>(2)</sup>.

In dit verband verdient artikel 4, § 3, van het ontwerp een nader onderzoek. Die bepaling machtigt de regering immers om, m.b.t. de erkenning van verenigingen die geacht kunnen worden zich tot de hele Vlaamse Gemeenschap te richten, de procedure voor de erkenning en de intrekking te regelen, en ook de beroepsprocedure te regelen.

In zoverre die delegatie betrekking heeft op het bepalen van de procedure voor de erkenning en de intrekking van de erkenning, roept ze geen bezwaren op. De delegatie i.v.m. het vaststellen van de beroepsprocedure gaat daarentegen de grenzen te buiten die door de Cultuurpactwet gesteld worden. Het staat aan de decreetgever om zelf de basisregels terzake vast te stellen. Minstens zou aldus bepaald moeten worden bij welke instantie het beroep ingesteld kan worden, en over welke beoordelingsmacht de beroepsinstantie beschikt.

6. Op verscheidene plaatsen in het ontwerp wordt een directe beslissingsbevoegdheid gegeven aan de minister bevoegd voor cultuur (zie bijvoorbeeld de artikelen 18, § 3, 25, § 6, en 31, § 6).

Er moet in dit verband worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het de gemeenschapsregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat

---

<sup>(1)</sup> Vgl., i.v.m. de overeenkomstige bepaling van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de arresten van het Arbitragehof van o.m. 2 juli 1996, nr. 43/96, overw. B.6; 18 december 1996, nr. 80/96, overw. B.3.3.

<sup>(2)</sup> Vgl. de arresten van het Arbitragehof van o.m. 15 mei 1996, nr. 30/96, overw. B.5.7; 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.3.3.

de gemeenschapsregering zelf haar werkwijze regelt en dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt. De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse regering.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe aan bepaalde leden van de Vlaamse regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies.

Om in overeenstemming te zijn met de voormelde voorschriften van de bijzondere wet, moeten de betrokken bepalingen derhalve worden aangepast in die zin dat aan de Vlaamse regering en niet aan een bepaalde minister opdrachten worden gegeven.

7. Volgens artikel 32 moeten organisaties die zich richten op de doelgroep van de gehandicapten, toetreden tot een federatie van verenigingen, als ze subsidies willen verkrijgen (of verder willen verkrijgen) (zie de paragrafen 1 en 5). Maximaal drie federaties kunnen gesubsidieerd worden (paragraaf 4).

Artikel 27 van de Grondwet bepaalt dat de Belgen het recht van vereniging hebben. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof erkent deze grondwetsbepaling "het recht om zich te verenigen, alsook het recht om zich niet te verenigen, en verbiedt het dat recht aan preventieve maatregelen te onderwerpen" <sup>(3)</sup>. Ook verenigingen zelf genieten de vrijheid van vereniging <sup>(4)</sup>.

De overheid is niet verplicht verenigingen te erkennen en hun subsidies te verlenen. Indien de overheid dit wel wenst te doen, kan zij daarbij erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden bepalen. De vrijheid van vereniging belet de overheid niet om werkings- en toezichtsregelen te bepalen, met het oog op subsidiëring. Bij de keuze van die maatregelen zal er moeten worden voor gewaakt dat het grondwettelijk voorschrift inzake de vrijheid van vereniging geen geweld wordt aangedaan.

---

<sup>(3)</sup> Arbitragehof, 3 december 1998, nr. 121/98, overw. B.9.

<sup>(4)</sup> Zie bijv. Arbitragehof, 13 oktober 1989, nr. 23/89, overw. B.2.11.

Omdat ook verenigingen de vrijheid van vereniging genieten, kan de overheid echter niet zonder meer als subsidiëeringsvoorwaarde het lidmaatschap van een overkoepelende vereniging verplicht stellen.

De verplichtingen die door het ontwerp worden opgelegd aan verenigingen, meer bepaald de "associatiedwang", zullen moeten worden afgewogen tegen de vrijheid van vereniging. In de eerste plaats veronderstelt dit dat de stellers van het ontwerp duidelijk toelichten en motiveren waarom deze associatiedwang noodzakelijk en verantwoord is <sup>(5)</sup>.

Ook vanuit het oogpunt van het in artikel 10 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel moet uitgelegd worden waarom het onderscheid tussen organisaties die behoren tot een federatie, enerzijds, en aparte organisaties, anderzijds, verantwoord is. Een dergelijk verschil in behandeling is enkel aanvaardbaar voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en het, gelet op het doel en de gevolgen van de beoogde maatregelen, in redelijkheid verantwoord is.

8. Volgens artikel 36 erkent de Vlaamse regering één vormingsinstelling.

Aldus wordt een voorkeurbehandeling in het leven geroepen voor één enkele instelling. Het is mogelijk dat er andere instellingen zijn, met gelijkaardige doelstellingen, die zonder overheidssubsidie zullen moeten werken.

Ook dit verschil in behandeling moet, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, verantwoord worden.

-----

---

<sup>(5)</sup> Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is om een versnippering van initiatieven tegen te gaan. Er dient echter nog uiteengezet te worden waarom het noodzakelijk geacht wordt om, ter verwezenlijking van dat doel, de vrijheid van vereniging te beperken.

De kamer was samengesteld uit

|          |                             |                                          |
|----------|-----------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | W. DEROOVER,                | eerste voorzitter,                       |
|          | D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS, | staatsraden,                             |
|          | H. COUSY,<br>J. VELAERS,    | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | F. LIEVENS,                 | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER