

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.154/3
VAN 25 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 4 januari 2011 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de uitvoering van het Decreet van 7 mei 2004 houdende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector voor wat betreft de erkende of gesubsidieerde sociaal-culturele organisaties", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 9, eerste zin, van het decreet van 7 mei 2004 houdende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector, worden de middelen die voor de aanvullende subsidie voor tewerkstelling binnen de culturele sector beschikbaar zijn, verdeeld over de verschillende sectoren naar rato van de verdeling van de middelen die werden overgeheveld door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling naar de sectoren op het moment van de regularisatie van de lopende DAC ¹-projecten (overeenkomstig hoofdstuk II van hetzelfde decreet). Tot die sectoren behoort de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk (artikel 9, 3°, van het decreet van 7 mei 2004), waarop het ontwerp betrekking heeft.

Artikel 10, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat de erkende of de gesubsidieerde organisaties binnen de betrokken sectoren de aanvullende personeelssubsidies kunnen ontvangen voor tewerkstelling van personeelsleden binnen de eigen organisatie. Wat betreft de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk, gaat het om organisaties die zijn erkend of gesubsidieerd op grond van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

Artikel 16, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat de eerste verdeling, voor wat betreft de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk, op zijn vroegst in de periode 2010-2013 kan plaatsvinden.

¹ Met "DAC" wordt verwezen naar het "derde arbeidscircuit" (artikel 2, 1°, van het decreet van 7 mei 2004).

Luidens artikel 12, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 wordt, telkens voor het begin van een nieuwe beleidsplanperiode, op basis van objectieve parameters de omvang bepaald van het contingent waarop de organisaties een beroep mogen doen in het kader van hun beleidsplan. Bij artikel 12, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de objectieve parameters vast te leggen en de nadere regels te bepalen met betrekking tot de verdeling van de middelen binnen elke sector na voorafgaand advies van de betrokken adviesraden en na consultatie van de sociale partners.

Het ontworpen besluit strekt tot uitvoering van deze bepalingen voor wat betreft de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 12, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004, gelezen in samenhang met de artikelen 9, 3°, 10, eerste lid, 12, tweede lid, en 16, eerste lid, 3°, en tweede lid, van hetzelfde decreet.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 12, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 diende over het ontwerp het voorafgaande advies te worden ingewonnen van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media. Het advies van die raad dat bij het ontwerp is gevoegd, heeft evenwel betrekking op een omzendbrief (de "Omsendbrief DAC-normalisering"), en niet op het ontwerp zelf. Volgens de gemachtigde werd over het ontwerp zelf geen advies aan de genoemde raad gevraagd, maar is de inhoud van het ontwerp volledig gelijk aan de inhoud van de genoemde omsendbrief. Enkel indien dat laatste effectief het geval is, kan worden aanvaard dat het genoemde vormvereiste correct is nageleefd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het ontwerp worden de erin bedoelde middelen verdeeld tussen de organisaties die op 1 januari 2011 zijn erkend of gesubsidieerd op grond van het decreet van 4 april 2003. Organisaties die nadien voor het eerst erkend of gesubsidieerd worden, komen enkel in aanmerking voor subsidiëring op grond van het ontworpen besluit "als er voldoende dac-middelen zijn" (zie artikel 7, 4°, van het ontwerp) of op basis van "vrijgekomen vte's" (artikel 7, 5°, van het ontwerp).

De gemachtigde geeft hiervoor de volgende verantwoording:

"Op 1 januari 2011 begint een nieuwe beleidsperiode voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Artikel 12 van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat per nieuwe beleidsperiode de omvang wordt bepaald van het contingent waarop de organisaties een beroep mogen doen. Dit betekent dat alleen de op 1 januari 2011 erkende of gesubsidieerde organisaties hiervoor in aanmerking kunnen komen."

Zulks vormt een afdoende verantwoording voor de eerste toepassing van het te nemen besluit. Indien het besluit ook zou gelden voor latere beleidsperiodes (zie opmerking 6), zou opnieuw eenzelfde verdelingswijze dienen te worden gehanteerd, tenzij men, in acht genomen het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, afdoende zou kunnen verantwoorden waarom het anders gebeurt.

6. In het ontwerp zou bovendien duidelijkheid dienen te worden gecreëerd omtrent het toepassingsgebied ervan. Thans worden enerzijds data gehanteerd die enkel betrekking hebben op de huidige beleidsperiode (zie de artikelen 5, tweede lid, 9 en 11, tweede lid), terwijl anderzijds uit andere bepalingen dan weer valt af te leiden dat het te nemen besluit ook geldt voor latere beleidsperiodes (zie artikel 7, 4° en 5°).

De stellers van het ontwerp dienen derhalve een duidelijke keuze te maken: ofwel blijft het ontwerp beperkt tot de verdeling van de middelen in de eerste beleidsperiode, en wordt het besluit gewijzigd voor latere beleidsperiodes (of wordt ervoor een nieuw besluit genomen), ofwel wordt het ontwerp geheel gesteld in algemene termen waardoor een herhaalde toepassing ervan mogelijk wordt.

7. Artikel 16, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat de eerste verdeling en toewijzing op zijn vroegst plaats vindt twee jaar nadat met toepassing van artikel 12, derde lid, ervan de objectieve parameters en regels voor de betrokken sector zijn vastgelegd.

De gemachtigde verklaarde daaromtrent het volgende:

"Het voorliggend besluit geeft uitvoering aan artikel 12, tweede en derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector. Met het voorliggend besluit legt de Vlaamse Regering de objectieve parameters vast en bepaalt de regels met betrekking tot de verdeling van de middelen, zoals die in de loop van 2008 werden uitgewerkt in overleg met de sector. De SARC gaf hierover advies op 17 december 2008 (cfr. bijlage) en de sociale partners gaven hun akkoord op 19 december 2008 (cfr. bijlage). Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan artikel 16, tweede lid van het decreet, waarin wordt bepaald dat de eerste verdeling en toewijzing op zijn vroegst plaats kunnen vinden twee jaar nadat de objectieve parameters

en regels zijn vastgelegd. Bij brief van 7 mei 2009 (cfr. bijlage) werd de sector op de hoogte gebracht van de parameters en regels, dus ruim twee jaar voordat de eerste verdeling en toewijzing zal worden toegepast op basis van het voorliggend besluit."

Aangezien in artikel 16, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 uitdrukkelijk wordt verwezen naar de vastlegging van de objectieve parameters en regels "met toepassing van artikel 12, derde lid", hetgeen slaat op de vaststelling door de Vlaamse Regering, kan in principe de eerste verdeling slechts plaatsvinden ten vroegste twee jaar na de datum waarop het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt genomen, hetgeen niet overeenkomt met de in het ontwerp gehanteerde timing.

Eventueel dient artikel 16, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 gelet hierop te worden aangepast.

8. Sommige bepalingen van het ontwerp (inzonderheid de artikelen 4, eerste zin, 5, eerste en vierde lid, en 7, eerste zin) dienen op een meer normatieve wijze te worden gesteld of te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

9. Men precisere in het opschrift van het ontwerp dat het betrekking heeft op de erkende of de gesubsidieerde organisaties uit het sociaal-cultureel volwassenenwerk, of men voege, naar analogie van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2005 betreffende de uitvoering wat betreft het landelijk georganiseerd jeugdwerk van het decreet van 7 mei 2004 houdende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector, de woorden "wat betreft het sociaal-cultureel volwassenenwerk" eraan toe.

Aanhef

10. Noch artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, noch het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk bieden rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen derhalve te worden weggelaten.

11. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) verwijze men naar artikel 12, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 in plaats van naar de thans vermelde bepalingen van dat decreet.

12. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van de bij artikel 12, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 voorgeschreven consultatie van de sociale partners, met vermelding van de datum waarop die consultatie heeft plaatsgevonden of werd afgesloten.

13. Onverminderd opmerking 4, dienen het huidige vierde en vijfde lid van de aanhef van plaats te wisselen aangezien de vervulde voorafgaande vormvereisten in chronologische volgorde worden weergegeven.

Artikel 1

14. Volgens de gemachtigde wordt in artikel 1, 2°, van het ontwerp met de woorden "het geheel van regels" verwezen naar het geheel van regels die in het voorliggende ontwerp zijn opgenomen. Duidelijkheidshalve wordt dat best uitdrukkelijk vermeld.

15. Nog in verband met artikel 1, 2°, van het ontwerp dient te worden vastgesteld dat in plaats van de erin gedefinieerde term "de normalisering van de dac-middelen", doorheen het ontwerp andere termen worden gebruikt, namelijk "de dac-normalisering", "de normalisering" en "de voorliggende normaliseringregels".

Indien men de gedefinieerde term verder niet gebruikt, moet de definitie worden weggelaten. Indien men die term verder wil gebruiken, moet men zich houden aan de gedefinieerde term.

Artikel 2

16. In artikel 2 van het ontwerp schrijve men "de verenigingen, organisaties, instellingen en federaties erkend of gesubsidieerd op grond van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk" in plaats van "de erkende of gesubsidieerde organisaties van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk".

17. De gemachtigde geeft de volgende verantwoording voor het uitsluiten uit de ontworpen regeling van het steunpunt voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk, de federatie van organisaties voor volksontwikkelingswerk en de organisaties met startsubsidies:

"Socius en FOV, die in artikel 2 van het ontwerp besluit worden uitgesloten van de DAC-normalisering, zijn in het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk unieke organisaties. Op basis van dit decreet kan er maar één steunpunt voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk worden gesubsidieerd en kan alleen de Federatie van organisaties voor volksontwikkeling in aanmerking komen voor subsidiëring als belangenorganisatie voor de sector van het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Socius en FOV kunnen dus niet worden beschouwd als gelijk met de andere organisaties uit het decreet SCWV."

Daarmee wordt niet aangetoond dat er voor het uitsluiten van de genoemde organisaties een afdoende verantwoording bestaat die bovendien voldoet aan het evenredigheidsvereiste. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er een andere, afdoende verantwoording voor het gemaakte onderscheid in behandeling bestaat.

Artikel 3

18. Zoals artikel 3 van het ontwerp thans is geredigeerd, ontbeert het normatieve inhoud en dient het bijgevolg te worden weggelaten.

Mocht het toch de bedoeling zijn echte regels te stellen omtrent het tijdpad van de normalisering van de dac-middelen, dan is de bepaling dat het starten van de toewijzing en de inlevering "[zich situeert] in 2012" alleszins te vaag en dient ze bijgevolg te worden gepreciseerd.

Artikel 5

19. De gemachtigde geeft de volgende toelichting bij de zinsneden "tewerkstellingscijfers die door de organisaties in kwestie zijn gerealiseerd op het vlak van het sociaal-cultureel volwassenenwerk" (artikel 5, eerste lid), "het totale tewerkstellingsvolume van de werknemers die [...] in de organisatie uitdrukkelijk actief waren voor het sociaal-cultureel werk" (artikel 5, tweede lid) en "het totale tewerkstellingsvolume van al haar werknemers" (artikel 5, derde lid):

"Het ontwerp besluit bepaalt in artikel 5 dat het totale tewerkstellingsvolume moet worden bezorgd van werknemers die actief waren voor het sociaal-cultureel werk. Deze bepaling werd ingeschreven omdat het decreet van 4 april 2004 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk niet uitsluit dat op dat decreet gesubsidieerde organisaties meer doen dan alleen sociaal-cultureel werk. Zij kunnen bijvoorbeeld naast

het sociaal-cultureel werk ook nog actief zijn in het kader van welzijn of sport. Een voorbeeld hiervan is de Gezinsbond of het Rode Kruis. In het kader van het decreet van 7 mei 2004 en dit ontwerp besluit komt uiteraard alleen de tewerkstelling in het kader van het sociaal-cultureel werk in aanmerking als basis voor de toewijzing van de aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector. Dit kunnen zowel educatie stafmedewerkers zijn, als administratief personeel."

Men zou een definitie van het begrip "het totale tewerkstellingsvolume" kunnen opnemen in artikel 1 van het ontwerp, waarna dan telkens dit begrip kan worden gebruikt.

20. De gemachtigde verklaarde dat de in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp voorkomende datum van 1 februari 2011 zal worden vervangen door de datum van 1 maart 2011 ².

21. In artikel 5, vijfde lid, van het ontwerp wordt volgens de gemachtigde met de woorden "het aandeel ex-dac-tewerkstelling" verwezen naar het trekkingsrecht, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp. Zulks wordt best gepreciseerd.

22. Nog in artikel 5, vijfde lid, van het ontwerp dient te worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met de woorden "het huidige aantal ex-dac-functies in de landelijke initiatieven".

23. In artikel 5, zesde lid, van het ontwerp wordt het begrip "gezondheidsindex" gehanteerd.

De "gezondheidsindex" is evenwel geen geëigend juridisch begrip: de term verwijst naar het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen. Zulks dient in de ontworpen bepaling te worden gepreciseerd.

² Er dient gelet op de datum op te worden toegezien dat het te nemen besluit tijdig in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In ieder geval kan een uitwerking op de dag van goedkeuring door de Vlaamse Regering, zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld, geen optie zijn om een niet-tijdige bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op te vangen, mede gelet op de retroactieve uitwerking die er in de praktijk aan verbonden is. Eventueel dient de inwerkingtreding verder te worden uitgesteld.

Artikel 6

24. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp dient te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met de woorden "de huidige situatie op het vlak van ex-dac-tewerkstelling".

Artikel 8

25. In artikel 8, 1°, van het ontwerp kan bezwaarlijk gewag worden gemaakt van de "eerstvolgende beleidsperiode die start in 2011", nu die periode reeds is aangevangen.

Artikel 10

26. Het kan niet aan de betrokken organisatie worden overgelaten om te bepalen aan welke andere organisatie haar trekkingsrecht wordt doorgegeven wanneer zijzelf daarvan afstand doet. In beginsel moeten niet opgenomen trekkingsrechten door de overheid zelf volgens objectieve regels worden herverdeeld. Artikel 10 van het ontwerp dient gelet hierop te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS