

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.386/3
VAN 30 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 maart 2011 door de Minister van Cultuur, Media en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “zur Förderung der Jugendarbeit”, 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het regelen van de organisatie van het jeugdwerk, de ondersteuning van de jeugdvoorzieningen en van de Jeugdraad van de Duitstalige Gemeenschap, alsook tot het regelen van de organisatie van de opleidingen en de voortgezette opleidingen voor jongeren en voor de personen werkzaam in het jeugdwerk in het Duitse taalgebied.

Vooreerst worden de doelstellingen en de prioriteiten van het jeugdwerk vastgelegd, alsook de algemene organisatie van het jeugdwerk door middel van een door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap uit te werken strategisch plan.

Vervolgens wordt voorzien in een subsidiëring van de jeugdvoorzieningen. Daaronder vallen de jeugdorganisaties, de informatiecentra voor jongeren, het open jeugdwerk en een jeugdbureau van de Duitstalige Gemeenschap. Deze voorzieningen moeten aan algemene “ondersteuningscriteria” voldoen, en aan bijzondere voorwaarden. Hierbij moeten ze in het bijzonder een concept uitwerken, dat door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap moet worden goedgekeurd. Het ontwerp bepaalt welke subsidies worden toegekend.

Daarnaast bevat het ontwerp een regeling betreffende de voortgezette opleiding in de jeugdsector, die leidt tot het toekennen van erkende bewijzen. Ook de opleiding voor de vrijwillige jeugdleider wordt geregeld, met de bijbehorende bewijzen.

Ten slotte strekt het ontwerp tot regeling van de Jeugdraad van de Duitstalige Gemeenschap, die een adviserende bevoegdheid heeft, en een jeugdcommissie van de Duitstalige Gemeenschap, die instaat voor de organisatie en het evalueren van de opleidingen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die eerder beschrijvend van aard zijn, slechts op een vage wijze doelstellingen formuleren of die dermate algemeen zijn geformuleerd dat het moeilijk is eruit af te leiden welke normatieve inhoud ze juist hebben ². In een decreet horen evenwel enkel bepalingen met een duidelijk normatieve inhoud thuis. Zeker, maar niet uitsluitend hoofdstuk 2 van het ontwerp, dient, onverminderd opmerking 4, in dit licht te worden herbekeken.

4. In hoofdstuk 2 van het ontwerp worden doelstellingen, prioriteiten en algemene vereisten beschreven waaraan het jeugdwerk dient te voldoen, zonder dat de naleving ervan uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan subsidiëring.

In zoverre het effectief zou gaan om geheel autonome bepalingen, en niet om bepalingen waardoor het toepassingsgebied van de daarop volgende bepalingen wordt afgebakend of om bepalingen die moeten worden gelezen als bepalingen die subsidievoorwaarden inhouden, zou hoofdstuk 2 niet verenigbaar zijn met de internationaalrechtelijk en grondwettelijk gewaarborgde vrijheden van vereniging en van meningsuiting, nu eraan in de weg zou staan dat verenigingen waarvan de activiteiten niet geheel kaderen binnen de beschreven doelstellingen, prioriteiten of algemene vereisten, hun activiteiten zouden ontplooien.

Er kan evenwel worden verondersteld dat zulks niet in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt. Omwille van de duidelijkheid zouden de bepalingen van hoofdstuk 2 ervan evenwel in die zin moeten worden geherformuleerd dat het duidelijk is dat het om bepalingen gaat die het toepassingsgebied van de ontworpen regeling betreffen of die subsidievoorwaarden instellen.

5. De overheid kan de subsidiëring voor verenigingen die actief zijn op het vlak van het jeugdwerk, verbinden aan het naleven van kwaliteitsvereisten. Het opleggen van zulke vereisten, die moeilijk geheel kunnen worden losgekoppeld van de inhoud van de gesubsidieerde activiteiten, mag evenwel niet zo ver gaan dat ze de essentie raken van de vrijheid van vereniging van de betrokken organisaties. Tevens dienen die in het algemeen belang opgelegde vereisten in een redelijk evenredigheidsverband te staan met het ermee te bereiken doel - de kwaliteit van het

² De verder in dit advies daarvan gegeven voorbeelden zijn geenszins exhaustief.

jeugdwerk verzekeren - en mogen zij bijgevolg niet verder gaan dan nodig om dat doel te bereiken. De in het ontwerp opgenomen subsidievoorwaarden dienen mede in het licht van wat voorafgaat te worden geconcretiseerd.

6. Aangezien het ontwerp betrekking heeft op overheidsmaatregelen inzake een culturele aangelegenheid, is de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, erop van toepassing.

6.1. Luidens artikel 3, § 1, van de wet van 16 juli 1973 dienen de overheidsinstanties de gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen te betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid, overeenkomstig de nadere regels bepaald in die wet en op voorwaarde dat zij de principes en de regels van de democratie naleven. Luidens artikel 6 van de wet van 16 juli 1973 moet elke overheid alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid, en dit door een beroep te doen op “passende bestaande of op te richten organen en structuren, met het oog op inspraak of advies”. Het begrip “filosofische en ideologische strekking” steunt daarbij op een levensbeschouwelijke opvatting of op een maatschappijvisie. De vertegenwoordiging van de strekkingen steunt op hun aanwezigheid in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 3, § 2, van de wet van 16 juli 1973). De vertegenwoordiging van de gebruikers steunt op het bestaan van erkende representatieve verenigingen (artikel 3, § 3, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973). Krachtens artikel 7 van de wet van 16 juli 1973 moeten de adviesorganen zo worden samengesteld dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen alsmede van de gebruikersgroeperingen wordt verzekerd en dat een onrechtmatig overwicht van één der strekkingen of van een geheel van organisaties van de gebruikers die beweren tot eenzelfde strekking te behoren, vermeden wordt.

Het ontwerp bepaalt dat de Regering van de Duitstalige Gemeenschap de gesubsidieerde jeugdvoorzieningen, de Jeugdraad van de Duitstalige Gemeenschap en “jonge mensen” betreft bij het opstellen van het vijfjaarlijkse strategisch plan (artikel 9, tweede lid).

De Jeugdraad van de Duitstalige Gemeenschap, die overeenkomstig artikel 51 van het ontwerp het adviserende orgaan is betreffende het jeugdbeleid, is een vereniging zonder winstoogmerk waarvan de leden bestaan uit vertegenwoordigers van gesubsidieerde jeugdvoorzieningen, uit afzonderlijke jongeren en uit niet gesubsidieerde organisaties (artikel 50 van het ontwerp). Aldus voldoet het ontwerp niet of toch niet geheel aan de bij de wet van 16 juli 1973 gestelde vereisten.

6.2. Krachtens artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 bepaalt het decreet, wanneer het gaat om erkende instellingen die activiteiten uitoefenen die gericht zijn op de gehele gemeenschap, dat de financiële tegemoetkoming van de overheid 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.

In het ontwerp wordt een instelling ondersteund die zich richt tot de gehele Duitstalige Gemeenschap, met name het jeugdbureau bedoeld in artikel 34 ervan. Het ontwerp bepaalt evenwel niet welke de precieze reikwijdte van de ondersteuning of de subsidiëring is, zodat het op dit vlak niet conform artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 is. Hoofdstuk 5 van het ontwerp dient derhalve op dit vlak te worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

7. In artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp worden de begrippen “niet-formeel leren” en “informeel leren” gedefinieerd. Deze begrippen worden evenwel niet verder in het ontwerp gehanteerd, zodat de genoemde definities dienen te worden weggelaten ³.

8. In artikel 1, 10°, van het ontwerp wordt een definitie gegeven van het begrip “vrijwillige jeugdleider”. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat deze vrijwillige jeugdleider niet de basisopleiding bedoeld in artikel 43 van het ontwerp dient te hebben gevolgd. Een persoon kan derhalve vrijwillige jeugdleider zijn zonder over het erkende bewijs van “vrijwillige jeugdleider” te beschikken.

Dat bewijs heeft dan slechts een zeer beperkte draagwijdte: het beschikken erover is enkel noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een subsidie voor het organiseren van een jeugdkamp (artikel 19, eerste lid, 3°, van het ontwerp) of voor een subsidie voor het organiseren van een sportkamp (te wijzigen artikel 27, § 2, 3°, van het sportdecreet van 19 april 2004 - artikel 71 van het ontwerp).

³ Wel wordt in artikel 4, eerste lid, het begrip “niet-formele en informele leerprocessen” gehanteerd.

Vraag is of zulks de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, dan wel of aan het erkende bewijs van “vrijwillige jeugdleider” nog andere gevolgen dienen te worden verbonden, die dan dienen te worden geëxpliciteerd.

Artikel 4

9. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp bevat een omschrijving van het begrip “jeugdwerk” die deels overlapt met de definitie opgenomen in artikel 1, 8°, van het ontwerp, maar er ook deels niet mee in overeenstemming is of er elementen aan toevoegt.

Artikel 4, eerste lid, dient uit het ontwerp te worden weggelaten en artikel 1, 8°, van het ontwerp dient eventueel te worden aangevuld met elementen die thans in artikel 4, eerste lid, ervan zijn opgenomen.

Artikel 5

10. Onverminderd hetgeen *sub* 3, 4 en 5 werd opgemerkt, moet erop worden gewezen dat het weinig zin heeft de prioriteiten van het jeugdwerk op een exemplatieve wijze te bepalen, nu dat impliceert dat er ook nog andere prioriteiten zijn dan de uitdrukkelijk opgesomde. Het in de inleidende zin van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp gehanteerde woord “inzonderheid” (“insbesondere”) wordt dan ook best weggelaten.

Artikel 7

11. Daargelaten de niet steeds normatieve inhoud van artikel 7 van het ontwerp (zie daaromtrent opmerking 3), overstijgt artikel 7, eerste lid, van het ontwerp de organisatie en de ondersteuning van het jeugdwerk, en hoort die bepaling derhalve niet thuis in het ontwerp.

Artikel 8

12. Er dient te worden omschreven welke de aard is van de in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp bedoelde “bijzondere voorzorgsmaatregelen [...] tegen verwaarlozing, geweld en seksueel misbruik”.

Artikel 9

13. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat de Regering van de Duitstalige Gemeenschap voor elke regeerperiode een strategisch plan goedkeurt waarin de nadere doelstellingen en taken van het jeugdwerk worden bepaald. Aangezien de naleving ervan een subsidievoorwaarde is (artikelen 13, eerste lid, 3°, 22, tweede lid, 2°, en 29, tweede lid, 2°, van het ontwerp), wordt door middel van het bepalen van dat plan een normatieve bevoegdheid uitgeoefend, wat niet toelaatbaar is tenzij het strategisch plan bij een besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap zou worden vastgesteld.

Artikel 10

14. Er dient te worden gespecificeerd over welke opleiding de in artikel 10, eerste lid, 7°, van het ontwerp bedoelde opgeleide jeugdwerkers dienen te beschikken.

Artikel 11

15. Het bedrag van de aan de jeugdvoorzieningen toegekende subsidies hangt uiteraard af van de beschikbare begrotingsmiddelen. Om niet de indruk te wekken dat de in het ontwerp opgenomen subsidiebedragen minimumbedragen uitmaken waarop de betrokken organisaties in ieder geval recht hebben, en om de prerogatieven van de begrotingswetgever veilig te stellen, wordt het woord “vermenigvuldigen” beter niet gebruikt in artikel 11 van het ontwerp en wordt er beter bepaald dat de Regering van de Duitstalige Gemeenschap het bedrag van de in het decreet bedoelde subsidiebedragen “aanpast” in het licht van de beschikbare begrotingsmiddelen.

Artikel 12

16. In artikel 12, 2°, van het ontwerp wordt als voorwaarde gesteld dat de betrokken jeugdorganisatie van ten minste vijftig “jonge mensen” jaarlijks een lidmaatschapsbijdrage ontvangt. Daardoor wordt indirect de verplichting opgelegd zulk een bijdrage te vragen. Vraag is of dit de bedoeling is, dan wel of men beoogt de vereiste te stellen dat de betrokken organisatie minstens vijftig leden telt. In voorkomend geval dient artikel 12, 2°, van het ontwerp in die laatste zin te worden aangepast. Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 16, §§ 2, 2°, 3, 2°, en 4, 2°, van het ontwerp.

17. In artikel 12, 4°, van het ontwerp schrijve men “overeenkomstig artikel 14” in plaats van “overeenkomstig artikel 13”.

18. In artikel 12, 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat jeugdorganisaties in aanmerking komen voor ondersteuning indien ze “zich onderscheiden van andere jeugdorganisaties die in de Duitstalige Gemeenschap werkzaam zijn en die een bepaalde levensbeschouwing vertegenwoordigen”. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat die bepaling impliceert dat in de Duitstalige Gemeenschap maximaal één organisatie per levensbeschouwing (of per koepelorganisatie⁴) ondersteund kan worden; de bedoeling is te voorkomen dat organisaties dezelfde activiteiten aanbieden of uiteenvallen in kleine groepen, alsmede om de doeltreffendheid te verhogen en de middelen te bundelen.

Vraag is evenwel of met dit laatste een pertinente en afdoende verantwoording is gegeven ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Die vraag klemmt des te meer nu de beperking enkel organisaties treft die op levensbeschouwelijke gronden zijn gebaseerd en de doelstelling om te voorkomen dat organisaties worden gesubsidieerd die op een te kleine schaal werken, ook kan worden bereikt door het hanteren van minder ingrijpende voorwaarden, zoals voorwaarden op het vlak van het ledenaantal of de aanwezigheid binnen de Duitstalige Gemeenschap, of op het vlak van de ontplooiende activiteiten.

Voorts rijst de vraag op grond van welke criteria een keuze zal worden gemaakt in het geval dat meerdere organisaties behorende tot een bepaalde levensbeschouwing aan de andere subsidievoorwaarden voldoen.

Artikel 15

19. In artikel 15 van het ontwerp wordt de voor het jeugdwerk bevoegde dienst van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (zie de definitie in artikel 1, 17°, van het ontwerp) belast met het voeren van de erin bedoelde “effectiviteitsdialoog” en met het opstellen van de notulen van die dialoog. Krachtens artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 54, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, beschikt iedere regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Daaruit vloeit voort dat het aan de Regering van de Duitstalige

⁴ Dat criterium heeft evenwel geen neerslag gevonden in artikel 12, 6°, van het ontwerp.

Gemeenschap is om binnen haar administratie diensten aan te wijzen die belast zijn met de uitvoering van decretaal opgedragen taken.

Men vervange derhalve in artikel 15, eerste lid, van het ontwerp de woorden “het Ministerie” door de woorden “de Regering” en in artikel 15, tweede lid, ervan de woorden “Het Ministerie” door de woorden “De door de Regering aangewezen dienst of ambtenaar”⁵.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 19, eerste lid, 8°, en tweede lid, 37, 3°, en 53, 5°, van het ontwerp.

Artikel 17

20. Om te verduidelijken dat de in artikel 17 van het ontwerp vermelde bedragen afhangen van de beschikbare begrotingsmiddelen, wordt aan de verschillende onderdelen van artikel 17 best een verwijzing naar artikel 11 toegevoegd (“onverminderd”).

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 26, § 1, tweede lid, en § 2, eerste lid, 33, § 1, tweede lid, 49, 52⁶ en 73 van het ontwerp.

Artikel 18

21. In artikel 18 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd wat wordt verstaan onder “bijzondere projecten”.

Artikel 23

22. In artikel 23, tweede lid, van het ontwerp dient de aard van de erin bedoelde voorwaarden te worden gespecificeerd.

⁵ Tengevolge van deze opmerking zal ook artikel 1, 17°, van het ontwerp dienen te vervallen.

⁶ Onder voorbehoud van opmerking 6.1.

Artikel 24

23. De in artikel 24 van het ontwerp bedoelde prestatieovereenkomst mag geen nieuwe subsidievoorwaarden bevatten, maar dient beperkt te blijven tot praktische uitvoeringsmaatregelen. Artikel 24, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient in dit licht te worden herbekeken.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 31, § 2, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 28

24. Er dient in artikel 28 van het ontwerp te worden verduidelijkt welke de juiste draagwijdte is van de erin bedoelde “sociaal-ruimtelijke analyse”.

Artikel 34

25. Aangezien de decreetgever uiteraard slechts bevoegd is voor de Duitstalige Gemeenschap, zijn de woorden “In het Duitse taalgebied” in de inleidende zin van artikel 34 van het ontwerp overbodig en worden ze beter weggelaten.

Artikel 37

26. Luidens artikel 37, 2°, van het ontwerp voert het jeugdbureau van de Duitstalige Gemeenschap één keer per erkenningsperiode een externe evaluatie uit. De draagwijdte van deze bepaling zou moeten worden verduidelijkt.

Artikel 40

27. Luidens artikel 40, § 1, eerste lid, van het ontwerp moeten de aanvragen om goedkeuring (lees: erkenning) en ondersteuning van voortgezette opleidingen in de jeugdsector voldoen aan de voorwaarden die in de oproep uitgaande van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap worden vermeld.

Indien met die voorwaarden wordt verwezen naar de criteria bedoeld in artikel 41 van het ontwerp, doet het weergegeven artikel geen probleem rijzen. Indien het daarentegen om andere voorwaarden zou gaan, strijdt dat laatste artikel met de algemene beginselen betreffende de uitoefening van de normatieve functie, die eraan in de weg staan dat erkennings- of subsidievoorwaarden in zulk een oproep worden vastgesteld.

In artikel 40, § 1, eerste lid, van het ontwerp zou derhalve een band dienen te worden gelegd met artikel 41 ervan.

Artikel 51

28. Onverminderd hetgeen is opgemerkt *sub* 6.1, moet erop worden gewezen dat het niet geheel duidelijk is of het begrip “Gesetzgebung” dat in artikel 51, tweede lid, van het ontwerp wordt gehanteerd, enkel verwijst naar ontwerpen of voorstellen van decreet, dan wel ook betrekking heeft op ontwerpen van reglementaire besluiten. In de genoemde bepaling zou hierover uitsluitsel dienen te worden gegeven.

Artikelen 62 en 63

29. De in de artikelen 62 en 63 van het ontwerp vervatte regels houden ofwel een versoepeling in van de regels bepaald in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, ofwel een parafrasering van bepaalde van die regels.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Uit die bepaling van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies “algemene bepalingen” vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen

bevoegd zijn om “buiten dit wettelijk kader [...] in deze materies specifieke regels te bepalen”⁷, die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, die, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, thans vervat zijn in de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003.

De bevoegdheid om ter zake “specifieke regels” vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat “de Gemeenschappen en Gewesten die [door de federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken”⁸. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt de decreetgever toe of, wanneer daartoe een uitdrukkelijke rechtsgrond aanwezig is, de Regering.

Uit wat voorafgaat volgt dat, behoudens de bepalingen omtrent de hoorplicht waarvan de bevestiging nuttig kan zijn, de artikelen 62 en 63 uit het ontwerp dienen te worden weggelaten.

⁷ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37).

⁸ Verslag LEBRUN-DUROI-VANHELMONT, *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS