

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.091/1/V
VAN 6 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2011 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 september 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid', 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 het ontwerp, van de rechtsgrond¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het jeugd- en kinderrechtenbeleid in een nieuw decreet te regelen. Dat decreet komt in de plaats van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een jeugd- en kinderrechtenbeleid, dat wordt opgeheven.

Het ontwerp regelt vooreerst het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan, dat de Vlaamse Regering een jaar na het begin van elke regeerperiode aan het Vlaams Parlement moet voorleggen (artikel 3), het kind- en jongereneffectrapport, dat elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement moet vergezellen indien de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijftientig jaar rechtstreeks raakt (artikel 4), de ambtenaar die als aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid fungeert in de door de Vlaamse Regering aangewezen departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid (artikel 5), de publicatie door de Vlaamse Regering van een “staat van de jeugd”, dat een wetenschappelijk onderbouwd rapport is over de leefwereld van de jongeren (artikel 6), en de opdrachten, de samenstelling en de werking van de Jeugdraad, die niet langer over rechtspersoonlijkheid zal beschikken (artikel 7).

Daarnaast regelt het ontwerp de subsidiëring van een vereniging die instaat voor de praktijkontwikkeling, de praktijkondersteuning en het informeren van en over de jeugdsector, de Jeugdraad ondersteunt en kinderen en jongeren informeert (artikel 8, § 1), een vereniging die fungeert als kenniscentrum kinderrechten (artikel 8, § 2), een vereniging die optreedt als ondersteuningsorganisatie voor de gemeentelijke en provinciale jeugddiensten (artikel 8, § 3), de vereniging zonder winstoogmerk “Jint-coördinatieorgaan voor internationale jongerenwerking” (artikel 8, § 4) en een koepelorganisatie van niet-gouvernementele organisaties die instaat voor de

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

voorbereiding, de redactie en de verspreiding van een rapport over de wijze waarop in Vlaanderen (lees: de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest) invulling wordt gegeven aan de rechten van het kind (artikel 8, § 5). Het ontwerp bepaalt een aantal voorwaarden waaraan deze verenigingen moeten voldoen, een aantal regels inzake het verlenen van subsidies en inzake het sluiten van een overeenkomst tussen de Vlaamse Regering en elke gesubsidieerde vereniging, waarin de samenwerking tussen beiden wordt geregeld, evenals het toezicht op de aanwending van de middelen, en bepaalt dat de Vlaamse Regering aan de genoemde verenigingen infrastructuur ter beschikking kan stellen (artikel 8, §§ 6 tot 9).

Het ontwerp regelt voorts de voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van landelijk georganiseerde jeugdverenigingen (artikel 9), van verenigingen informatie en participatie (artikel 10) en van cultuureducatieve verenigingen (artikel 11). Het bevat eveneens, met betrekking tot die verenigingen, de regels inzake het indienen en het behandelen van de aanvraag tot erkenning (artikel 12), het bedrag en de wijze van subsidiëring, de overeenkomst die de Vlaamse Regering sluit met de genoemde verenigingen en de beleidsnota (artikelen 13 en 14).

Het ontwerp bevat tevens een regeling betreffende het toekennen van werkingssubsidies aan politieke jongerenbewegingen (artikel 15) en inzake het toekennen van projectsubsidies op basis van een oproep aan landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen die reeds een werkingssubsidie ontvangen of aan verenigingen bedoeld in artikel 8 van het ontwerp, betreffende projectsubsidies aan verenigingen voor experimentele projecten en betreffende de subsidiëring van vernieuwend onderzoek (artikel 16).

Het ontwerp bepaalt een aantal voorwaarden waaraan steeds voldaan moet zijn om te worden gesubsidieerd in het kader van het decreet (artikel 17, § 1), bepaalt beoordelingscriteria voor het vaststellen van de hoogte van de bedragen van de subsidies bedoeld in de artikelen 8, 13 en 16 ervan (artikel 17, § 2), regelt het inschakelen van adviescommissies (artikel 17, § 3), het aanleggen en het aanwenden van reserves door de gesubsidieerde verenigingen (artikel 17, § 4), de wijze van uitbetaling van de subsidies (artikel 17, § 5) en de procedure die wordt gevolgd wanneer niet aan de erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden of aan de bepalingen van de met de Vlaamse Regering gesloten overeenkomst is voldaan (artikel 18).

Het ontwerp bevat nog een aantal overgangsbepalingen (artikel 19) en bepaalt dat de in het decreet vermelde bedragen worden aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex (artikel 20).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2013 (artikel 22).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Aangezien het ontwerp mede 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.

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” is gebaseerd op een levensbeschouwelijke opvatting of op een maatschappijvisie. De vertegenwoordiging van de strekkingen is gebaseerd op hun aanwezigheid in, *in casu*, het Vlaams Parlement (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.

Artikel 7 van het ontwerp betreft de Jeugdraad, die als doel heeft op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering of van het Vlaams Parlement advies uit te brengen over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen en de jeugd te vertegenwoordigen. De Vlaamse Regering vraagt het advies van de Jeugdraad over ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering.

Gelet op de algemene omschrijving van de opdracht van de Jeugdraad, vallen ook culturele aangelegenheden die de jeugd betreffen onder zijn adviesbevoegdheid. Mocht het zo zijn dat de Jeugdraad met uitsluiting van andere adviesorganen adviseert over zulke

aangelegenheden, dan zouden de genoemde artikelen van de wet van 16 juli 1973 toepassing vinden. De gemachtigde verklaarde evenwel wat volgt:

“Voor de advisering voor het jeugdbeleid zoals bedoeld in de lijst van culturele aangelegenheden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt de Vlaamse overheid over een adviesorgaan dat dient te beantwoorden aan de cultuurpactbepalingen, met name de Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC). De Jeugdraad adviseert de Vlaamse Regering evenwel inzake (...) alle aangelegenheden die de jeugd betreffen. Deze bevinden zich onder andere op het terrein van het onderwijs-, gezondheidszorg-, welzijns- en werkgelegenheidsbeleid. De Jeugdraad mag dus niet beschouwd worden als een raad bedoeld in artikel 6 en 7 van de wet van 16 juli 1973. De SARC zorgt voor de wettelijk vereiste deelneming aan de voorbereiding en de uitvoering van het (culturele) jeugdbeleid.”

De advisering door de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media over de strategische beleidsaangelegenheden die behoren tot het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media, wordt geregeld bij het decreet van 30 november 2007 houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media. Luidens artikel 4 van dat decreet bestaat de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, uit een algemene raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media en vier sectorraden, namelijk een sectorraad voor Kunsten en Erfgoed, een sectorraad voor Sociaal-cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, een sectorraad voor Sport en een sectorraad Media, die voor het betrokken beleidsveld adviestaken kunnen opnemen. Artikel 5 van hetzelfde decreet bepaalt dat de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en uit onafhankelijke deskundigen. Artikel 14, derde lid, van hetzelfde decreet bepaalt dat in het huishoudelijk reglement van die Raad de afspraken en de onderlinge afstemming tussen hemzelf en de Vlaamse Jeugdraad voor alle materies en adviestaken betreffende het jeugdbeleid en de jeugdwerksector worden opgenomen.

Het is slechts in de mate dat het effectief de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media of een onderdeel ervan is die over culturele aangelegenheden die de jeugd betreffen adviseert, en bijgevolg niet de Jeugdraad, dat de laatstgenoemde raad niet is onderworpen aan de artikelen 3 en 7 van de wet van 16 juli 1973.

Zo de adviesverlening toch zou gebeuren door de Jeugdraad, moeten bij de samenstelling ervan wel degelijk de artikelen 3 en 7 van de wet van 16 juli 1973 worden geëerbiedigd. Daarbij is het de vraag of het samenstellen van de Jeugdraad op basis van verkiezing dit mogelijk maakt. Bovendien bepaalt artikel 3, § 3, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 dat de regels inzake de erkenning van de representatieve verenigingen (de

vertegenwoordiging van de gebruikers steunt op het bestaan van deze verenigingen) bij decreet moeten worden vastgesteld.

4. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op erkende of gesubsidieerde instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, dient het ontwerp te worden getoetst aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973. Dat artikel bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, “bij decreet” worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring bij decreet moet gebeuren. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de Vlaamse Regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de Regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

4.1. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 moet de subsidie aan “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap” bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijke prestaties.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of deze componenten voor elk van de in het ontwerp geregelde subsidiëringen aanwezig zijn. Voorts zou de in het ontwerp gehanteerde terminologie beter dienen te worden afgestemd op de terminologie die wordt gehanteerd in de wet van 16 juli 1973, en dient de in het ontwerp gedefinieerde term “werkingssubsidie” (artikel 2, 13°) consequent te worden gehanteerd.

4.2. Wat betreft het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel kan het volgende worden opgemerkt.

4.2.1. In artikel 8, §§ 8 en 9, van het ontwerp wordt bepaald dat de regeling van het toezicht op de aanwending van de subsidies aan de erin bedoelde verenigingen, enerzijds, en van de voorwaarden van de terbeschikkingstelling van personeel eraan, anderzijds, dient te worden opgenomen in een overeenkomst die met elk van de betrokken verenigingen wordt gesloten. Het

is in strijd met het genoemde legaliteitsbeginsel - en overigens ook met de beginselen betreffende de uitoefening van de normatieve functie als zodanig - dat zulke aangelegenheden in overeenkomsten met de betrokken verenigingen zouden worden geregeld. In die overeenkomsten kunnen enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij decreet of eventueel, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluiten vastgestelde regels.²

4.2.2. Betreffende de erkenning van de verenigingen bedoeld in de artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp, die een voorwaarde is om te kunnen worden gesubsidieerd (zie artikel 13, § 1, eerste lid, van het ontwerp), bepaalt artikel 12, vijfde lid, van het ontwerp dat de Vlaamse Regering de “nadere erkenningsvoorwaarden” kan bepalen. Volgens de gemachtigde bedoelt men hiermee enkel het meer gedetailleerd regelen van de erkenningsvoorwaarden die reeds in het ontwerp zijn bepaald, en derhalve niet het bepalen van totaal nieuwe erkenningsvoorwaarden. Het genoemde legaliteitsbeginsel zou er zich inderdaad tegen verzetten dat nieuwe erkenningsvoorwaarden bij besluit van de Vlaamse Regering zouden worden ingevoerd. Het verdient aanbeveling de geschetste bedoeling in de memorie van toelichting weer te geven.

4.2.3. Inzake de subsidies aan de verenigingen bedoeld in de artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp, bepaalt artikel 13, § 1, vierde lid, van het ontwerp dat de Vlaamse Regering de te volgen procedure vastlegt, alsmede de wijze waarop bezwaar kan worden ingediend door de verenigingen. Het is evenwel strijdig met het genoemde legaliteitsbeginsel om het bepalen van de procedure voor het verlenen van de subsidies geheel aan de Vlaamse Regering over te laten: de essentiële regels betreffende deze procedure dienen in het ontwerp zelf te worden vastgesteld; de aan de Vlaamse Regering verleende delegatie kan enkel betrekking hebben op een meer gedetailleerde uitwerking van de regels die in het ontwerp zelf zijn opgenomen.

4.2.4. Inzake de subsidies aan de verenigingen bedoeld in de artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp is, behoudens artikel 17, § 1, derde lid, van het ontwerp, niets bepaald over het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden. Het ontwerp dient op dit vlak te worden vervolledigd.

4.2.5. Luidens artikel 15, § 9, tweede lid, van het ontwerp kan de Vlaamse Regering, met behoud van toepassing van artikel 17 ervan, nadere voorwaarden bepalen betreffende onder meer de toekenning van subsidies aan politieke jongerenbewegingen en betreffende het toezicht op de

² Zulks geldt overigens ook meer in het algemeen voor de in het ontwerp bedoelde overeenkomsten die tussen de Vlaamse Regering en de betrokken verenigingen dienen te worden gesloten.

naleving ervan. Ook hier kan de delegatie enkel betrekking hebben op een meer gedetailleerde uitwerking van de regels die in het ontwerp zelf zijn opgenomen. Om hierover geen misverstand te doen ontstaan, schrappe men in artikel 15, § 9, van het ontwerp het woord “bovendien”.

4.2.6. In artikel 16, § 1, van het ontwerp dienen, tenzij het zou gaan om nieuwe experimentele initiatieven in de zin van artikel 12 van de wet van 16 juli 1973 (wat dan zou moeten worden verduidelijkt), de criteria waaraan de erin bedoelde projecten dienen te beantwoorden, nader te worden bepaald of dient minstens de finaliteit van die projecten te worden omschreven.

4.2.7. Artikel 16 van het ontwerp dient te worden aangevuld met bepalingen waarin de essentiële regels zijn opgenomen betreffende de indiening en de behandeling van de aanvragen, het besluitvormingsproces, de eventuele bezwaarperiode en het toezicht; de delegaties dienaangaande in artikel 16, §§ 4, vijfde lid, en 6, van het ontwerp zijn te ruim en te algemeen en strijden derhalve met het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel.

4.2.8. Ook de in artikel 17, § 2, derde lid, van het ontwerp vervatte delegatie aan de Vlaamse Regering om aanvullende beoordelingscriteria te bepalen om de hoogte van bepaalde subsidiebedragen te bepalen, is te ruim en dient derhalve te worden weggelaten of minstens te worden ingeperkt.

4.2.9. Tenslotte dient in artikel 18, eerste lid, van het ontwerp te worden bepaald welk gevolg, buiten hetgeen reeds in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt bepaald met betrekking tot de miskenning van de subsidievoorwaarden, de administratie of de Vlaamse Regering (zie hierover opmerking 15) kan verlenen, aan de vaststelling dat niet aan de erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden of aan de bepalingen van de overeenkomst die met de Vlaamse Gemeenschap werd gesloten, werd voldaan.

5. Wat de verenigingen bedoeld in artikel 8 van het ontwerp betreft, wordt bepaald dat telkens één vereniging wordt gesubsidieerd. In het geval van de vereniging bedoeld in artikel 8, § 4, gaat het bovendien om één welbepaalde, met name genoemde vereniging.

Het is niet noodzakelijk strijdig met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en met het recht op vrijheid van vereniging dat slechts één vereniging

wordt erkend en gesubsidieerd, maar daartoe dient een afdoende verantwoording te bestaan. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of zulks *in casu* het geval is.

Wat betreft het met name noemen van de vereniging die zal worden gesubsidieerd (de vereniging zonder winstoogmerk “Jint-coördinatieorgaan voor internationale jongerenwerking”) dient erop te worden gewezen dat daardoor andere verenigingen, die de opgedragen taken zouden kunnen uitoefenen en die eveneens aan de subsidiëringsvoorwaarden voldoen, definitief worden uitgesloten, hetgeen in strijd kan komen met het genoemde beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

6. In de artikelen 13, §§ 1 en 2, en 15, § 8, van het ontwerp worden jaarlijkse subsidiebedragen vastgesteld. In dat verband dient erop te worden gewezen dat die bedragen slechts kunnen gelden voor zover er daartoe voor het betreffende begrotingsjaar voldoende kredieten zijn uitgetrokken. Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten keurt immers elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de decreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door de genoemde bepalingen uit het ontwerp, en worden erdoor zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 7

7. Gevraagd naar de draagwijdte van artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikel 7, § 1, tweede lid bepaalt het doel van de Jeugdraad: op eigen initiatief, op verzoek van de Vlaamse Regering of van het Vlaams Parlement advies uit te brengen over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen en de jeugd vertegenwoordigen. De Vlaamse Regering heeft niet de verplichting om over deze of gene aangelegenheid de Jeugdraad om advies te verzoeken, wat evenwel niet wegneemt dat de Jeugdraad te allen tijde een advies kan uitbrengen. De afwezigheid van het lidwoord voor ‘ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit’ maakt het duidelijk dat er van een verplichting tot het vragen van bepaalde adviezen geen sprake is.

In het voorontwerp van decreet zoals ter advisering voorgelegd aan de Jeugdraad was alleen de eerste zin opgenomen van artikel 7, § 1, tweede lid.

Het advies van de Jeugdraad luidde: ‘We adviseren om de huidige omschrijving van de Vlaamse Jeugdraad te behouden voor de Jeugdraad: “De Jeugdraad heeft als doel op eigen initiatief, op verzoek van de Vlaamse Regering of van het Vlaams Parlement advies uit te brengen over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen. De Vlaamse Regering vraagt het advies van de Jeugdraad over ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering.” Het doel van de Jeugdraad wordt in het voorontwerp benoemd als adviesverlening over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen. Hierbij zou de adviesverlening over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen. Hierbij zou de adviesverlening over ontwerpen van decreet of besluit, zoals vandaag geldt voor de Vlaamse Jeugdraad, echter niet meer worden vermeld. Deze minimale concrete afspraak draagt nochtans sterk bij tot een optimale aanwending van de advisering van de Jeugdraad door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering heeft de tekst hierop aangepast zoals door de Jeugdraad gewenst”.

Het is evenwel niet evident dat de afwezigheid van het lidwoord “de” vóór de woorden “ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit” noodzakelijk impliceert dat het niet om een adviesverplichting gaat. Juist door het gegeven dat de tweede zin is toegevoegd, na de eerste zin, kan de indruk worden gewekt dat deze tweede zin tot doel heeft een adviesverplichting in te stellen.

Omwille van de duidelijkheid wordt beter geschreven “De Vlaamse Regering kan het advies van de Jeugdraad vragen over ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering”.

8. Luidens artikel 7, § 1, vijfde lid, van het ontwerp formuleert de Vlaamse Regering, binnen zestig dagen nadat ze het advies van de Jeugdraad heeft ontvangen, een met redenen omkleed antwoord op de adviezen die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Vlaamse overheid.

In zoverre deze bijzondere motiveringsverplichting betrekking heeft op ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering of van één van de leden ervan, acht de Raad van State het nuttig erop te wijzen dat die verplichting in de rechtspraak zou kunnen worden beschouwd als een substantieel vormvereiste, waarvan de miskenning kan leiden tot de vernietiging of de niet-toepassing van de volgens de genoemde procedure tot stand te komen besluiten. Het staat aan de

stellers van het ontwerp en aan het Vlaams Parlement te beoordelen of de genoemde verplichting behouden dient te blijven.

9. In artikel 7, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt best bepaald door wie de Jeugdraad wordt verkozen. Wil men zulks aan de Vlaamse Regering overlaten, zoals volgens de gemachtigde de bedoeling is, dan dient de in artikel 7, § 3, van het ontwerp vervatte delegatie in die zin te worden verduidelijkt.

10. Luidens artikel 7, § 2, vierde lid, van het ontwerp bepaalt de Jeugdraad de wijze van verkiezing en wordt de vastgestelde procedure aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering onderworpen, terwijl in artikel 7, § 3, van het ontwerp een delegatie aan de Vlaamse Regering wordt verleend om onder meer de procedure inzake de samenstelling van de Jeugdraad te bepalen.

Gewezen op deze tegenstrijdigheid, verklaarde de gemachtigde dat het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering over de wijze van verkiezing van de Jeugdraad beslist, maar op voorstel van die raad. Artikel 7, § 2, vierde lid, van het ontwerp dient derhalve te vervallen, terwijl de delegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 7, § 3, van het ontwerp dient te worden gekoppeld aan een voorstel van de Jeugdraad.

Tevens dient in een overgangsbepaling te worden voorzien voor de verkiezing van de eerste nieuwe Jeugdraad. Ter zake zou kunnen worden bepaald dat het de huidige Jeugdraad bedoeld in het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid is die het voorstel betreffende de verkiezingsprocedure formuleert.

Artikel 8

11. In artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de wijze van participatie van de Vlaamse Gemeenschap in de in artikel 8, § 1, eerste lid, ervan bedoelde vereniging wordt vastgelegd in de statuten van de vereniging. Volgens de gemachtigde is deze bepaling bedoeld als een machtiging aan de Vlaamse Regering om deel uit te maken van de genoemde vereniging. Zulks zou evenwel uitdrukkelijk in het ontwerp dienen te worden bepaald.

12. In artikel 8, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat een vereniging wordt gesubsidieerd als ondersteuningsorganisatie voor de gemeentelijke en provinciale jeugddiensten. Deze organisatie (uit artikel 17, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp volgt dat het om een vereniging zonder winstoogmerk moet gaan) is een ledenorganisatie die openstaat voor alle gemeentebesturen uit het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voor de Vlaamse provinciebesturen en voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Vraag is of de decreetgever ook kan bepalen dat gemeentebesturen uit het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad deel kunnen uitmaken van de genoemde vereniging. Aangezien die vereniging werkzaam is op het vlak van het jeugdbeleid in de zin van artikel 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en artikel 8, § 3, van het ontwerp bijgevolg een culturele aangelegenheid als bedoeld in artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet betreft, dient de ontworpen regeling te worden getoetst aan de beginselen inzake territoriale bevoegdheid neergelegd in artikel 127, § 2, van de Grondwet. In dat verband kan worden verwezen naar advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003,³ waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, het volgende heeft opgemerkt:

“24. Wat de culturele aangelegenheden en het onderwijs betreft, zijn de beginselen met betrekking tot de toepasbaarheid van gemeenschapsdecreten te Brussel de volgende.

Artikel 127, § 2, van de Grondwet luidt als volgt:

‘Deze decreten⁴ hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.’

Het hier gebruikte criterium is dat van de activiteit van de betrokken instellingen.

Artikel 22 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bepaalt evenwel het volgende:

³ Advies over een voorontwerp van decreet “betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking”, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2099/1.

⁴ Voetnoot 17 uit het geciteerde advies 36.064/VR/3:

Het gaat hier om de decreten bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van deze bepaling, te weten die welke uitgevaardigd worden in de volgende aangelegenheden:

1° de culturele aangelegenheden;

2° het onderwijs (...);

3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

‘In afwijking van de bepalingen van deze afdeling⁵ zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit een enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstige gebied. Bij die categorie van inrichtingen horen alle kinderbewaarplaatsen en peuterafdelingen.’

Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs het volgende:

‘De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillende taalstelsels van kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel.’

Uit deze twee bepalingen volgt, ten minste impliciet wat de tweede betreft, dat de activiteiten inzake cultuur en onderwijs van de gemeenten onderworpen kunnen zijn aan een eentalig taalstelsel, en dat bijgevolg de gemeenschapsdecreten in dezen aan de gemeenten in principe rechten kunnen toekennen en verplichtingen opleggen⁶.

Wat deze aangelegenheden betreft, heeft deze regeling evenwel alleen betrekking op de gemeentelijke instellingen die zo georganiseerd zijn dat ze hun activiteiten uitsluitend in één taal uitoefenen. Zo niet dienen deze instellingen als tweetalig te worden beschouwd, overeenkomstig het gemeene recht dat op deze gemeenten van toepassing is. Bij wijze van gevolg kunnen ze in dat geval niet meer vallen onder het toepassingsgebied van gemeenschapsdecreten, maar onder dat van federale wetten, omdat de federale overheid op grond van artikel 127, § 2, van de Grondwet residuair bevoegd is gebleven ten aanzien van bilinguïstische instellingen in de sectoren cultuur en, in voorkomend geval, onderwijs.

Te dezen kan het ontworpen decreet op de twee laatstgenoemde domeinen door de gemeenten dus slechts ten uitvoer gelegd worden via lokale instellingen⁷.

Het is derhalve slechts voor zover er gemeentelijke eentalige jeugddiensten bestaan dat artikel 8, § 3, tweede lid, van het aan te nemen decreet, waarin slechts een mogelijkheid wordt opengesteld, toepassing kan vinden ten aanzien van de gemeenten uit het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

⁵ Voetnoot 18 uit het geciteerde advies 36.064/VR/3:

De afdeling die hier wordt bedoeld is afdeling 3 (“Brussel Hoofdstad”) van hoofdstuk III (“Gebruik van de talen in de plaatselijke diensten”) van de voormelde gecoördineerde wetten, dat in hoofdzaak een tweetaligheidsregeling instelt voor de plaatselijke diensten, met inbegrip van de gemeenten, in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

⁶ Voetnoot 19 uit het geciteerde advies 36.064/VR/3:

Zie het voormelde advies 33.566/AG/2, *Parl. St.*, Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, p. 49, noot 4.

⁷ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies 36.064/VR/3:

Het hoeft niet noodzakelijk te gaan om instellingen met een autonome rechtspersoonlijkheid tegenover de gemeenten zelf.

Artikel 15

13. Artikel 15 van het ontwerp betreft de subsidiëring van politieke jongerenbewegingen. Uit artikel 15, § 1, tweede en laatste lid, van het ontwerp blijkt dat een politieke jongerenbeweging slechts kan worden gesubsidieerd indien ze binnen een welbepaalde politieke partij werkzaam is, zodat jongerenbewegingen die evenzeer politieke vorming beogen, maar niet aan een bepaalde politieke partij zijn verbonden, niet voor subsidiëring in aanmerking komen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er voor dat verschil in behandeling een verantwoording bestaat die de toets aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie doorstaat. Zo die verantwoording effectief bestaat, verdient het aanbeveling ze in de memorie van toelichting weer te geven.

Artikel 17

14. Luidens artikel 17, § 1, tweede lid, 3°, van het ontwerp worden de “nadere regels” betreffende het financieel verslag bepaald door de Vlaamse Regering.

De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk. Enkel wanneer beoogd wordt aan de Vlaamse Regering een ruimere bevoegdheid toe te kennen dan voortvloeit uit haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient een delegatiebepaling te worden opgenomen, maar dan dient te worden gepreciseerd waarop de delegatie juist slaat.

Artikel 18

15. De draagwijdte van artikel 18, eerste lid, van het ontwerp is niet duidelijk, nu enerzijds gewag wordt gemaakt van “bevindingen” en van een “standpunt” van de administratie (wat eerder op een voornemen wijst), terwijl anderzijds wordt bepaald dat ertegen een “bezwaar” kan worden ingediend bij de Vlaamse Regering, wat kan doen vermoeden dat de administratie een eigenlijke beslissing neemt waartegen dan een administratief beroep bij de Vlaamse Regering mogelijk is. De genoemde bepaling dient in het licht van de bedoeling van de stellers ervan worden gespecificeerd.

Artikel 19

16. De gemachtigde verstrekte de volgende toelichting bij de in artikel 19 van het ontwerp opgenomen overgangsregeling:

“Art. 12 bepaalt dat de drie genoemde soorten verenigingen een erkenningsprocedure moeten doorlopen. Slechts daarna kunnen ze in aanmerking komen voor subsidiëring. Om in de overgang tussen de twee decreten geen kloof te laten ontstaan tussen het huidige decreet en het nieuwe wordt er voor gekozen hen onmiddellijk voor subsidiëring in aanmerking te laten komen.

Verenigingen die erkend willen worden moeten aan bepaalde criteria voldoen, maar bovendien, willen zij hun erkenning behouden, dan moeten ze er aan blijven voldoen. Dus als vastgesteld wordt dat de verenigingen uiteindelijk toch niet voldoen dan zal hun erkenning ingetrokken worden.

(...)

Het gaat om een overgangsmaatregel. Landelijk georganiseerde jeugdverenigingen kunnen op basis van het huidige decreet enkel gesubsidieerd worden indien ze erkend zijn; verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen zijn niet erkend op basis van het huidige decreet, het systeem van erkenning is nieuw voor deze verenigingen”.

Het karakter van overgangsmaatregel zou in artikel 19 duidelijker tot uiting moeten komen, inzonderheid door te bepalen vanaf wanneer de betrokken verenigingen dienen te voldoen aan de nieuwe erkenningsvoorwaarden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS