

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.930/3
VAN 28 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 februari 2012 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’, 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,¹ 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 ondersteuning en de stimulering van het lokale jeugdbeleid en bepaalt de bevoegdheden van de provincies inzake het jeugdbeleid.

In de eerste plaats wordt beoogd de bestaande regelgeving inzake het jeugdbeleid aan te passen aan de regeling die is opgenomen in het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd (hierna: planlastendecreet).

Er wordt in het algemeen bepaald dat het planlastendecreet van toepassing is (artikel 3), al worden de beleidsprioriteiten voor het jeugdbeleid wel in het ontwerp zelf bepaald, met een machtiging aan de Vlaamse Regering om bijkomende beleidsprioriteiten te bepalen (artikel 4, § 1).

Voorts bevat het ontwerp specifieke bepalingen ten aanzien van het jeugdbeleidsplan van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikel 4, § 2), nadere regels betreffende de financiering of de subsidiëring van het lokale jeugdbeleid (artikel 4, §§ 3 tot 6, en artikel 7), bepalingen betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de gemeentelijke jeugdraden (artikel 5), en een bepaling betreffende de bekroning, eventueel door middel van het toekennen van een prijs, van gemeenten die een bijzondere inspanning hebben geleverd ten voordele van kinderen of jongeren (artikel 6).

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

Ten slotte bepaalt het ontwerp de bevoegdheden van de provincies inzake het jeugdbeleid (artikel 8).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de bepalingen van het planlastendecreet van toepassing zijn op “deze aangelegenheid”. Met dat artikel 3 wordt het planlastendecreet van toepassing verklaard op het aan te nemen decreet of alvast op bepaalde onderdelen ervan². Daardoor wordt het toepassingsgebied van het planlastendecreet, dat op zich slechts betrekking heeft op plan- en rapporteringsverplichtingen die door de *Vlaamse Regering* worden opgelegd,³ verbreed tot verplichtingen die rechtstreeks door de decreetgever worden opgelegd.

Zulks doet een aantal vragen rijzen. Hoe de regeling uit het planlastendecreet en de ontworpen regeling zich tot elkaar verhouden, is immers niet steeds duidelijk. Al komen sommige moeilijkheden voort uit de onduidelijkheid van het planlastendecreet zelf,⁴ kan hieromtrent het volgende worden opgemerkt.

3.1. In het algemeen kan worden vooropgesteld dat als in een decreet wordt bepaald dat een andere decretale regeling van toepassing is op de erdoor geregelde aangelegenheid, de regels waarnaar verwezen wordt in principe onverkort van toepassing zijn. Dat houdt in dat als de decreetgever van dit principe wil afwijken, hij dit expliciet dient te bepalen. Zonder uitdrukkelijke andersluidende bepaling in het voorliggende ontwerp, zijn alle bepalingen van het planlastendecreet derhalve in principe van toepassing op de relevante onderdelen van het aan te nemen decreet, ook al vallen die onderdelen op zich niet onder het toepassingsgebied van het planlastendecreet, dat, zoals reeds is opgemerkt, slechts van toepassing is op de door de *Vlaamse Regering* opgelegde plan- en rapporteringsverplichtingen.

² Dit zou duidelijkheidshalve best als zodanig worden bepaald in plaats van te schrijven dat de bepalingen van het planlastendecreet “van toepassing [zijn] op deze aangelegenheid”.

³ Krachtens zijn artikel 3 is het planlastendecreet van toepassing “op de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die de Vlaamse Regering voor achtereenvolgende jaren oplegt aan de lokale besturen om hen te stimuleren of te verplichten om uitwerking te geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten”, dit zijn “beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering formuleert (...)” (artikel 2, 1°, van hetzelfde decreet).

⁴ Zie hierover advies 49.284/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1), p. 119-122, inzonderheid opmerkingen 5.4 tot 7.

3.2. Artikel 4, § 1, van het planlastendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de Vlaamse beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen voor de komende lokale beleidscyclus⁵ bekendmaakt, waarbij ze de hoogte van de totale subsidie en de criteria voor de verdeling ervan vermeldt. Vraag is hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 4, § 1, van het ontwerp, waarin de Vlaamse beleidsprioriteiten “voor het beleidsveld jeugd, ten behoeve van het jeugdwerk” door de decreetgever worden bepaald.

Nu artikel 4, § 1, van het planlastendecreet enkel betrekking lijkt te hebben op de *bekendmaking* van de beleidsprioriteiten die worden vastgesteld in (of op basis van) de sectordecreten, wat in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet wordt bevestigd,⁶ rijst er vanuit het oogpunt van de samenhang met dat artikel 4, § 1, geen probleem.

Artikel 4, § 2, van het planlastendecreet, dat onder meer bepaalt dat de Vlaamse Regering naar aanleiding van een door haar gemaakte evaluatie na drie jaar, in voorkomend geval de nieuwe of de gewijzigde beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen bekendmaakt, moet dan eveneens zo worden begrepen dat het om een loutere mededeling gaat van eventueel door de decreetgever of door de Vlaamse Regering (in geval dat extra beleidsprioriteiten worden bepaald) aangepaste Vlaamse beleidsprioriteiten (door middel van een voorafgaande aanpassing van artikel 4, § 1, van het aan te nemen decreet).

3.3. Artikel 4, § 1, derde lid, van het ontwerp, naar luid waarvan elke gemeente in haar meerjarenplan aangeeft hoe ze op het lokale niveau invulling geeft aan de Vlaamse beleidsprioriteiten voor het beleidsveld jeugd waarvoor ze subsidies wenst te ontvangen, is een overbodige herhaling van artikel 5 van het planlastendecreet, waarin reeds eenzelfde verplichting wordt opgelegd.

De genoemde bepaling dient derhalve te worden weggelaten.

3.4 Om geheel aan te sluiten bij artikel 6, 4°, van het planlastendecreet, dient in artikel 5, § 3, van het ontwerp te worden bepaald dat het gemeentebestuur dient *aan te tonen* dat het de jeugdraad bij de opmaak van het meerjarenplan heeft betrokken.

⁵ Beleidscyclus van zes jaar die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen (zie artikel 2, 3°, van het planlastendecreet).

⁶ M.v.T., *Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1, p. 13; in dezelfde zin advies 49.284/3 van 8 maart 2011, *l.c.*, p. 123, opmerking 10.

3.5. Aangezien het planlastendecreet ook geldt ten aanzien van de provincies (zie artikel 2, 4°, van dat decreet en artikel 3 van het ontwerp), dienen ten aanzien van de provincies beleidsprioriteiten te worden vastgesteld. Anders dan ten aanzien van de gemeenten (zie artikel 4, § 1, van het ontwerp), bevat het ontwerp ten aanzien van de provincies geen lijst met beleidsprioriteiten. Wel bevat artikel 8 een lijst van bevoegdheden die de provincies mogen uitoefenen. Sommige van die bevoegdheden zouden eventueel als beleidsprioriteiten kunnen worden beschouwd; dit is in het bijzonder het geval met het “inclusief beleid” (artikel 8, 2°) en “het organiseren van participatie” (artikel 8, 3°). Het is ook denkbaar dat de stellers van het ontwerp alle bevoegdheden meteen ook als beleidsprioriteiten beschouwen. Er moet echter op worden gewezen dat bevoegdheden (die omschreven moeten worden in de zin van aangelegenheden) fundamenteel verschillend zijn van beleidsprioriteiten (die in de uitoefening van bepaalde bevoegdheden nagestreefd kunnen worden).

De stellers van het ontwerp zouden artikel 8 dan ook moeten herschrijven, en naast een lijst van bevoegdheden ook een lijst van beleidsprioriteiten moeten vaststellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

4. Luidens de aan artikel 2, 3°, van het ontwerp toegevoegde zin eerbiedigt het jeugdwerk de rechten van het kind, zoals die gewaarborgd zijn in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Uit die bepaling, die overigens niet thuishoort in een definitie, zou duidelijker dienen te blijken dat het gaat om een subsidiëringsvoorwaarde.

Artikel 4

5. In artikel 4, § 1, eerste en derde lid, schrijve men telkens “jeugdbeleid” in plaats van “beleidsveld jeugd”.

6. Luidens artikel 4, § 3, van het ontwerp dienen de gegevens over de werking, de leden, de vorming van de begeleiders en het financiële beheer in het Nederlands op de zetel van de te subsidiëren jeugdwerkinitiatieven voorhanden te zijn, en dienen de jeugdwerkinitiatieven het Nederlands te gebruiken bij hun werking.

Voor het hanteren van de genoemde criteria dient een deugdelijke verantwoording te bestaan die de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en aan andere internationaalrechtelijke of grondwettelijke beginselen kan doorstaan.⁷

Wat betreft het vereiste dat de genoemde gegevens en documenten van de betrokken initiatieven in het Nederlands op de zetel ervan voorhanden dienen te zijn, zou die verantwoording er alvast in kunnen bestaan dat de gemeente moet kunnen nagaan of de activiteiten van de initiatieven passen in de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Nu het vereiste beperkt blijft tot gegevens en documenten die voor die controle relevant zijn, lijkt het ook niet onevenredig.

Wat het vereiste betreft dat de jeugdwerkinitiatieven het Nederlands dienen te gebruiken bij hun werking, zou, wat het Nederlandse taalgebied betreft⁸, de doelstelling van de maatregel dienen te worden geëxpliciteerd om te kunnen oordelen of hij een wettig doel nastreeft.

In ieder geval verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting de verantwoording voor het opleggen van de genoemde vereisten te geven.

Artikel 8

7. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het beperken van de bevoegdheden van de provincies inzake het jeugdbeleid tot de zes domeinen die erin zijn opgesomd, en houdt bijgevolg een beperking van de provinciale autonomie ter zake in. Al zouden de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet slechts worden geschonden wanneer een beperking op het

⁷ Wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geldt de grondwettelijke aanknopingsfactor van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als behorende tot de Vlaamse Gemeenschap, zodat hier de taal waarin de werking gebeurt alvast het Nederlands dient te zijn.

⁸ Wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, zie voetnoot 6.

beginsel van de provinciale autonomie kennelijk onevenredig is,⁹ wordt in de memorie van toelichting toch best de verantwoording gegeven voor de beperking van de provinciale autonomie, waarin met name zou moeten worden uitgelegd waarom de ontnomen bevoegdheden beter kunnen worden uitgeoefend op een ander beleidsniveau dan het provinciale.¹⁰

8. In verband met de vermenging van bevoegdheden en beleidsprioriteiten, minstens de verwarring tussen beide, wordt verwezen naar opmerking 3.5, waarin is aanbevolen om artikel 8 te herschrijven en naast een lijst van bevoegdheden ook een lijst van beleidsprioriteiten vast te stellen.

9. In artikel 8, 5° en 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat de provincies de erin opgesomde bevoegdheden uitoefenen “overeenkomstig de bepalingen opgenomen in een bestuursakkoord zoals vermeld in artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005”.

Hiermee wordt vooruitgelopen op een mogelijke vervanging van artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (waarin thans geen gewag wordt gemaakt van een bestuursakkoord), die vervat is in een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005’.¹¹

Het is in ieder geval voorbarig te verwijzen naar een beleidsinstrument dat nog niet in de rechtsorde bestaat. Die verwijzing kan slechts worden behouden zo de wijzigingen aan het Provinciedecreet vóór of ten laatste samen met het decreet dat zou voortvloeien uit het voorliggende ontwerp, tot stand komen. Overigens dient de regeling in het bestuursakkoord beperkt te blijven tot praktische regels betreffende de bevoegdheidsuitoefening.

⁹ Grondwettelijk Hof, nr. 95/2005, 25 mei 2005, B.26; zie ook, wat betreft de gemeentelijke autonomie waarvoor dezelfde beginselen gelden, Grondwettelijk Hof, nr. 7/2009, 15 januari 2009, B.6.3; Grondwettelijk Hof, nr. 89/2010, 29 juli 2010, B.18.4; Grondwettelijk Hof, nr. 109/2011, 16 juni 2011, B.8.3.

¹⁰ Het bestaan van een verantwoording hiervoor vormt immers één van de elementen die het Grondwettelijk Hof bij zijn evenredigheidstoets zal betrekken (zie de arresten geciteerd in vorige voetnoot).

¹¹ Over dit voorontwerp van decreet heeft de Raad van State op 29 november 2011 advies 50.557/3 gegeven (*Parl.St.*, VI.Parl., 2011-2012, nr. 1493/1).

Artikel 9

10. Luidens artikel 9 van het ontwerp treedt het aan te nemen decreet, met uitzondering van twee artikelen ervan, in werking op 1 januari 2014.

De stellers van het ontwerp dienen die regeling van de temporele werking aan een nieuw onderzoek te onderwerpen gelet op het gegeven dat artikel 4, § 1, van het planlastendecreet op 30 oktober 2012 in werking treedt en de erin vermelde beleidsprioriteiten op die datum bekendgemaakt dienen te zijn, alsmede op het gegeven dat de komende strategische meerjarenplannen van gemeenten en provincies vóór 31 december 2013 moeten zijn vastgesteld (artikel 146, § 1, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 142, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005).

Slotopmerking

11. De aan te nemen regeling komt in de plaats van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid. Aan het ontwerp dient derhalve een artikel te worden toegevoegd dat ertoe strekt dat decreet op te heffen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS