

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.051/3
VAN 27 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 maart 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 subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme', 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 beperkt tot 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 regeling van de subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, twee ondersteuningsstructuren voor respectievelijk de jeugdverblijfcentra en de hostels, en van een instelling waaraan het beheer van bepaalde jeugdinfastructuren van de Vlaamse Gemeenschap wordt toevertrouwd (de vereniging zonder winstoogmerk “Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme”).

Het aan te nemen decreet komt in de plaats van het decreet van 3 maart 2004 ‘houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’. Het ontwerp bevat weinig inhoudelijke vernieuwingen ten opzichte van dat decreet, en is vooral gericht op het verlichten van de administratieve lasten van de uitbaters van de hostels en de jeugdverblijfcentra, en op het wegnemen van een aantal interpretatiemoeilijkheden.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6 van het decreet van 18 juli 2008 ‘houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid’ dient een ontwerp van decreet op het ogenblik van zijn indiening bij het Vlaams Parlement vergezeld te gaan van een kind- en jongere-effectrapport wanneer het belang van personen jonger dan vijftientig jaar erdoor rechtstreeks wordt geraakt. Aangezien dat laatste het geval is met het ontwerp, diende erover een kind- en jongere-effectrapport te worden opgesteld, wat niet is gebeurd.

Het genoemde vormvereiste dient alsnog te worden vervuld. Mochten ten gevolge ervan wijzigingen aan het ontwerp worden aangebracht, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontwerp wordt *nominatim* voorzien in de subsidiëring van de vereniging zonder winstoogmerk “Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme”, die instaat voor het beheren van twee jeugdcentra.

Door de rechtstreekse aanwijzing van die vereniging worden andere verenigingen die de opgedragen taken zouden kunnen uitoefenen en die eveneens aan de subsidievoorwaarden voldoen, definitief uitgesloten, hetgeen in strijd kan komen met het gelijkheidsbeginsel.

Het ontwerp zou meer in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel indien in het ontworpen decreet in het algemeen de voorwaarden worden bepaald voor de subsidiëring van de rechtspersoon waaraan de betrokken jeugdcentra ter beschikking worden gesteld, waarna bij (individueel) besluit van de Vlaamse Regering de rechtspersoon kan worden aangewezen die daadwerkelijk wordt gesubsidieerd.²

5. Het ontwerp heeft betrekking op overheidsmaatregelen inzake een culturele aangelegenheid, waarop de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, van toepassing is. Meer bepaald dient het ontwerp, in zoverre het betrekking heeft op gesubsidieerde instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, te worden getoetst aan artikel 11 van die wet. 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

² Bovendien dient erop te worden gewezen dat het procedé van het erkennen of het subsidiëren van een openbare dienst in functionele zin niet van zijn doel mag worden afgewend door het te hanteren om in werkelijkheid een openbare dienst in organieke zin op te richten; die handelwijze zou niet alleen de betrokken dienst onttrekken aan de regels inzake administratieve, budgettaire en - via de ministeriële verantwoordelijkheid - parlementaire controle en zijn personeel essentiële waarborgen ontnemen, maar zou ook strijden met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ neergelegde legaliteitsbeginsel, op grond waarvan de oprichting van gedecentraliseerde diensten en instellingen, hun samenstelling, hun bevoegdheid, hun werking en het toezicht erop bij decreet dienen te worden geregeld.

beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn. Bovendien moet de subsidie aan de genoemde instellingen bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

De artikelen 6 tot 10 van het ontwerp dienen fundamenteel te worden herwerkt in het licht van deze beginselen. Thans wordt de regeling van de subsidiëring in belangrijke mate overgelaten aan de Vlaamse Regering of geregeld in de “subsidieovereenkomsten” bedoeld in artikel 10 van het ontwerp.

Deze werkwijze is in strijd met het legaliteitsbeginsel dat bij artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 wordt opgelegd, en overigens ook, wat de subsidieovereenkomsten betreft, met de beginselen betreffende de uitoefening van de normatieve functie als zodanig. De essentiële regels betreffende de subsidiëring dienen in het ontwerp zelf te worden opgenomen, terwijl de aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten slechts betrekking kunnen hebben op de tenuitvoerlegging van de beginselen die door de decreetgever zelf zijn vastgesteld. In de bedoelde 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 13

6. Artikel 13, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de jeugdverblijfcentra en de hostels werkings- en personeelssubsidies kunnen ontvangen. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere voorwaarden hiervoor. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat bij de subsidiëring het principe geldt dat de uitbaters een hogere werkingssubsidie ontvangen naarmate ze meer jeugdwerk huisvesten, en dat dit principe verder zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit.

Het genoemde principe zou, teneinde discussie over de draagwijdte van de aan de Vlaamse Regering toegekende delegatie te vermijden, in het ontwerp zelf moeten worden opgenomen.

Artikel 14

7. Het is klaarblijkelijk de bedoeling dat het nieuwe decreet op 1 januari 2013 in de plaats komt van het huidige decreet van 3 maart 2004. Met het oog daarop moet niet enkel het decreet van 3 maart 2004 worden opgeheven op 1 januari 2013, maar dient ook het nieuwe decreet op die datum in werking te treden. Daartoe wordt best een artikel met de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet in het ontwerp opgenomen en de verwijzing naar de datum van 1 januari 2013 in artikel 14 van het ontwerp geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS