



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.441/3
van 25 juni 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Abänderung des Dekrets vom 6. Dezember
2011 zur Förderung der Jugendarbeit’

Op 25 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur en Sport, Werkgelegenheid en Media van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Dekrets vom 6. Dezember 2011 zur Förderung der Jugendarbeit’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2021.

*

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot wijziging van het decreet van 6 december 2011 ‘zur Förderung der Jugendarbeit’.

Een van voornaamste wijzigingen betreft de regeling van de personeelssubsidies (artikel 6 van het voorontwerp), waarbij de functies die voor steun in aanmerking komen worden verruimd tot jeugdwelzijnswerkers, assistent-jeugdwerkers en leidinggevendenden, en waarbij voor de jeugdwelzijnswerkers de procedure voor het gelijkstellen van diploma's wordt uitgebreid. Een aantal subsidieregelingen in het decreet van 6 december 2011 worden hieraan aangepast (artikelen 18, 25 en 29).

Daarnaast worden een aantal definities ingevoegd (artikel 1) en wordt de omschrijving van wat jeugdwerk inhoudt aangepast (artikel 2). Voorts wordt het strategisch plan voor de jeugd voortaan aan een ondersteuningsperiode van vijf jaar gekoppeld, en niet langer aan de regeerperiode (artikel 4) en worden de algemene ondersteuningscriteria voor jeugdvoorzieningen (artikel 5) en de ondersteuningscriteria voor jeugdorganisaties (artikel 7) gewijzigd.

Voorts wordt het door jeugdorganisaties voor te leggen “concept” vervangen door een ondersteuningsaanvraag (artikel 8) en de goedkeuring van het concept door de goedkeuring van die aanvraag (artikel 9), en wordt de regeling van de effectiviteitsdialoog hieraan aangepast (artikel 10). Ook wordt in een regeling voorzien om een jeugdorganisatie in een hogere of lagere categorie onder te brengen (artikel 11). De bedragen voor subsidies voor jeugdorganisaties (artikel 12) en voor jeugdkampen (artikel 13) worden gewijzigd.

Ook voor de aanbieder van jongereninformatie wordt het voor te leggen “concept” vervangen door een ondersteuningsaanvraag (artikel 14) en de goedkeuring van het concept door de goedkeuring van die aanvraag (artikel 15), en wordt de regeling van de prestatieovereenkomst (artikel 16), de begeleiding (artikel 17) en de subsidiëring van het informatiecentrum (artikel 18) hieraan aangepast. Hetzelfde geldt voor de aanbieders van open jeugdwerk (artikelen 21 tot 25).

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

Vervolgens wordt in een regeling voorzien voor het aanbieden van mobiel jeugdwerk (artikelen 26 tot 28), wordt de regeling voor de subsidiëring voor het volgen van opleidingen en voortgezette opleidingen gewijzigd (artikelen 30 en 31) en wordt het toepassingsgebied van de regeling van de subsidiëring voor uitrustingsvoorwerpen uitgebreid tot alle jeugdvoorzieningen (artikelen 32 en 33).

Ten slotte wordt ook in een regeling voorzien voor de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 19 en 34), en in een indexatiemechanisme (artikel 35) en wordt de toezichtregeling aangepast (artikel 36).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 39), maar er wordt in een aantal overgangsbepalingen voorzien (artikelen 37 en 38).

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op subsidies voor hetzij alle jeugdvoorzieningen, hetzij een van de instellingen of organisaties die overeenkomstig artikel 1, 12°, van het decreet van 6 december 2011 onder dat begrip vallen.

Deze bepalingen werden volgens de gemachtigde om de volgende reden niet aangemeld, met toepassing van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, bij de Europese Commissie:

“Die im vorliegenden Dekretvorentwurf erwähnte Bezuschussung dient der Unterstützung von anerkannten Jugendeinrichtungen, damit diese in der Lage sind, die im Dekret vorgesehenen Aufgaben auszuführen. Dabei handelt es sich um das Anbieten von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse durch Einrichtungen, die keinen Gewinn zu erzielen versuchen. Diese Dienstleistungen werden nicht auf dem normalen Markt angeboten. Aus diesen Gründen handelt es sich nicht um wirtschaftliche Tätigkeiten, und die Bezuschussung gilt nicht als staatliche Beihilfe.”

Indien geen enkele van de betrokken jeugdvoorzieningen een economische activiteit uitoefent, is een aanmelding effectief niet vereist. Of dit voor alle jeugdvoorzieningen het geval is, kan de Raad van State bij gebreke aan feitelijke kennis niet met zekerheid beoordelen. Zo is een van de prioriteiten van het jeugdwerk “digitaal jeugdwerk om de digitale competenties en de mediageletterdheid van jonge mensen te bevorderen”,² wat zich zou kunnen vertalen in het geven van opleidingen die wel een economische activiteit zouden kunnen uitmaken.

² Ontworpen artikel 5, § 2, eerste lid, 4°, van het decreet van 6 december 2011 (artikel 5, 4°, van het voorontwerp).

Zo door een of meer betrokken jeugdvoorzieningen toch een economische activiteit zou worden uitgeoefend, dient te worden nagegaan of een vrijstellingsregeling van toepassing is³ en of aan de voorwaarden daarvan is voldaan. Indien dat niet het geval is, is aanmelding bij de Europese Commissie vereist.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De ontworpen regeling heeft betrekking op culturele aangelegenheden die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, namelijk aangelegenheden als bedoeld in artikel 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele gemeenschap (in dit geval de Duitstalige Gemeenschap), bij decreet worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, die bestaat uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking en de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten. Hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van dergelijke instellingen bij decreet moet worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van die instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de 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.

Wat betreft de subsidies aan instellingen die geen werking hebben die is gericht op de gehele Duitstalige Gemeenschap, wordt bij artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 enkel vereist dat de erkenning en de subsidiëring krachtens een decreet worden geregeld, zodat ter zake minder strenge vereisten gelden.

4.2. Het voorontwerp voorziet niet in een erkenning van de gesubsidieerde organisaties, maar regelt rechtstreeks de subsidiëring ervan. Dat ervoor wordt gekozen om de tussenstap van de erkenning niet op te nemen in de ontworpen regeling, is echter geen reden om aan te nemen dat artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 in voorkomend geval niet toepasselijk zou zijn, mede gelet op de doelstelling van deze wet, namelijk het voorkomen van discriminaties om ideologische en filosofische redenen, ter uitvoering van artikel 131 van de Grondwet.

³ Zoals die opgenomen in verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen’, verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’ of verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

4.3.1. Opdat artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 van toepassing zou zijn, is wel vereist dat de ontworpen regeling betrekking heeft op instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Duitstalige Gemeenschap.

4.3.2. In advies 49.386/3 heeft de Raad van State reeds vastgesteld dat het Jeugdbureau van de Duitstalige Gemeenschap zich richt tot de gehele Duitstalige Gemeenschap.⁴ Bijgevolg moet ten aanzien van de bepalingen van het voorontwerp die van toepassing zijn op het Jeugdbureau (de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp, aangezien het Jeugdbureau tot de jeugdvoorzieningen behoort die in die artikelen worden geregeld, en de artikelen 26 tot 29 van het voorontwerp), worden nagegaan of ze verenigbaar zijn met artikel 11 van de wet van 16 juli 1973.

Terwijl het decreet van 6 december 2011 oorspronkelijk voorzag in twee informatiecentra voor jongeren, een voor het kanton Eupen en een voor het kanton Sankt-Vith, is er sinds de inwerkingtreding van de artikelen 31 tot 39 van het programmadecreet 2020 van 10 december 2020 op 1 juni 2021 maar één ondersteunende aanbieder meer voor de jongereninformatie in het Duitse taalgebied.⁵ Bijgevolg betreffen de bepalingen van het voorontwerp die van toepassing zijn op het informatiecentrum (de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp, aangezien het informatiecentrum tot de jeugdvoorzieningen behoort die in die artikelen worden geregeld, en de artikelen 14 tot 18) eveneens een instelling die activiteiten uitoefent die gericht zijn op de gehele Duitstalige Gemeenschap.

4.4.1. In zoverre het voorontwerp binnen het toepassingsgebied van artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 valt, kan het volgende worden opgemerkt.

4.4.2. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 bepaalt het decreet, wanneer het gaat om “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap”, dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig een subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat.

Uit het ontworpen artikel 21, § 1, van het decreet van 6 december 2011 vloeit voort dat het jongereninformatiecentrum een subsidie ontvangt “om zijn werkings- en personeelskosten te dekken”. De jaarlijkse forfaitaire subsidie voor de werkingskosten bedraagt 80.000 euro. Het personeel wordt gesubsidieerd overeenkomstig het ontworpen artikel 5.1 van het decreet van 6 december 2011.

Nergens blijkt evenwel uit dat rekening wordt gehouden met de werkelijk gepresteerde activiteiten van het jongereninformatiecentrum. Op dit punt is de ontworpen regeling derhalve niet bestaanbaar met artikel 11 van de wet van 16 juli 1973.

⁴ Adv.RvS 49.386/3 van 30 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 december 2011, *Parl.St.* Parl.D.G. 2010-11, nr. 86/1, 70, opmerking 6.2.

⁵ Zie artikel 15 van het decreet van 6 december 2011, zoals gewijzigd bij artikel 33 van het programmadecreet van 10 december 2020.

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

4.4.3.2. In het voor advies voorgelegde voorontwerp worden de (algemene) ondersteuningscriteria geregeld, die gelden als subsidievoorwaarden, evenals de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om personeelssubsidies te kunnen ontvangen, en de ondersteuningsaanvragen. De Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: de regering) wordt evenwel gemachtigd om voor de personeelssubsidies onder meer “de nadere regels omtrent subsidiëring” te bepalen.⁶

De nadere bepaling van de subsidieregeling kan evenwel enkel de precisering betreffen van de in het aan te nemen decreet bepaalde criteria; het genoemde legaliteitsbeginsel staat er immers aan in de weg dat ten aanzien van instellingen die activiteiten verrichten die zijn gericht op de gehele Duitstalige Gemeenschap, nieuwe subsidievoorwaarden bij besluit van de regering zouden worden ingevoerd.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de machtiging aan de regering om “de vorm en de werkwijze voor de (ondersteunings)aanvraag”⁷ vast te leggen en om “andere in te dienen stukken” te bepalen,⁸ die geen betrekking kunnen hebben op nieuwe procedureregels.

4.4.3.3. Naar luid van het ontworpen artikel 19 en het ontworpen artikel 30.1, § 3, van het decreet van 6 december 2011 (artikelen 16 en 28 van het voorontwerp) sluit de regering respectievelijk een prestatieovereenkomst met de aanbieder van jongereninformatie en een beheerscontract met het Jeugdbureau. In die overeenkomsten kunnen evenwel geen bijkomende subsidievoorwaarden worden opgenomen. Ze kunnen enkel de concretisering inhouden van de voorwaarden die bij het aan te nemen decreet zijn bepaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. In punt 1° van artikel 4 van het voorontwerp schrijve men dat het opschrift van het artikel wordt *aangevuld* met de woorden “en ondersteuningsperiode”.

Hetzelfde geldt voor artikel 27, 1°, van het voorontwerp.

⁶ Ontworpen artikel 5.1, § 4, van het decreet van 6 december 2011 (artikel 6 van het voorontwerp).

⁷ Ontworpen artikelen 17, derde lid, en 30.1, § 1, tweede lid, van het decreet van 6 december 2011 (artikelen 14 en 28 van het voorontwerp)

⁸ Ontworpen artikel 30.1, § 2, tweede lid, van het decreet van 6 december 2011 (artikel 28 van het voorontwerp).

Artikel 6

6. In het ontworpen artikel 5.1, § 1, tweede lid, van het decreet van 6 december 2011 wordt in de mogelijkheid voorzien om andere diploma's dan die vereist voor de jeugdwerkers, als gelijkwaardig te erkennen.

In het ontworpen artikel 5.1, §§ 2 en 3, van het decreet van 6 december 2011 wordt niet in een gelijkaardige regeling voorzien ten aanzien van de assistent-jeugdwerkers, die minstens houder moeten zijn van een getuigschrift van hoger secundair onderwijs of van een eindeleertijdsgetuigschrift, en van de leidinggevendenden, die minstens over een bachelordiploma moeten beschikken.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Dies ist keine Neuerung, sondern bereits im bisherigen Jugendförderdekret zurückzufinden. In Artikel 5.1, §§ 2 und 3 scheint dies nicht notwendig zu sein, insofern keine besondere Ausrichtung des Diploms gefordert wird. Der Artikel nimmt keine Berufsqualifikationen vor, es handelt sich lediglich um Zuschussbedingungen.”

In tegenstelling tot hetgeen het geval is in het ontworpen artikel 5.1, § 1, eerste lid, 2°, van het decreet van 6 december 2011 wordt van de assistent-jeugdwerkers en de leidinggevendenden geen specifiek diploma vereist, maar veeleer een bepaald studieniveau.

Het voorgaande neemt niet weg dat het vrij verkeer van personen vereist dat personen die in een andere lidstaat van de Europese Unie dat vereiste studieniveau hebben behaald, evenzeer in aanmerking kunnen komen voor de functie van assistent-jeugdwerker of leidinggevende. Gelet op de uniformisering van de titel van bachelor, doet de ontworpen regeling dienaangaande wat de leidinggevendenden betreft weinig problemen ontstaan, vermits een persoon die in een andere lidstaat van de Europese Unie dat studieniveau heeft behaald, over een diploma van bachelor zal beschikken. Dat is minder vanzelfsprekend voor het getuigschrift hoger secundair onderwijs, dat in andere lidstaten van de Europese Unie een andere benaming kan hebben. Het lijkt dan ook aangewezen om in het ontworpen artikel 5.1, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 6 december 2011 ook gewag te maken van een gelijkwaardig getuigschrift uitgereikt in een andere lidstaat van de Europese Unie.

Artikelen 18 en 25

7. Uit de ontworpen artikelen 21, § 2, en 28, § 2, van het decreet van 6 december 2011 (artikelen 18 en 25 van het voorontwerp) vloeit voort dat de gemeenten bijdragen in de kosten van de aanbieders van jongereninformatie en van open jeugdwerk via een jaarlijks forfaitair bedrag per jongere die zijn woonplaats heeft in de betrokken gemeente.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft gewährt sowohl jährliche Pauschalzuschüsse als auch Personalzuschüsse, die in Zwölfstel an die jeweiligen Träger ausbezahlt werden.

Die Gemeinde beteiligt sich mit einem jährlichen Pauschalbetrag an den Kosten.

Im Januar jedes Jahres erhält die Gemeinde eine Zahlungsaufforderung von Seiten der Regierung. Die Auszahlung durch die Gemeinde wird auf Basis der Abrechnung des jeweiligen Vorjahres als Vorschuss direkt an die jeweiligen Träger ausgezahlt.

Die Ausgaben werden im Zuge des Tätigkeitsberichtes kontrolliert.”

Ofwel zou de wijze waarop de door de gemeenten te betalen bijdrage gebeurt, en de controle hierop, in het voorontwerp nader moeten worden geregeld, ofwel zou in een machtiging aan de regering moeten worden voorzien om een dergelijke regeling aan te nemen.

Artikel 34

8. Naar luid van het ontworpen artikel 55.7, § 6, van het decreet van 6 december 2011 kan de regering de gegevenscategorieën vermeld in de paragrafen 1 tot 5 van dat artikel preciseren “na een voorafgaand advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit”.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat de verplichting om het voorafgaand advies te vragen van de Gegevensbeschermingsautoriteit over regelingen van de verwerking van persoonsgegevens, zoals de precisering van de gegevenscategorieën vermeld in het ontworpen artikel 55.7, §§ 1 tot 5, van het decreet van 6 december 2011 er een is, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening. Het is bijgevolg niet nodig die adviesverplichting in het voorontwerp te herhalen.

In zoverre bovendien de ontworpen regeling zou inhouden dat de Gegevensbeschermingsautoriteit, zijnde een federale instelling, verplicht zou zijn het gevraagde advies te geven, gaat de ontworpen regeling de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap te buiten. Het komt aan de federale overheid toe om in de mogelijkheid te voorzien dat het advies wordt gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, hetgeen overigens is gebeurd in artikel 23, § 1, 1°, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

Bijgevolg moeten de woorden “na een voorafgaand advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit” worden weggelaten.

Artikel 35

9. Naar luid van het ontworpen artikel 56.1 van het decreet van 6 december 2011 kunnen met het oog op de aanpassing aan de beschikbare begrotingsmiddelen en met het oog op de aanpassing aan de index van de kosten van levensonderhoud alle of sommige van de in dit decreet vastgestelde bedragen “met een coëfficiënt” worden vermenigvuldigd.

Volgens de toelichting wordt hiermee in de mogelijkheid voorzien om alle subsidies die in het decreet worden vastgesteld, te indexeren.

Het is evenwel niet duidelijk wie, en in welke omstandigheden, kan beslissen om de in het decreet van 6 december 2011 vermelde bedragen te vermenigvuldigen “met een coëfficiënt”. Indien het de bedoeling is om die bevoegdheid aan de regering toe te kennen, kan dat beter met zoveel woorden in de ontworpen regeling worden bepaald. Vermits, bovendien, het de bedoeling is om de vermelde bedragen te indexeren, zou moeten worden verduidelijkt dat de coëfficiënt waarmee die bedragen zouden worden vermenigvuldigd de vertaling moet zijn van de toegenomen levensduurte.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH