



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.289/3
van 19 november 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot
vaststelling van de regels voor de subsidiëring van
jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de vzw
Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme'

Op 11 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot vaststelling van de regels voor de subsidiëring van jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 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 Vlaamse Gemeenschap strekt ertoe in een nieuwe regeling te voorzien voor de subsidiëring van jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme (hierna: ADJ), ter vervanging van de regeling bepaald in het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’, dat wordt opgeheven (artikel 14 van het voorontwerp).

Hoofdstuk 1 van het voorontwerp (‘Algemene bepalingen’) bevat een aantal definities (artikel 2) en de algemene subsidievoorwaarden waaraan de jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de ADJ moeten voldoen om gesubsidieerd te worden en te blijven (artikel 3).

In hoofdstuk 2 (‘Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme en de ondersteuningsstructuren’) wordt de Vlaamse Regering (hierna: de regering) gemachtigd om toe te treden tot de ADJ en om goederen ter beschikking te stellen van de ADJ (artikel 4). Voorts worden de opdracht van die dienst en de specifieke subsidievoorwaarden ervoor bepaald (artikelen 5 en 6), evenals de opdrachten van de ondersteuningsstructuren en hun specifieke subsidievoorwaarden (artikelen 7 en 8). Tevens wordt de subsidie aan de ADJ en aan de ondersteuningsstructuren geregeld (artikel 9) en wordt in een subsidieovereenkomst voorzien die de regering afsluit met de ADJ en de ondersteuningsstructuren (artikel 10).

In hoofdstuk 3 (‘Jeugdverblijven en hostels’) worden de specifieke subsidievoorwaarden bepaald voor jeugdverblijven en hostels (artikelen 11 en 12) en wordt (het bedrag en de toekenning van) de subsidie geregeld (artikel 13).

In hoofdstuk 4 (‘Slotbepalingen’) wordt, zoals vermeld, in de opheffing van het decreet van 6 juli 2012 voorzien (artikel 14). Voorts bevat het hoofdstuk een aantal overgangsbepalingen (artikelen 15 en 16).

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

BEVOEGDHEID

3.1.1. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt het aan te nemen decreet een gemeenschapsaangelegenheid.

Volgens de gemachtigde wordt hiermee het jeugdbeleid (artikel 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) bedoeld en wordt geen beroep gedaan op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake toerisme (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Hij verklaarde dienaangaande het volgende:

“Het gaat hier enkel over de gemeenschapsbevoegdheid inzake jeugdbeleid. Het ontwerp komt uitsluitend ten goede aan het faciliteren van een uitbreiding van het aanbod aan betaalbare en laagdrempelige overnachtingen voor jongeren en jongerengroepen (eventuele bijkomende activiteiten van de jeugdverblijven en hostels worden niet gesubsidieerd). Het uitgangspunt is dus de ondersteuning van de doelgroep jeugd via een bestendiging en versterking van de ondersteuning van de jeugdtoeristische sector middels het toekennen van werkings- en personeelssubsidies aan jeugdverblijven en hostels om een voldoende groot, divers, aangepast en betaalbaar overnachtingsaanbod te garanderen voor kinderen en jongeren in het algemeen en het jeugdwerk in het bijzonder. Het uitgangspunt is niet de rechtstreekse ondersteuning van hostels en jeugdverblijfcentra, die verloopt via de subsidiëring van de hostels en jeugdverblijven/jeugdverblijfcentra in het kader van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies.”.

3.1.2. Uit artikel 13, tweede en derde lid, van het voorontwerp vloeit inderdaad voort dat aan jeugdverblijven en hostels enkel werkings- en personeelssubsidies worden toegekend. Bovendien wordt de werkingssubsidie berekend op basis van het aantal gerealiseerde overnachtingen voor jeugd. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, vloeit hieruit voort dat “de uitbaters een hogere werkingssubsidie [zullen] ontvangen naarmate ze meer jeugd ontvangen.”

Nog volgens de memorie van toelichting wordt met het voorontwerp beoogd “de meerdaagse verblijven in aangepaste en gevarieerde verblijfcentra te bevorderen van jeugd in het algemeen en van jeugdwerk in het bijzonder. Door het subsidiëren van jeugdverblijven, hostels alsook van de ADJ en de twee ondersteuningsstructuren wil de Vlaamse overheid een stimulerend effect hebben op zowel het aantal, de kwaliteit als de betaalbaarheid van het aanbod.”

Gelet hierop kan worden aanvaard dat het voorontwerp het jeugdbeleid regelt zoals bedoeld in artikel 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het aan te nemen decreet zal, overeenkomstig artikel 127, § 2, van de Grondwet, van toepassing zijn op de instellingen, zoals jeugdverblijven en hostels, gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. Voor de subsidiëring van die jeugdverblijven en hostels kan, bovendien, bijkomend en in samenhang met de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake jeugdbeleid, een beroep worden gedaan op de bevoegdheid bedoeld in artikel 6sexies van de genoemde bijzondere wet om de toeristische infrastructuur te

financieren op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die als een accessoire bevoegdheid moet worden beschouwd.

3.2.1. In artikel 11 van het voorontwerp wordt bepaald dat de jeugdverblijven en hostels overeenkomstig het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ door Toerisme Vlaanderen worden erkend als jeugdverblijf in de comfortclassificatie basis, standard of comfort, of als hostel, afhankelijk van de voorwaarden waaraan ze op infrastructureel vlak voldoen. Jeugdverblijven en hostels gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden erkend door het departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid (hierna: het departement CJM) “conform de voorwaarden waaraan jeugdverblijven en hostels moeten voldoen binnen het decreet van 5 februari 2016”. De regering wordt gemachtigd om de nadere voorwaarden voor de erkenning te regelen.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Zoals al eerder werd aangehaald, blijft de link tussen voorliggend ontwerp van decreet en de regelgeving op vlak van erkenning bij Toerisme Vlaanderen bestaan. Dit artikel geeft die link weer en houdt in dat een jeugdverblijf of hostel erkend moet zijn als jeugdverblijf met comfortclassificatie basis, standaard of comfort of als hostel alvorens aanspraak te kunnen maken op de subsidies die voorzien zijn in voorliggend ontwerp van decreet. Wat jeugdverblijven en hostels die geregistreerd zijn als toeristisch logies in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft: deze worden erkend door het Departement CJM op basis van dezelfde voorwaarden die gelden binnen de regelgeving op vlak van erkenning bij Toerisme Vlaanderen voor het Vlaams Gewest.”

3.2.2. Gevraagd waarom in de eerste zin van artikel 11 van het voorontwerp wordt bepaald dat de jeugdverblijven en hostels door Toerisme Vlaanderen worden erkend, vermits het decreet van 5 februari 2016 al in een dergelijke erkenningsregeling voorziet, en of de machtiging aan de regering in de derde zin ook betrekking heeft op deze erkenning, antwoordde de gemachtigde:

“Toerisme Vlaanderen doet dit inderdaad al op basis van het decreet van 5 februari 2016. Wij zullen de verwijzing naar het agentschap Toerisme Vlaanderen schrappen. Het ontwerp van decreet wordt in deze zin aangepast.”

Wat de machtiging aan de regering betreft, voegde hij daar het volgende aan toe:

“De delegatie slaat enkel op de tweede zin van artikel 11. We zullen het artikel naar aanleiding van uw opmerking opdelen in twee verschillende leden. Het ontwerp van decreet wordt in deze zin aangepast.”

3.2.3. Wat de jeugdverblijven en hostels gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, vloeit uit artikel 2, 5°, van het voorontwerp voort dat ze geregistreerd moeten zijn als toeristische logies bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en erkend moeten zijn door het departement CJM.

Wat de registratie als toeristische logies bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, verklaarde de gemachtigde:

“Het klopt dat het gaat over een registratie op grond van de ordonnantie van 8 mei 2014. Deze regeling werd voorzien omdat Toerisme Vlaanderen in het tweetalig

gebied Brussel-Hoofdstad deze logies vanuit haar bevoegdheid niet langer kan erkennen. De bevoegde collega's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaven begin dit jaar aan dat er in het najaar zou gestart worden met het opstellen van een nieuwe ordonnantie, waardoor men ons heeft gevraagd enkel te verwijzen naar een registratie als toeristische logies bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit voorkomt dat het betreffende ontwerp van decreet heel snel zou moeten gewijzigd worden bij de komst van een nieuwe ordonnantie.”

Wat de erkenning door het departement CJM betreft, stelde hij het volgende:

“Het gaat hier inderdaad om een erkenning die louter bestaat als subsidievoorwaarde in het kader van dit ontwerpdecreet. Deze regeling werd voorzien omdat Toerisme Vlaanderen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad deze logies vanuit haar bevoegdheid niet langer kan erkennen. Deze regeling opereert dus binnen de gemeenschapsbevoegdheid jeugdbeleid en niet binnen de gewestbevoegdheid toerisme. Het departement CJM zal dus vanuit de gemeenschapsbevoegdheid jeugd deze jeugdverblijven en hostels erkennen.”

Hij verklaarde eveneens dat het “departement CJM (...) voor de Brusselse jeugdverblijven en hostels [zal] bepalen of het een jeugdverblijf of hostel betreft en als het een jeugdverblijf betreft bijkomend bepalen of het over een jeugdverblijf met de comfortclassificatie basis, standaard of comfort gaat. Het departement CJM zal daarbij dezelfde voorwaarden gebruiken waaraan de hostels en jeugdverblijven (zullen) moeten voldoen om erkend te worden binnen het decreet van 5 februari 2016, zoals ter wijziging voorligt (zie ook uw advies 70.179/1 van 19 oktober 2021) en het bijhorende besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017. Dit in functie van de subsidiemogelijkheden voorzien in het ontwerp van decreet. De screening aan de basis op vlak van brandveiligheid en hygiëne zal uiteraard door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebeuren op basis van de verplichte registratie van de jeugdverblijven en hostels als toeristische logies.”

3.2.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat met artikel 11, eerste zin, van het voorontwerp wordt beoogd om voor de jeugdverblijven en hostels gelegen in het Nederlandse taalgebied als subsidievoorwaarde te bepalen dat ze erkend moeten zijn op grond van het decreet van 5 februari 2016,² en niet om zelf in een nieuwe erkenning door Toerisme Vlaanderen te voorzien. Aldus wordt niet de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake toerisme uitgeoefend, maar gaat het om een regeling die binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake jeugdbeleid valt.

Er moet voor de duidelijkheid evenwel worden geschreven dat om voor subsidie in aanmerking te komen, jeugdverblijven en hostels die gelegen zijn in het Nederlandse taalgebied, erkend moeten zijn als jeugdverblijf in de comfortclassificatie basis, standaard of comfort³ of als hostel overeenkomstig het decreet van 5 februari 2016.

² Naar luid van artikel 6, § 1, van het decreet van 5 februari 2016 kan de exploitant van een toeristisch logies vrijwillig voor zijn toeristisch logies een erkenning aanvragen bij Toerisme Vlaanderen. De erkenning wordt verleend door Toerisme Vlaanderen na een controle ter plaatse waarbij wordt vastgesteld dat het toeristisch logies voldoet aan de uitbatingsvoorwaarden bepaald in artikel 4 van hetzelfde decreet..

³ Omtrent die erkenning: zie opmerking 6.

3.2.5. Wat de in artikel 11, tweede zin, van het voorontwerp vermelde jeugdverblijven en hostels gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, vloeit uit wat voorafgaat voort dat ze, enerzijds, moeten zijn geregistreerd overeenkomstig de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 ‘betreffende het toeristische logies’ (of diens rechtsoptvolger) en, anderzijds, moeten worden erkend door het departement CJM, erkenning die wordt verleend indien het jeugdverblijf of het hostel beantwoordt aan de voorwaarden waaraan jeugdverblijven en hostels volgens het decreet van 5 februari 2016 moeten voldoen om erkend te kunnen worden.

Er kan worden aangenomen dat beide vereisten subsidievoorwaarden zijn waarin de Vlaamse Gemeenschap kan voorzien op grond van haar bevoegdheid inzake jeugdbeleid en, bijkomend, de financiering van de toeristische infrastructuur op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Ook deze regeling moet evenwel duidelijker worden geformuleerd. Zo moet het vereiste dat jeugdverblijven en hostels in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geregistreerd moeten zijn als toeristische logies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden overgebracht van artikel 2, 5° en 7°, van het voorontwerp naar artikel 11 van het voorontwerp,⁴ en moet in die bepaling verder worden gepreciseerd dat om in aanmerking te komen voor de subsidie waarin artikel 13 voorziet, jeugdverblijven en hostels in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad erkend moeten zijn door het departement CJM, erkenning die wordt verleend indien ze voldoen aan de voorwaarden waaraan jeugdverblijven en hostels moeten voldoen volgens het decreet van 5 februari 2016. Voorts moet worden verduidelijkt dat de machtiging aan de regering enkel betrekking heeft op de erkenning door het departement CJM.

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld als mogelijke staatssteun bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontwerp werd op 3 september 2021 door middel van een prenotificatie aangemeld bij de Europese Commissie (onder SA. 64679). In bijlage vindt u alvast het ingediende formulier van de prenotificatie. Het ontwerpdecreet bestaat uit verschillende luiken en types van begunstigde organisaties, waaronder jeugdverblijven en hostels. Voor deze prenotificatie werd enkel de steun aan hostels potentieel als staatssteun beschouwd. De administratie gaat er evenwel vanuit dat het om een niet-economische activiteit gaat, maar wenste omwille van rechtszekerheid de steunregeling via een prenotificatie te laten screenen. In afwachting van verder uitsluit zal de administratie een standstill bepaling opnemen in het ontwerp van decreet. Deze standstill bepaling zal enkel weerslag hebben op de specifieke artikelen betreffende de steun aan hostels. De subsidies aan jeugdverblijven/jeugdverblijfcentra werden niet aangemeld bij de Europese Commissie. Deze jeugdverblijfcentra focussen zich quasi uitsluitend op (georganiseerde) jeugdgroepen, en [bieden] geen (of weinig) individuele overnachtingen aan. Het is daarbij

⁴ In een definitie horen sowieso geen regelgevende elementen thuis: zie aanwijzing 154 van de omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek VR 2019/4.

duidelijk dat het niet om een economische activiteit gaat die de handel tussen lidstaten potentieel kan beïnvloeden.”

Het komt de Raad van State evenwel voor dat niet uit te sluiten valt dat ook de activiteiten van de ADJ, in zoverre die dienst jeugdcentra beheert, en van de jeugdverblijven als economische activiteiten te beschouwen zijn, vermits ze in concurrentie kunnen treden met andere economische operatoren die overnachtingen voor de jeugd aanbieden. In zoverre de ondersteuningsstructuren waarin het voorontwerp voorziet de jeugdverblijven en hostels tot voordeel strekken, rijst bovendien de vraag of de subsidiëring van die ondersteuningsstructuren ook niet als staatssteun beschouwd moet worden.

Indien de Europese Commissie in het kader van de prenotificatie tot hetzelfde oordeel zou komen, moet de ontworpen regeling, ook wat de ADJ, de ondersteuningsstructuren en de jeugdverblijven betreft, worden aangemeld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. 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’.

Artikel 11 van die wet bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn 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, 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 Vlaamse 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.

5.2. Het voorontwerp voorziet niet in een erkenning van de gesubsidieerde organisaties,⁵ 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

⁵ Behoudens de erkenning van de jeugdverblijven en hostels gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad door het departement CJM (artikel 11, tweede zin, van het voorontwerp).

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.

5.3. 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 Vlaamse Gemeenschap.

Gevraagd welke organisaties die overeenkomstig het aan te nemen decreet gesubsidieerd worden, beschouwd moeten worden als instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, antwoordde de gemachtigde:

“[A]lle organisaties die in aanmerking komen voor subsidies op basis van dit decreet moeten beschouwd worden als instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de hele Vlaamse Gemeenschap. In Vlaamse (en Brusselse) jeugdverblijven en hostels verblijven kinderen en jongeren van over gans Vlaanderen en bij uitbreiding uit Brussel, Wallonië en het buitenland.”

Gelet op die aannahme moet zowel ten aanzien van de regeling voor de ADJ en de ondersteuningsstructuren, als ten aanzien van de regeling voor de jeugdverblijven en de hostels worden nagegaan of aan de vereisten bepaald in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 is voldaan. Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

5.4.1. In de artikelen 6, tweede lid, en 8, derde lid, wordt de regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen over de totstandkoming, de procedure, de indiendatum, de inhoud, de mogelijkheid tot tussentijdse bijsturing en de naleving van de beleidsnota die de ADJ en de ondersteuningsstructuren overeenkomstig het eerste lid van beide artikelen om de vier jaar moeten indienen.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“De procedure omvat het indienen van de beleidsnota, het subsidieadvies van de administratie, de beslissing van de Vlaamse Regering en het afsluiten van de subsidieovereenkomst. Dit wordt nader bepaald in het uitvoeringsbesluit.”

5.4.2. Gelet op het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 is in beginsel vereist dat de procedure voor de aanvraag en de toekenning van de subsidie waarin voor de ADJ en de ondersteuningsstructuren wordt voorzien, in het aan te nemen decreet zelf wordt geregeld, hetgeen evenwel niet verhindert dat de regering wordt gemachtigd om die procedure vervolgens nader te regelen.

Uit de ontworpen regeling lijkt voort te vloeien dat de beleidsnota die de ADJ en de ondersteuningsstructuren moeten indienen, als een subsidieaanvraag moet worden beschouwd. De inhoud van die aanvraag wordt in de artikelen 6, eerste lid, 2°, en 8, eerste lid, van het voorontwerp bepaald. Bovendien wordt ook de tijdspanne bepaald waarbinnen de aanvraag moet worden ingediend, namelijk om de vier jaar. Voorts blijkt uit artikel 10 van het voorontwerp dat ter afsluiting van de procedure een subsidieovereenkomst wordt gesloten. Bijgevolg kan worden aangenomen dat de procedure voor de aanvraag en de toekenning van de subsidie waarin voor de ADJ en de ondersteuningsstructuren wordt voorzien, in afdoende mate in het voorontwerp wordt geregeld.

Voor zover, zoals de gemachtigde lijkt te suggereren, de verdere regeling van de procedure voor de behandeling van de aanvraag beperkt blijft tot het advies van de administratie en de beslissing van de regering, kan de machtiging aan de regering om de procedure te regelen dan ook worden aanvaard. Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om in bijkomende procedurele elementen te voorzien, zoals in de evaluatie van de aanvraag door een externe commissie, moet dat in het voorontwerp zelf worden geregeld.

Bovendien zou uit de tekst van het voorontwerp duidelijker tot uiting moeten komen dat met de machtiging aan de regering om de procedure te regelen, de procedure wordt bedoeld voor de verdere behandeling van de subsidieaanvraag na de indiening van de beleidsnota.

5.5. Naar luid van artikel 10, eerste lid, van het voorontwerp sluit de regering met de ADJ en de ondersteuningsstructuren een subsidieovereenkomst die onder meer betrekking heeft op “het toezicht op de aanwending van de middelen die ter beschikking worden gesteld” (2°). In het derde lid van die bepaling wordt de regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen over de totstandkoming, de inhoud en de naleving van die subsidieovereenkomst.

Gevraagd of het toezicht op de aanwending van de subsidie enkel in de subsidieovereenkomst zal worden geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“De bepalingen inzake toezicht hebben reeds een decretale basis, namelijk de Algemene Bepalingenwet 16 mei 2003, artikel 11 tem 14, de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, artikel 72 tem 76 en het BVCO, artikel 72 tem 75. Nadere regels over naleving en toezicht worden gepreciseerd volgens de subsidieovereenkomst en overeenkomstig de nadere regels in het uitvoeringsbesluit.”

Voor zover het toezicht dat in de subsidieovereenkomst wordt geregeld is beperkt tot hetgeen reeds voortvloeit uit de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ en uit de artikelen 72 tot 76 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, kan de machtiging aan de regering in artikel 10, eerste en derde lid, van het voorontwerp worden aanvaard.

Hetzelfde geldt voor de in artikel 13, negende lid, 4°, van het voorontwerp vervatte machtiging aan de regering om ten aanzien van de jeugdverblijven en de hostels de nadere voorwaarden en de procedure te bepalen voor het toezicht op de naleving van de algemene en specifieke subsidievoorwaarden vermeld in de artikelen 3 en 12 van het voorontwerp.

5.6.1. In artikel 11 van het voorontwerp wordt de regering gemachtigd om de nadere voorwaarden voor de erkenning van de jeugdverblijven en de hostels te bepalen. Uit wat voorafgaat (opmerking 3.2.5) vloeit voort dat hiermee de erkenning door het departement CJM van in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gelegen jeugdverblijven en hostels wordt bedoeld. In artikel 12, vijfde lid, wordt de regering gemachtigd om de subsidievoorwaarden vermeld in dat artikel nader te bepalen.

Gevraagd wat wordt bedoeld met het nader bepalen van de (subsidie)voorwaarden, antwoordde de gemachtigde:

“Met de nadere voorwaarden en de nadere bepalingen worden in dit ontwerp van decreet geen bijkomende subsidievoorwaarden bedoeld, maar wel preciseringen. Deze preciseringen zullen verder bepaald worden in het uitvoeringsbesluit (BVR). Het gaat daarbij onder meer over de manier waarop de jeugdpercentages toegepast worden, de lagere prijscategorie voor het jeugdwerk gecontroleerd wordt, het aantal overnachtingen in de gebouwen of in tentplaatsen wordt vastgesteld, de berekeningswijze van de subsidies, enzoverder...

Daarnaast zal er in het uitvoeringsbesluit verder gepreciseerd worden hoe de erkenning van Brusselse jeugdverblijven en hostels door het departement CJM zal gebeuren.”

5.6.2. Voor zover de nadere bepaling van de subsidievoorwaarden door de regering enkel de precisering betreft van de in het aan te nemen decreet bepaalde voorwaarden, kunnen die machtigingen aan de regering worden aanvaard.

Evenwel moet, gelet op het wettigheidsbeginsel in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973, de procedure voor de erkenning door het departement CJM van jeugdverblijven en hostels die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn gelegen, in beginsel in het aan te nemen decreet zelf worden geregeld. Thans ontbreekt in het voorontwerp elke regeling daarover.

6. De artikelen 2, 5°, 11, 12 en 13 van het voorontwerp gaan ervan uit dat een jeugdverblijf kan worden erkend overeenkomstig het decreet van 5 februari 2016. Artikel 3, 2°, van dat decreet bepaalt evenwel dat het niet van toepassing is op toeristisch logies die in het kader van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van “Toerisme voor Allen”’ als verblijf erkend zijn en ingedeeld zijn in de categorie jeugdverblijfcentrum.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde dat bij het opstellen van het voorontwerp is uitgegaan van het decreet van 5 februari 2016 zoals te wijzigen door het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies en tot opheffing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’’, waarover de Raad van State op 19 oktober 2021 advies 70.179/1 heeft gegeven.

In dat voorontwerp wordt het voormelde artikel 3, 2°, van het decreet van 5 februari 2016 opgeheven. Volgens de memorie van toelichting bij dat voorontwerp “[vallen d]e jeugdverblijven (...) hierdoor vanaf de datum van inwerkingtreding integraal onder het toepassingsgebied van het logiesdecreet”. Het is volgens de gemachtigde de bedoeling in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ te voorzien in een categorie jeugdverblijven.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de inwerkingtreding van beide decreten op elkaar moet worden afgestemd.⁶

⁶ Thans wordt in artikel 15 van het voorontwerp waarover de Raad advies 70.179/1 heeft gegeven, de Vlaamse Regering gemachtigd om de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet te regelen, terwijl het voor advies

7. Naar luid van artikel 3, 4°, van het decreet van 5 februari 2016 is dat decreet niet van toepassing op een inrichting die wordt gebruikt voor de werking van een jeugdwerkinitiatief dat erkend, gesubsidieerd of georganiseerd is door de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie of door lokale besturen, waarin wordt verbleven of waarnaast wordt gekampeerd gedurende maximaal zestig kalenderdagen per jaar door georganiseerde jeugdgroepen die onder toezicht van een of meer begeleiders staan. Die bepaling wordt niet gewijzigd door het voormelde voorontwerp waarover de Raad van State advies 70.179/1 heeft gegeven.

Gevraagd of er dan inrichtingen die worden gebruikt voor de werking van een jeugdwerkinitiatief zullen zijn die geen subsidies kunnen krijgen op grond van het thans voorliggende voorontwerp, vermits ze buiten het toepassingsgebied van het decreet van 5 februari 2016 vallen en dus niet erkend kunnen worden overeenkomstig dat decreet, antwoordde de gemachtigde:

“Geen enkele inrichting is uitgesloten om zich te laten erkennen via het decreet van 5 februari 2016, dat eveneens ter wijziging voorligt. Dit betekent dat ook inrichtingen die worden gebruikt voor de werking van een jeugdwerkinitiatief, waarin wordt verbleven of waarnaast wordt gekampeerd, en die minder dan 61 kalenderdagen per jaar verhuren, zich ook kunnen laten erkennen als ze dit wensen. Ze vallen dus niet buiten het toepassingsgebied van het decreet van 5 februari 2016. Het is evenwel geen verplichting, aangezien deze inrichtingen maximum 60 kalenderdagen mogen verhuren zonder zich te moeten laten erkennen.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Vermits het decreet van 5 februari 2016 niet van toepassing is op de in artikel 3, 4°, van dat decreet bedoelde toeristische logies, kunnen de exploitanten ervan niet overeenkomstig artikel 6 van dat decreet voor die toeristische logies een erkenning aanvragen. Het gegeven dat de erkenning waarin die bepaling voorziet vrijwillig is, doet hieraan geen afbreuk.

Indien het de bedoeling is dat ook de in artikel 3, 4°, van het decreet van 5 februari 2016 vermelde inrichtingen die worden gebruikt voor de werking van een jeugdwerkinitiatief kunnen worden gesubsidieerd op grond van de ontworpen regeling, moet die bepaling van het decreet van 5 februari 2016 worden gewijzigd of moet in het thans voorliggende voorontwerp voor die inrichtingen in een specifieke (erkennings)regeling worden voorzien, naar het voorbeeld van wat reeds het geval is voor de jeugdverblijven en hostels gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

8. In het voorontwerp wordt *nominatim* voorzien in de subsidiëring van de ADJ, een vzw, die instaat voor het beheren van de in artikel 5, eerste lid, vermelde jeugdcentra.

Zoals de Raad van State reeds in advies 51.051/3 heeft opgemerkt, worden “door de rechtstreekse aanwijzing van die vereniging (...) 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.”⁷ De Raad voegde daar nog aan toe:

“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.”⁸

Om een verantwoording gevraagd voor de ontworpen regeling in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde:

“De vzw Algemene Dienst Jeugdtoerisme (ADJ) werd in 1977 door de overheid zelf (Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur) opgericht voor het beheer van de domeinen Destelheide, de Hoge Rielen en sinds 2017 ook Hanenbos. Deze vzw heeft dus uitsluitend deze specifieke doelstelling, zoals aangegeven in haar statuten artikel 4 (ADJ coördineert en beheert het aanbod van infrastructuur en diensten van de Vlaamse Gemeenschap voor jeugdgroepen). Alle leden van de Algemene Vergadering worden benoemd op voordracht van de Vlaamse Regering. Daarnaast wenst de Vlaamse overheid uiteraard voldoende continuïteit in het beheer van haar domeinen te waarborgen. Dit is niet mogelijk indien men toelaat dat iedere beleidsperiode van vier jaar mogelijks een andere vereniging deze opdracht overneemt.”

Het is legitiem dat continuïteit wordt nagestreefd in het beheer van de jeugdcentra die door het voorontwerp aan de ADJ worden toevertrouwd. Dat neemt echter niet weg dat de ontworpen regeling ertoe leidt dat enkel de ADJ de in artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp vermelde jeugdcentra vermag te beheren en dat enkel die vzw in aanmerking komt voor de subsidie bepaald in artikel 6 van het voorontwerp. Er zou, gelet op het voormelde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in het voorontwerp minstens in een periodieke evaluatie van dat beheer door de ADJ moeten worden voorzien die, indien ze ongunstig zou uitvallen, ertoe kan leiden dat het beheer van de jeugdcentra aan een andere instantie kan worden toevertrouwd.⁹

9. Uit artikel 7 van het voorontwerp vloeit voort dat slechts één organisatie wordt gesubsidieerd als ondersteuningsstructuur voor jeugdverblijven, en slechts één organisatie als ondersteuningsstructuur voor hostels.

⁷ Adv.RvS 51.051/3 van 27 maart 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1594/1, 51, opmerking 4.

⁸ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: 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.

⁹ Thans lijkt het weliswaar mogelijk dat de ADJ niet langer gesubsidieerd wordt omdat niet is voldaan aan de subsidievoorwaarden bepaald in artikel 6, maar kan het beheer van de jeugdcentra vermeld in artikel 5 in dat geval niet aan de ADJ worden onttrokken.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁰ blijkt dat het erkennen en subsidiëren van slechts één organisatie niet *per se* in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) of met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet). Een dergelijke regeling is aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat.

Om een dergelijke verantwoording gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is de bedoeling dat de financiële middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet en een versnippering van het landschap wordt tegengegaan. Doordat gekozen wordt voor één ondersteuningsstructuur voor jeugdverblijven en één ondersteuningsstructuur voor hostels wordt er ingezet op verzameling van expertise en kennisdeling betreffende de eigen sector. Ze fungeren ook als uniek aanspreekpunt, hetgeen de transparantie naar de belanghebbenden bevordert. Iedere organisatie is vrij om zich kandidaat te stellen om te fungeren als ondersteuningsstructuur, waardoor het gelijkheidsbeginsel wordt gegarandeerd. Op basis van de ingediende beleidsplannen adviseert de administratie de minister bij het aanduiden van twee ondersteuningsstructuren. Aangezien hier nog nooit meer dan 2 kandidaturen zijn ingediend is er nog geen precedent of ‘procedure’ hiervoor.”

Gelet hierop lijkt de ontworpen regeling te kunnen worden aanvaard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

10. Naar luid van artikel 3, eerste lid, 2°, van het voorontwerp moeten jeugdverblijven, hostels, de ondersteuningsstructuren en de ADJ om gesubsidieerd te kunnen worden hun zetel en uitbating hebben in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Uit punt 6 van die bepaling vloeit voort dat indien ze niet worden uitgebaat door een of meer lokale besturen, of door een rechtspersoon die is opgericht door een of meer lokale besturen, ze de rechtsvorm moeten hebben van een vzw, een stichting of een coöperatieve vennootschap met een erkenning als sociale onderneming.

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“Artikel 3, 2° van het ontwerp bepaalt dat organisaties hun zetel en uitbating in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dienen te hebben, bijgevolg komen enkel Belgische rechtspersonen in aanmerking. Dit is het logische gevolg van enerzijds het feit dat we vereisen dat de uitgebate infrastructuur daar gevestigd is, en anderzijds het feit dat de Vlaamse overheid geen (of moeilijk) ter plaatse toezicht kan uitoefenen op het naleven van de subsidievoorwaarden en -vereisten, indien de zetel in het buitenland is gelegen (wegens gebrek aan jurisdictie).”

Uit het antwoord van de gemachtigde vloeit voort dat met het begrip “zetel” in artikel 3, eerste lid, 2°, van het voorontwerp niet de exploitatiezetel, maar de statutaire zetel wordt bedoeld. Bijgevolg komt een rechtspersoon waarvan de statutaire zetel buiten het

¹⁰ GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is gelegen, niet in aanmerking voor de subsidies waarin het voorontwerp voorziet, zelfs niet indien die rechtspersoon in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een jeugdverblijf of een hostel uitbaat of als ondersteuningsstructuur werkzaam wil zijn.

Aldus houdt de ontworpen regeling een beperking in van de vrijheid van vestiging voor dergelijke rechtspersonen. Voor zover het om rechtspersonen gaat die gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie zal hiervoor een afdoende verantwoording moeten kunnen worden gegeven, waarbij zal moeten kunnen worden aangetoond dat het uitsluiten van deze rechtspersonen van de subsidiëring berust op een reden van algemeen belang en ze evenredig is met het nagestreefde doel.

De door de gemachtigde gegeven verantwoording volstaat alvast niet. Zo sluit het gegeven dat een rechtspersoon zijn statutaire zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie heeft, niet uit dat toezicht wordt uitgeoefend op de in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad uitgebate jeugdverblijven of hostels of op de ondersteuningsstructuren die in die gebieden werkzaam zijn.

Artikel 13

11. In artikel 13, tweede, derde en negende lid, 4°, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van de subsidievoorwaarden “vermeld in artikelen 3 en 12”. Zoals de gemachtigde erkende moet in die bepalingen ook naar artikel 11 van het voorontwerp worden verwezen.

Slotopmerking

12. Het voorontwerp bevat geen inwerkingtredingsbepaling.

Gevraagd of het dan de bedoeling is dat het aan te nemen decreet in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, overeenkomstig artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, verklaarde de gemachtigde dat dit niet het geval is en dat aan het voorontwerp een artikel zou worden toegevoegd waarin de regering zou worden gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet te bepalen.

Om de hiervoor vermelde reden (opmerking 6) zal bij de uitvoering van die bepaling er moeten worden op toegezien dat die inwerkingtreding is afgestemd op die van het decreet waaromtrent de Raad van State advies 70.179/1 heeft gegeven.

Bovendien is het raadzaam om te voorzien in een uiterste datum waarop het decreet in werking treedt als de regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH