



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.697/3
van 30 januari 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Jeugddecreet van
23 november 2023, wat betreft de luisterlijn, het JoKER en de
subsidievoorwaarden voor jeugdverenigingen’

Op 19 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Jeugddecreet van 23 november 2023, wat betreft de luisterlijn, het JoKER en de subsidievoorwaarden voor jeugdverenigingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 januari 2026.

*

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 en het Vlaamse Gewest strekt ertoe het Jeugddecreet van 23 november 2023 op een aantal punten te wijzigen (artikelen 2 tot 15 van het voorontwerp).

Zo wordt onder meer het toepassingsgebied van het kind- en jongereneffectrapport, het zogenaamde JoKER, die bij een ontwerp van decreet moet worden gevoegd, uitgebreid tot beslissingen die het belang rechtstreeks raken van personen tot en met 30 jaar (in plaats van “jonger dan 25 jaar”) (artikel 2), en wordt in een wettelijke grondslag voorzien voor de subsidiëring van een vereniging die een luisterlijn voor kinderen en jongeren organiseert (artikelen 3 en 4). Voorts worden de algemene subsidievoorwaarden en -vereisten gewijzigd waaraan moet worden voldaan om een subsidie te krijgen in het kader van het Jeugddecreet van 23 november 2023 (artikelen 5, 2°, 6 en 7) en wordt ook in een regeling voorzien voor erkende landelijke verenigingen die een aanvraag indienen om erkend te worden als bovenlokale vereniging, of *vice versa* (artikel 8). Het aantal provincies waarin een vereniging informatie en participatie en een cultuureducatieve vereniging activiteiten moeten organiseren wordt verminderd (artikelen 9 en 10) en ten aanzien van bovenlokale verenigingen wordt gepreciseerd dat het minimale aantal werknemers waarvan ze werkgever moeten zijn in hoofdzaak moeten werken met respectievelijk kinderen en jongeren met een handicap en kinderen en jongeren in een maatschappelijk kwetsbare positie (artikelen 11 en 12). Ten aanzien van de projectsubsidies om een experimenteel project op te zetten wordt gepreciseerd dat de subsidiëring, met inbegrip van een eventuele verlenging, steeds betrekking heeft op een ononderbroken periode (artikel 13). Ten slotte bevat het ontwerp een aantal technische correcties (artikelen 5, 1°, 14 en 15).

VORMVEREISTEN

3. In advies 73.424/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddecreet van 23 november 2023 opgemerkt dat sommige van de gesubsidieerde opdrachten op het eerste gezicht economische activiteiten kunnen uitmaken. De Raad wees onder meer op de subsidiëring van verenigingen die (onder andere) een actieve dienstverlening leveren “met het oog op deskundigheidsbevordering, kwaliteitsbevordering, relevante maatschappelijke en sectorgebonden evoluties, innovatie, professionalisering en een duurzame ontwikkeling” van het jeugdwerk,² en van verenigingen die “begeleiding van lokale

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

² Thans de artikelen 10, eerste lid, 2°, en 12, eerste lid, 2°, van het Jeugddecreet van 23 november 2023.

jeugdwerkinitiatieven”, een “activiteitsaanbod voor de jeugd” en/of “vorming van jeugdwerkers” realiseren, “mediaproductie door en over de jeugd begeleiden”, of “de artistieke creativiteit van de jeugd stimuleren” en “de jeugd de taal van de kunsten leren begrijpen en gebruiken”³. Volgens de Raad viel het voor dergelijke activiteiten niet uit te sluiten dat de ondersteunde verenigingen in concurrentie zouden treden met andere marktspelers die gelijkaardige diensten aanbieden aan jeugdwerkorganisaties, waardoor de subsidie die de verenigingen ontvangen voor het uitvoeren van sommige van de in wat het Jeugddecree van 23 november 2023 is geworden bedoelde opdrachten in hun hoofde als staatssteun zou kunnen worden beschouwd.⁴ De Raad besloot dat, behoudens indien een beroep zou kunnen worden gedaan op een vrijstellingsregeling, de ontworpen regeling moest worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.⁵

Vermits het voorontwerp mede ertoe strekt de algemene subsidievoorwaarden en -vereisten te wijzigen waaraan ook verenigingen moeten voldoen ten aanzien waarvan de Raad van State heeft aangenomen dat ze op het eerste gezicht economische activiteiten kunnen uitvoeren, geldt thans hetzelfde. Bijgevolg moet de ontworpen regeling als staatsteun worden aangemeld bij de Europese Commissie, behoudens indien een beroep zou kunnen worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Luidens de Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek is het opschrift nauwkeurig, volledig en beknopt en mag het de lezer niet misleiden over de inhoud van de regeling.⁷

In dit geval vermeldt het opschrift van het voorontwerp dat het aan te nemen decreet het Jeugddecree van 23 november 2023 wijzigt “wat betreft de luisterlijn, het JoKER en de subsidievoorwaarden voor jeugdverenigingen”. Uit wat voorafgaat (opmerking 2) blijkt dat het

³ Thans de artikelen 31, § 2, 32, § 1, eerste lid, 3°, en 33, § 1, van het Jeugddecree van 23 november 2023.

⁴ De Raad voegde daar aan toe dat indien de ondersteunde verenigingen ten gevolge van de subsidie hun diensten niet tegen marktconforme voorwaarden aanbieden aan jeugdwerkorganisaties, die dienstverlening in hoofde van jeugdwerkorganisaties die zelf economische activiteiten uitoefenen, overigens ook als staatsteun zou kunnen worden beschouwd.

⁵ Adv.RvS 73.424/3 van 17 mei 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddecree van 23 november 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1792/1, 298, opmerking 3.1.

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁷ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 50.

voorontwerp ook strekt tot wijziging van bepalingen van dat decreet die betrekking hebben op de werkingssubsidies en de projectsubsidies voor (erkende) verenigingen. Ofwel moet hiervan bijkomend melding worden gemaakt in het opschrift van het voorontwerp, ofwel moet voor een algemenere formulering worden gekozen.

Artikel 3

5.1. Luidens het ontworpen artikel 12/1, eerste lid, van het Jeugddecree van 23 november 2023 subsidieert de Vlaamse Regering een vereniging die een luisterlijn voor kinderen en jongeren organiseert.

In de memorie van toelichting wordt die luisterlijn als volgt omschreven:

“De luisterlijn die verschilt van een hulplijn, is van groot belang voor kinderen en jongeren die een luisterend oor zoeken. Opgeleide vrijwilligers beantwoorden dagelijks oproepen via de telefoon, e-mail en chat. Ze luisteren naar de bekommernissen en verhalen van kinderen en jongeren en verwijzen hen indien nodig door naar andere instanties.”

Dit blijkt echter niet uit de tekst van het voorontwerp. Gevraagd of het ontworpen artikel 12/1 niet zou moeten worden aangevuld met een omschrijving van wat onder een “luisterlijn” wordt verstaan, antwoordde de gemachtigde:

“De volgende definitie kan worden toegevoegd aan het artikel 12/1 van het ontwerp: ‘In dit artikel wordt verstaan onder een luisterlijn: een gratis dienstverlening waarbij oproepen van kinderen en jongeren via verschillende communicatiekanalen worden beantwoord.’”

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

5.2. Luidens het ontworpen artikel 12/1, tweede lid, 2°, van het Jeugddecree van 23 november 2023 heeft de vereniging die de luisterlijn organiseert als taak “digitale systemen opzetten, onderhouden en optimaliseren om oproepen van kinderen en jongeren via verschillende communicatiekanalen te beantwoorden”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De woorden ‘digitale systemen’ slaan op digitale toepassingen om oproepen te beheren, in wachtrijen te plaatsen, enzovoort. Het gaat in geen geval om AI-toepassingen die zonder menselijke tussenkomst oproepen beantwoorden. De oproepen worden in elk geval door opgeleide vrijwilligers beantwoord.”

Het strekt tot aanbeveling om in de aan artikel 12/1 van het Jeugddecree van 23 november 2023 toe te voegen begripsomschrijving van de ‘luisterlijn’ tot uitdrukking te brengen dat de oproepen van kinderen en jongeren via verschillende communicatiekanalen zullen worden beantwoord “door daartoe opgeleide personen”.

Artikel 4

6. Artikel 4, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 15, eerste lid, van het Jeugddecreet van 23 november 2023 een verwijzing naar (het ontworpen) artikel 12/1 toe te voegen, teneinde de Vlaamse Regering te machtigen om ook om de vijf jaar de vereniging aan te wijzen die een luisterlijn voor kinderen en jongeren organiseert.

Volgens de toelichting bij die bepaling moeten kandidaten voor die opdracht “voldoen aan de algemene en specifieke subsidievoorwaarden in het Jeugddecreet en in de beleidsnota beschrijven hoe ze invulling zullen geven aan de opdracht om een luisterlijn voor kinderen en jongeren te organiseren”.

De beleidsnota waarvan in de memorie van toelichting gewag wordt gemaakt, wordt geregeld in artikel 16, § 1, van het Jeugddecreet van 23 november 2023. Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat artikel 16, § 1, tweede lid, thans bepaalt dat die beleidsnota “de wijze [beschrijft] waarop de vereniging invulling geeft aan de opdrachten, vermeld in artikel 10, 11, 12 of 13”. Zoals de gemachtigde erkende zal die bepaling moeten worden gewijzigd om een verwijzing naar artikel “12/1” aan die opsomming toe te voegen.

Artikel 5

7. In de memorie van toelichting wordt omtrent het ontworpen artikel 19, 6°, van het Jeugddecreet van 23 november 2023 (artikel 5, 2°, van het voorontwerp) het volgende gesteld:

“In punt 6° wordt het woord ‘vereniging’ vervangen door het woord ‘aanvrager’. De algemene subsidievoorwaarden gelden immers niet alleen voor verenigingen, maar voor alle aanvragers van subsidies.”

Erop gewezen dat in het ontworpen artikel 19, 6°, a), tweede zin, nog gewag wordt gemaakt van “[h]et secretariaat van de vereniging” en “de zetel van de vereniging”, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 19, 1°, van het Jeugddecreet van 23 november 2023 bepaalt dat de aanvrager in elk geval een vereniging is. Zoals in de memorie van toelichting wordt geduïd, is er gekozen om zo consequent mogelijk de term ‘aanvrager’ te gebruiken. In punt a) is er gekozen om de term ‘zetel van de vereniging’ te gebruiken omdat dit een gebruikelijke term is en om elk misverstand over de bedoelde plaats te vermijden. Vanuit een louter juridisch perspectief kan even goed de term ‘zetel van de aanvrager’ worden gebruikt.”

Zoals blijkt uit de hiervoor aangehaalde memorie van toelichting wordt het begrip “aanvrager” gebruikt omdat de algemene subsidievoorwaarden gelden voor alle aanvragers van subsidies, onder wie op grond van artikel 22, eerste en tweede lid, van het Jeugddecreet van 23 november 2023 in bepaalde gevallen ook feitelijke verenigingen kunnen vallen. Het strekt dus tot aanbeveling om ook in de tweede zin van het ontworpen artikel 19, 6°, a), van het Jeugddecreet van 23 november 2023 het woord “aanvrager” te gebruiken, waarbij desgevallend kan worden gepreciseerd dat deze zin enkel geldt voor zover de aanvrager een rechtspersoon is.

Artikel 6

8. Luidens het ontworpen artikel 22, achtste lid, van het Jeugddecree van 23 november 2023 hoeven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de toekenning van de werkingssubsidies vermeld in artikel 38, § 1, van dat decreet niet te voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 19, 6°, ervan.

In artikel 22, derde lid, van het Jeugddecree van 23 november 2023 wordt thans reeds in een afwijkende regeling voorzien voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zoals de gemachtigde erkende zou de ontworpen regeling dan ook beter als tweede zin aan dat lid worden toegevoegd (in plaats van als achtste lid van dat artikel).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE