



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.202/3
van 31 oktober 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de subsidiëring van stages bij multilaterale organisaties’

Op 4 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van stages bij multilaterale organisaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 2016.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt tot het invoeren van een nieuwe subsidieregeling voor stages bij multilaterale organisaties, ter vervanging van de bestaande regeling die is opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 2011 ‘over de subsidiëring van stages bij internationale organisaties’.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan worden gevonden in artikel 67 van het decreet van 9 juli 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010’.¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting wat betreft de beperking van de ontworpen regeling tot de “multilaterale organisaties”:

“Er is gekozen voor de term multilaterale organisaties om duidelijkheid te scheppen in de regelgeving omtrent welke organisaties al dan niet in aanmerking komen. De voorbije jaren kregen we immers geregeld vragen over de regelgeving waaruit bleek dat het onduidelijk was dat internationale ngo’s (die wel internationale organisaties zijn maar geen multilaterale organisaties) niet in aanmerking komen.

De term internationale organisaties is immers veel breder dan multilaterale organisaties en omvat zowel intergouvernementele organisaties die opgericht zijn per verdrag door staten of andere intergouvernementele organisaties, als internationale niet-gouvernementele organisaties die zijn opgericht door particulieren (individueel, partijen, bedrijven of andere organisaties).

¹ Alle in het ontwerp opgesomde multilaterale organisaties zijn ook internationale organisaties. Het gegeven dat in artikel 67 van het decreet van 9 juli 2010 de term “internationale organisaties” wordt gehanteerd, en in het ontworpen besluit de term “multilaterale organisaties”, geeft geen aanleiding tot een rechtsgrondprobleem zo men aanneemt dat deze beperking kan gebeuren op grond van de delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere voorwaarden van de in dat artikel bedoelde stages te bepalen. In dit verband moet er wel worden op gewezen dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juli 2010, zij het in een andere context, wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 ‘betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties’, waarin gewag werd gemaakt van “internationale organisaties die relevant zijn voor het beleid van de Vlaamse overheid” (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 508/1, 28). In het (niet aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegde) ministerieel besluit van 29 september 2006 ‘betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties’, dat is genomen ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006, werden dan weer enkel multilaterale organisaties vermeld. Teneinde elke betwisting op het vlak van de rechtsgrond te vermijden, zou de rechtsgrondbepaling voor het nemen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt kunnen worden verduidelijkt, althans wanneer de beperking van de subsidieregeling tot multilaterale organisaties kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (zie opmerking 4).

Dit onderscheid wordt ook gemaakt door de OESO in de List of ODA-eligible international organisations waar 5 grote categorieën van internationale organisaties worden onderscheiden: multilaterale organisaties onder hoofdcategorie 40.000 en internationale ngo's onder hoofdcategorie 20.000

Cf. <http://www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm>

Multilaterale organisaties zijn dus steeds internationale organisaties, maar niet omgekeerd.

We hanteerden de definitie over multilaterale organisaties die werd uitgewerkt op ambtelijk niveau en die werd meegedeeld aan de Vlaamse Regering in het kader van de uitwerking van een richtinggevend kader voor multilaterale samenwerking (VR20160502MED0060_1).”

De uitsluiting van andere internationale organisaties impliceert een ongelijke behandeling die moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In het antwoord van de gemachtigde wordt de keuze voor de opgesomde multilaterale organisaties weliswaar geobjectiveerd, maar op zich wordt erin niet verantwoord waarom stages bij andere internationale organisaties niet in aanmerking komen. De stellers van het ontwerp dienen derhalve na te gaan of er effectief zo een verantwoording voorhanden is, zoniet dient het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te worden uitgebreid.

5. Luidens artikel 3 van het ontwerp wordt de subsidie verstrekt binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten, waarbij een derde van het krediet pas kan worden aangewend vanaf 1 september, behalve voor verlengingen van stages die al zijn goedgekeurd.

In dit verband kan worden verwezen naar advies 49.087/3 over het ontwerp dat heeft geleid tot het thans geldende subsidiebesluit,² waarin het volgende wordt opgemerkt:

“Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt dat de in het ontwerp bedoelde subsidie wordt toegekend binnen de perken van de jaarlijks vastgestelde begrotingskredieten. Deze bepaling maakt het mogelijk dat vanaf een bepaald tijdstip, namelijk indien de beschikbare begrotingskredieten zijn opgebruikt, geen subsidieaanvragen meer worden ingewilligd. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande voorgehouden dat het ontwerp gebaseerd is op het uitgangspunt ‘wie eerst komt, eerst maalt’.

Een dergelijke regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van de subsidieaanvraag aldus bepalend kan zijn voor het al dan niet inwilligen ervan. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat voor die regeling een deugdelijke, met het gelijkheidsbeginsel verenigbare, verantwoording bestaat.

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om de ontworpen regeling aan te passen, hetzij door het bedrag van de subsidie zodanig te verlagen dat de toekenning ervan aan elke aanvrager, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, gewaarborgd kan worden, hetzij door de aanvragen die in een bepaalde periode worden ingediend, te groeperen teneinde het voor die periode beschikbare bedrag naar evenredigheid te verdelen over de aanvragers.”

² Adv.RvS 49.087/3 van 11 januari 2011 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 2011.

Hoewel dit bezwaar door de splitsing van de subsidieperiodes enigszins wordt getemperd, is het, in geval van ontoereikende begrotingskredieten, niet verholpen omdat binnen elke periode de indieners die bij het begin ervan hun aanvraag indienen, nog altijd meer kans zullen hebben om die aanvraag ingewilligd te zien. Bovendien kan die kans voor de indieners van een aanvraag tijdens de tweede periode minder groot zijn omwille van de imputatie van de subsidies bij verlenging van de stage die op de beschikbare middelen voor die periode worden aangerekend.

6. In artikel 5, 4^o, van het ontwerp wordt de leeftijdsgrens van vijfendertig jaar hernomen, die reeds voorkomt in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 2011.

De gemachtigde verschaft in dit verband de volgende verduidelijking:

“De leeftijdsgrens werd vastgesteld op maximaal 34 jaar bij aanvang van de stage om vooral mensen die aan het begin van hun carrière staan een financiële ondersteuning te bieden om internationaal te kunnen doorgroeien, tenminste als de internationale organisatie zelf geen leeftijdsvereisten oplegt. In dat laatste geval geldt de regeling van de internationale organisatie.

In de stagereglementering van 2006 was een leeftijdsvoorwaarde van 30 jaar opgenomen wegens de decretale verankering in het jeuddecreet. Toen we bij de herziening van de regelgeving in 2011 deze decretale rechtsgrond wijzigden, werd voorgesteld om de leeftijdsvoorwaarde te schrappen gezien het stagefinancieringsprogramma niet louter meer gekoppeld is aan jeugd, dergelijke leeftijdsvoorwaarde niet spoort met de inzet van de Vlaamse overheid voor ‘levenslang leren’ en het ten slotte aan de multilaterale organisatie zelf is om de voorwaarden te bepalen. Op advies van de inspectie van Financiën werd de leeftijdsgrens als personele voorwaarde echter behouden. De leeftijdsgrens werd vastgelegd op 35 jaar omdat deze voorwaarde geldt bij een aantal multilaterale organisaties.

De facto waren de aanvragers de afgelopen jaren gemiddeld 25 jaar oud.”

De doelstelling om “vooral mensen die aan het begin van hun carrière staan een financiële ondersteuning te bieden om internationaal te kunnen doorgroeien” lijkt een afdoende verantwoording te kunnen bieden voor deze directe ongelijke behandeling op grond van leeftijd,³ die bovendien verenigbaar is met artikel 6, lid 1, tweede alinea, a), van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 ‘tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep’.⁴

7. Uit artikel 3 van het ontwerp volgt dat ook verlengingen van stages aanleiding kunnen geven tot een subsidie, die zelfs kan worden aangerekend op het budget dat voor de periode vanaf 1 september is gereserveerd. Het ontwerp bevat voorts echter geen enkele bepaling waarin die verlenging uitdrukkelijk wordt geregeld. Zo is niet duidelijk of die personen een

³ In de zin van artikel 2, lid 2, a), van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 ‘tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep’.

⁴ Het gaat om “het creëren van bijzondere voorwaarden voor toegang tot arbeid en beroepsopleiding, van bijzondere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van voorwaarden voor ontslag en beloning voor jongeren, oudere werknemers en werknemers met personen ten laste, teneinde hun opnemingsproces te bevorderen, en hun bescherming te verzekeren”.

volledig nieuwe aanvraag moeten indienen, of hun aanvraag op een andere wijze wordt beoordeeld dan een eerste aanvraag en hoe de genoemde aanrekening gebeurt.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“In Artikel 7, § 4 is de mogelijkheid voorzien om meerdere stages te lopen met een maximale cumul van 6 maand. Dit kan inderdaad een verlenging van een eerder stageaanbod zijn, maar het kan ook betrekking hebben op een andere stage (ofwel gespreid in de tijd ofwel aansluitende periode, bij dezelfde of een andere organisatie). In alle gevallen, dus ook bij een verlenging, dient er een nieuw subsidiebesluit te worden opgemaakt. Via het tweede lid wordt geregeld dat er geen dubbele reisvergoeding wordt uitbetaald wanneer het gaat om een verlenging van een zelfde stageaanbod of een aansluitende nieuwe stage bij een andere organisatie op dezelfde plaats (bijvoorbeeld iemand loopt 3 maand stage bij IAO in Genève en aansluitend 3 maand bij WGO in Genève).

Verlengingen komen heel geregeld voor. Multilaterale organisaties bieden vaak een stage aan voor drie maand en verlengen deze wanneer ze tevreden zijn over de stagiair. Daarom wordt voorgesteld om het krediet niet te bevriezen voor dergelijke verlengingen omdat ze aansluiten bij de al gefinancierde stageperiode en stageplaats, zoals bepaald in art. 7 § 4 tweede lid.”

Het ontwerp dient te worden aangevuld met een volwaardige regeling voor de verlenging van stages bij eenzelfde organisatie. Artikel 7, § 4, van het ontwerp, zo het al (mede) betrekking zou hebben op de verlenging van de stages, volstaat daartoe niet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

8. Indien de beperking van het toepassingsgebied van het ontwerp tot “multilaterale organisaties” kan worden verantwoord,⁵ moet in de inleidende zin van artikel 2 ervan het woord “internationale” vervangen worden door “multilaterale”.

Artikel 5

9. Aan de gemachtigde is gevraagd of de voorwaarden die zijn vervat in artikel 5, 1° en 2°, van het ontwerp niet overbodig zijn of ze er minstens niet kunnen toe leiden dat de Vlaamse overheid zelf ook controleert of een multilaterale organisatie de eigen regels met betrekking tot stages naleeft.

Hij antwoordde als volgt:

“Het is voor ons moeilijk te beoordelen op welk moment een multilaterale organisatie de voorwaarden formeel checkt (vb. beschikking over diploma). Bedoeling van de beide voorwaarden is te vermijden dat wij financiering toekennen op basis van een

⁵ Zie opmerking 4.

aanbod en dat later blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden van de multilaterale organisatie.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 9

10. In de eerste zin van artikel 9, tweede lid, van het ontwerp moet het woord “aan” worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS