

Advies

TOERISME VOOR ALLEN

Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme.

Ontwerp van decreet betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen", *Parl.St.* VI.Parl., 2002-2003, nr. 1461/1.

Advies 2002-2003/4

1. INLEIDING

In november 2002 werd door de Vlaamse regering het ontwerp van decreet betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen", ingediend in het Vlaams Parlement. Met dit ontwerp decreet wordt een updating beoogd van de regelgeving in verband met het sociaal toerisme.

Aan dit ontwerp van decreet werd reeds een jaar of twee gewerkt op het kabinet van minister van Landuyt. In maart 2002 stelde de Vlaamse Jeugdraad in niet mis te verstane bewoordingen dat dit ontwerp van decreet nefast zou zijn voor het jeugdtoerisme. Op 4 en 6 februari 2003 werden door de Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme hoorzittingen georganiseerd. Op deze hoorzittingen waren naast de Vlaamse Jeugdraad nog verscheidene andere organisaties aanwezig.

Gezien het belang van de discussie en de impact ervan op het jeugdtoerisme wenst ook het Kinderrechtencommissariaat zijn standpunt over te maken aan het Vlaams Parlement. Dit standpunt is voornamelijk gebaseerd op het cijfermateriaal dat ook door de andere betrokkenen gehanteerd wordt. Het Kinderrechtencommissariaat wenst de huidige discussie te kaderen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

2. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 31 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder 'het Verdrag') omschrijft het recht van het kind op "*rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind [...]*". Het recht op spel en recreatieve activiteit wordt wel eens het 'verge-ten kinderrecht' genoemd. Al snel wordt dit recht afgedaan als een luxe, in schril contrast staande met de noodzakelijke rechten om te overleven.¹ Toch gaat het hier om een belangrijk recht in het licht van het recht van het kind op een zo groot mogelijke mate van ontwikkeling (art. 6.2 van het Verdrag).

De rechten opgesomd in artikel 31 van het Verdrag hebben verscheidene onderdelen. De mogelijkheden om van vakanties te genieten (doelstelling van 'Toerisme voor Allen') valt hier zeker en vast onder. Toch blijkt het garanderen van deze rechten in onze samenleving geen eenvoudige zaak. Het gebrek aan 'plaats' voor kinderen en jongeren, zowel psychisch als fysisch, is een regelmatig aangekaard probleem.²

Er is dit recht op recreatieve bezigheden, waaruit voor de overheid bepaalde verplichtingen, bijvoorbeeld op het vlak van ondersteuning, voortvloeien (provisie). Daarnaast blijft natuurlijk de taak bestaan van de overheid om de veiligheid en het welzijn van minderjarigen te waarborgen (art. 19). Daartoe is het de plicht van de overheid om bepaalde minimumnormen op het vlak van veiligheid en hygiëne uit te vaardigen en ook te controleren. In combinatie met het hoger beschreven recht, kan op dit punt, tot op zekere hoogte ook van de overheid een actieve bijdrage verwacht worden bij het realiseren van deze normen. Bijvoorbeeld indien het halen van deze normen vanuit economisch oogpunt niet rendabel zou zijn (rekening houdend met de sociale prijszetting zoals dit ontwerp als uitgangspunt neemt).

¹ UNICEF, *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Genève, Unicef, 1998, p. 417.

² De in 2000 door het Kinderrechtencommissariaat georganiseerde stembiljetactie toonde reeds aan dat voor kinderen tussen 8 en 12 'meer plaats om te spelen' één van de grootste bekommernissen is. KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Stembiljetactie. Algemeen rapport*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2000.

Zie ook het themanummer van *Virus*, "Maak plaats!!! Dossier: Ruimte voor de jeugd", 2000, nr. 5 & 6.

Tot slot hebben kinderen en jongeren recht op inspraak (art. 12 en 13 van het Verdrag). In de structuren die opgericht worden en die zich bezig houden met materies die hun rechten en plichten raken, dienen zij bijvoorbeeld vertegenwoordigd te zijn.

2.2. Het ontwerp van decreet Toerisme voor Allen

a. Kindeffectrapport en totstandkoming van het ontwerp

In eerste instantie wenst het Kinderrechtencommissariaat zijn teleurstelling uiten over de wijze waarop dit ontwerp is tot stand gekomen. Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat bij de totstandkoming van dit ontwerp van decreet onvoldoende op expliciete wijze is rekening gehouden met de inspraak van minderjarigen en de grondige afweging van de effecten op hen.

De onlangs vernieuwde Vlaamse Jeugdraad moet de inspraak en participatie van de jongeren in het beleid mee garanderen. Deze opdracht werd nogmaals uitdrukkelijk bevestigd door het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaams Jeugdbeleid.³ De Vlaamse Jeugdraad bracht op 6 maart 2002 een advies uit met betrekking tot voorliggend ontwerp van decreet.⁴ Dit advies was op een groot aantal punten negatief voor dit ontwerp. Op de argumenten van de Vlaamse Jeugdraad werd niet geantwoord door de regering, in de memorie van toelichting wordt zelfs geen gewag gemaakt van dit advies van de Vlaamse Jeugdraad. Toch zijn een aantal argumenten van de Jeugdraad zeer pertinent. De Jeugdraad drukt immers de vrees uit dat heel wat capaciteit en diversiteit in de sector zal verdwijnen ten gevolge van deze regelgeving.

In het licht van het vernoemde decreet dat de participatie van minderjarigen aan het beleid mee wil stimuleren, kan meer openheid verwacht worden bij een ontwerp van decreet dat dergelijke fundamentele bedenkingen losweekt.

Het Kinderrechtencommissariaat is des te meer bezorgd over de argumenten opgeworpen door de Jeugdraad, omdat het kindeffectrapport dat bij het ontwerp van decreet is opgesteld deze problematiek eveneens negeert.

³ Decr.VI.Parl. 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid, B.S. 14 juni 2002.

⁴ Advies 7/02.

Deze argumenten werden in het advies 20/02 nogmaals herhaald, ditmaal met betrekking tot het ontwerp van decreet houdende erkenning en subsidiëring van jeugdherbergen, jeugdkampeer- en jeugdvormingscentra, ondersteuningsstructuren en de vzw ADJ.

Het is nochtans de bedoeling van een kindeffectrapport om de gevolgen van een beslissing voor minderjarigen na te gaan en eventueel alternatieven te onderzoeken.⁵ Een kindeffectrapport is dus meer dan louter een pro forma toets aan het Verdrag, alle mogelijke gevolgen op minderjarigen moeten worden nagegaan. De vraag naar de impact van deze regelgeving op het aanbod in de sector van jeugdtoerisme had dus zeker aan bod moeten komen. Te meer daar de Vlaamse Jeugdraad dit probleem al had gesignaleerd in een advies van maart 2002.

b. Inhoud van het ontwerp van decreet: tussen protectie en provisie...

Met dit ontwerp van decreet beoogt de Vlaamse regering de sector van het sociale toerisme te moderniseren. Er werd voor gekozen om de sector van het jeugdtoerisme hier een uitgebreide plaats in te geven. In grote lijnen komt het ingevoerde systeem neer op enerzijds een vergunnings- en labelsysteem, en anderzijds een ondersteuningssysteem. Om bepaalde namen te kunnen voeren (zoals jeugdherberg, jeugdverblijfcentrum, etc.) moet men vergund zijn (art. 3 van het ontwerp). Om deze vergunning te krijgen dient men te voldoen aan een aantal criteria inzake kwaliteit, veiligheid, hygiëne. Het ondersteuningssysteem voorziet niet in een ondersteuning als dusdanig van het jeugdtoerisme, maar betaalt bepaalde investeringen en activiteiten voor maximaal 40 % (art. 5).

In een advies met betrekking tot dit ontwerp van decreet uitte de Vlaamse Jeugdraad zijn bezorgdheid over deze beleidsoptie. Zij waren van oordeel dat deze omschakeling naar een vergunningsplicht, gecombineerd met de veeleer beperkte ondersteuning, ertoe kan leiden dat de bestaande afname van de capaciteit in het jeugdtoerisme nog zou versnellen.

In 2000 voerden het Steunpunt Jeugd en de afdeling Jeugd en Sport een analyse uit van de cijfers van het Repertorium Kampeercentra 2000.⁶ Dit repertorium is een gegevensbank voor verblijfsaccommodatie voor jeugdgroepen. Er wordt voor opname in dit repertorium gewerkt met een labeling in categorieën, rekening houdende met de kwaliteit van de accommodatie. Uit de cijfergegevens was een terugval in de verblijfs capaciteit te merken. Bovendien bleek uit de analyse van de gegevens (uitstroom en beperkte instroom van nieuwe, vroeger niet bestaande capaciteit) een aanzienlijke terugval op het vlak van het aantal centra.⁷

⁵ Art. 5 Decr.VI.Parl. 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind, B.S. 7 oktober 1997.

⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Jeugd en Sport en Steunpunt Jeugd vzw, *Repertorium Kampeercentra 2000. Gegevensverwerking van de informatie en de belangrijkste vaststellingen*, Brussel, Steunpunt Jeugd, 2000.

⁷ Er waren aanzienlijke verschillen per categorie. Op dit punt bestaat het risico dat de variatie in het aanbod gaat verschromelen.

De redenen voor de uitstroom hadden te maken met lage rendabiliteit, te hoge noodzakelijke investeringen, problemen met bouwvergunningen of inplanting.⁸

Het Kinderrechtencommissariaat is ondubbelzinnig van oordeel dat het aan de overheid is om over te gaan tot het vastleggen van minimumnormen en criteria op het vlak van veiligheid, hygiëne, etc. De overheid heeft hi er in het belang van de minderjarigen en hun veiligheid, de plicht over te gaan tot normering en controle. De sector van het jeugdtoerisme heeft echter een zekere eigenheid. In het kader van dit ontwerp van decreet wordt enkel voorzien in basis erkenningscriteria in het kader van 'Toerisme voor Allen'. Deze criteria dienen uitgewerkt te worden door de Vlaamse regering. Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat bij het uitwerken van deze criteria moet rekening gehouden worden met de eigenheid van het jeugdtoerisme. Het gaat niet op om dezelfde criteria vast te leggen voor centra die voornamelijk jongeren ontvangen en voor bijvoorbeeld centra die zich richten op gezinnen.

Daarnaast rijst de vraag naar een meer omvangrijke tussenkomst van de overheid in de vorm van subsidiëring. In het kader van dit ontwerp wordt enkel voorzien in een beperkte tussenkomst van 40 % in bepaalde gevallen. Dit is beperkt aangezien de prijszetting haalbaar moet zijn voor de doelgroep, i.c. jongeren. Op de hoorzitting van 4 februari 2002 werd ook al door de Vlaamse Raad voor het Toerisme aangehaald dat de vereiste van een sociaal aanvaardbare prijszetting moeilijk verenigbaar is met het uitbaten van een rendabele onderneming. Zelfs in de reguliere toeristische markt liggen de winstmarges behoorlijk laag.

Het risico is aanzienlijk dat de capaciteit in het jeugdtoerisme verder en versneld zal slinken ten gevolge dit ontwerp van decreet. Dit zou in tegenspraak zijn met de beleidsvoornemens van de bevoegde minister. In zijn beleidsbrief 2001-2002 haalt de minister van Werkgelegenheid en Toerisme, R. Landuyt, aan dat het behoud van de capaciteit en de diversiteit in de sector van het jeugdtoerisme centraal staan. Het is de bedoeling dat de basiskwaliteit er op vooruit gaat en een blijvende ondersteuning is nodig.⁹ Het behoud van de huidige capaciteit en de toename ervan in de toekomst zijn volgens het Charter voor Jeugdtoerisme een primaire voorwaarde. Bij het opstellen van de basiskwaliteitsnormen dient men garanties te voorzien naar capaciteit en diversiteit. Een zelfde uitgangspunt vinden we terug in het Jeugdbeleidsplan van de Vlaamse regering.¹⁰

⁸ Dit laatste kwam reeds twee maal aan bod in adviezen van het Kinderrechtencommissariaat die betrekking hadden op ruimtelijke ordening en minderjarigen. Zie advies nr. 2000-2001/1, *Parl.St.* VI.Parl., 2000-2001, nr. 516/1, p. 19 en Advies 2000-2001/7, *Parl.St.* 2000-2001, nr. 678/1.

⁹ Beleidsbrief toerisme, beleidsprioriteiten 2001-2002, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-2002, nr. 881/1, p. 47-48.

¹⁰ VLAAMSE REGERING, *Jeugdbeleidsplan van de Vlaamse regering. Naar een volwaardig aandeelhouderschap*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002, p. 44-45.

Door het opleggen van deze vergunningsplicht (die vanuit het oogpunt van veiligheid zeker verantwoord is) loopt men een dubbel risico. Een eerste risico is dat, zoals gezegd, er een afbouw van de capaciteit en verschraling van de diversiteit van de sector van het jeugdtoerisme zal optreden. Dit is in strijd met de gekozen beleidsopties. Een tweede risico is dat er een 'grijze of zwarte' markt zal ontstaan van niet vergunde uitbatingen. Deze uitbatingen zullen niet gecontroleerd worden op het vlak van veiligheid (tenzij een ander decreet van toepassing zou zijn) en het tolereren (of instandhouden) hiervan door de overheid is in strijd met de verplichting van de overheid om toe te zien op voldoende veilige en hygiënische accommodatie voor minderjarigen die op vakantie gaan.

In het licht van deze vaststellingen dringt een ruimere ondersteuning van het jeugdtoerisme zich op. Minstens zou men op voorhand de impact moeten inschatten van de te nemen beslissing en de mogelijke alternatieven om aan de nadelige gevolgen hiervan tegemoet te komen.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat hoopt dat het Vlaams Parlement blijvend kritisch toeziet op de opgemaakte kindeffectrapporten en het respect van de regering voor de inspraakrechten van jongeren, zoals deze vastgelegd zijn door het Vlaams Parlement.
- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat in artikel 4 moet worden voorzien dat de normen waaraan dient voldaan te zijn voor een vergunning, worden bepaald op basis van onderscheiden categorieën, rekening houdende met de specifieke doelgroepen.
- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat moet worden voorzien in een ruimere ondersteuning van het jeugdtoerisme om zowel de doelstelling van het behoud van de capaciteit en diversiteit, als de doelstellingen op het vlak van veiligheidsnormen te halen. Het Kinderrechtencommissariaat roept het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering dan ook op om het decreet in die zin aan te passen en voldoende middelen te voorzien om een uitvoering van dit decreet mogelijk te maken.
- Het Kinderrechtencommissariaat roept de Vlaamse regering op om bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten bij dit decreet op constructieve en open wijze in dialoog te treden met de organisaties actief op het domein van jeugdtoerisme.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
Februari 2003