

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.726 van 25 juni 2008
in de zaak A. 187.360/IX-5854.**

In zake : de VZW VERENIGING VAN DE SOCIALE WERKEN VAN
HET LEGER DES HEILS IN BELGË,
die woonplaats kiest bij
advocaat G. L'HEUREUX,
kantoor houdende te ZAVENTEM,
Leuvensesteenweg 369

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse
Regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

--

D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de vzw VERENIGING VAN DE
SOCIALE WERKEN VAN HET LEGER DES HEILS IN BELGIË op 4 maart 2008
heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van :

- het besluit van 18 december 2007 van de Vlaamse minister van Welzijn waarbij
de intrekking van haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling wordt
bevestigd en van
- de daaraan voorafgaande beslissing van 7 september 2007 van de secretaris-
generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met hetzelfde
voorwerp;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
W. VAN NOTEN;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 29 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. L'HEUREUX, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat N. DE CLERCQ die, loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Het reglementair kader.

1.1. Het decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning van de instellingen voor schuldbemiddeling in de Vlaamse Gemeenschap (hierna : het decreet van 24 juli 1996) regelt de erkenning van instellingen die aan schuldbemiddeling doen, zoals bepaald in artikel 1, 13/, van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet. De relevante bepalingen van dit decreet luiden als volgt :

“Art. 3. De Vlaamse regering stelt de procedure vast voor de aanvraag tot erkenning en de hernieuwing ervan en voor de bekendmaking van beide. Tevens voorziet zij in een beroepsprocedure.

Indien de aanvragende instelling erom verzoekt, moet zij worden gehoord.

Art. 4. De erkenning van de instellingen voor schuldbemiddeling wordt initieel toegekend voor een periode van drie jaar en is daarna hernieuwbaar voor periodes van zes jaar.

Art. 6. Onverminderd de bepalingen van artikel 5, komen voor erkenning in aanmerking :

1/ de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

2/ de door de Vlaamse regering erkende instellingen voor algemeen welzijnswerk.

Art. 9. § 1. De erkende instellingen moeten, gebeurlijk om erkend te blijven of opnieuw erkend te worden, de volgende verplichtingen naleven :

[...]

4/ de Vlaamse regering onverwijld op de hoogte brengen in alle gevallen waarin ze niet meer voldoen aan de bij dit decreet vastgestelde erkenningsvoorwaarden;

[...].

Art. 10. De erkenning kan door de Vlaamse regering onverwijld en met onmiddellijke ingang worden ingetrokken of geschorst voor de termijn die hij bepaalt, indien de bepalingen van dit decreet niet worden nageleefd.”

1.2. De relevante bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997 tot uitvoering van het decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning van de instellingen voor schuldbemiddeling in de Vlaamse Gemeenschap (hierna : het besluit van 25 maart 1997) luiden als volgt :

“HOOFDSTUK II. ERKENNING

AFDELING 1 ERKENNINGSPROCEDURE

Art. 2. Instellingen die aan schuldbemiddeling willen doen zoals bepaald in artikel 1, 13/, van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, richten hun aanvraag tot erkenning aan de administratie.

Art. 3. Om ontvankelijk te zijn dient de aanvraag tot erkenning bij aangetekend schrijven te worden ingediend en dient zij de volgende gegevens en stukken te bevatten:

1/ a) voor de door de Vlaamse regering erkende instellingen voor algemeen welzijnswerk: een afschrift van het besluit waarbij de organisatie erkend werd als instelling voor algemeen welzijnswerk en het normale werkgebied; [...].

4/ de door het bevoegde orgaan van de instelling aangegane verbintenis zich te schikken naar de wettelijke en reglementaire bepalingen van toepassing op instellingen voor schuldbemiddeling. [...]

Art. 4. Als de aanvraag niet ontvankelijk is, stuurt de administratie ze uiterlijk dertig dagen na ontvangst aan de aanvragende instelling terug met vermelding van de reden.

In het andere geval wordt het met redenen omklede voornemen van de secretaris-generaal om de erkenning te verlenen of te weigeren uiterlijk drie maanden na ontvangst van de aanvraag aan de aanvragende instelling betekend. De administratie voert de betekening uit met een aangetekende brief, waarin de mogelijkheid en de modaliteiten worden vermeld om een bezwaarschrift in te dienen als bedoeld in artikel 5.

Als het voornemen niet binnen de in het vorige lid bedoelde termijn aan de aanvragende instelling wordt betekend, wordt het voornemen geacht gunstig te zijn voor haar.

Art. 5. Op straffe van niet-ontvankelijkheid kan de instelling tot uiterlijk vijftien dagen na ontvangst van het voornemen daartegen met een aangetekende brief een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de minister. Zij kan daarin uitdrukkelijk vragen om te worden gehoord.

Als de instelling geen bezwaarschrift heeft ingediend overeenkomstig het eerste lid, wordt de definitieve beslissing van de secretaris-generaal omtrent het verlenen of het weigeren van de erkenning binnen dertig dagen na het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn door de administratie aan de instelling betekend met een aangetekende brief.

Als de instelling een bezwaarschrift heeft ingediend overeenkomstig het eerste lid, wordt de definitieve beslissing van de minister omtrent het verlenen of het weigeren van de erkenning binnen vier maanden na het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn door de administratie aan de instelling betekend met een aangetekende brief. De instelling wordt vooraf gehoord, als zij in haar bezwaarschrift daarom heeft verzocht.

Als de definitieve beslissing van de minister of de secretaris-generaal niet aan de instelling wordt betekend binnen de termijn bedoeld in het tweede en het derde lid, wordt de erkenning geacht te zijn verleend.

Art. 6. Als de minister of de secretaris-generaal de erkenning geweigerd heeft, kan de instelling geen nieuwe gelijksoortige aanvraag indienen, tenzij zij aantoon dat de reden voor de weigering voor haar niet langer bestaat.

AFDELING 2. HERNIEUWING VAN DE ERKENNING

Art. 7. De instelling moet de hernieuwing van de erkenning ten minste acht maanden voor het verstrijken van de erkenningsduur bij de administratie aanvragen. Om ontvankelijk te zijn dient de aanvraag tot hernieuwing de gegevens en stukken te bevatten zoals bepaald in artikel 3.

Inzake de procedure voor hernieuwing van erkenning zijn de artikelen 4 tot en met 6 van overeenkomstige toepassing.

[...]

AFDELING 3. INTREKKING OF SCHORSING VAN DE ERKENNING

Art. 8. Als de bepalingen van het decreet niet worden nageleefd, kan de secretaris-generaal de erkenning intrekken of voor een bepaalde termijn schorsen. De secretaris-generaal kan de instelling horen voor hij een besluit neemt omtrent intrekking of schorsing van de erkenning. Dit besluit wordt door de administratie betekend met een aangetekende brief, waarin de mogelijkheid en de modaliteiten worden vermeld om een bezwaarschrift in te dienen.

Het besluit omtrent intrekking of schorsing van de erkenning is uitvoerbaar vanaf de betekening en in weerwil van het hierna bedoelde bezwaar.

Op straffe van niet-ontvankelijkheid kan de instelling tot uiterlijk vijftien dagen na ontvangst van het besluit vermeld in het eerste lid, daartegen met een aangetekende brief bij de minister een gemotiveerd bezwaarschrift indienen. Zij kan daarin uitdrukkelijk vragen om te worden gehoord.

Als de instelling een bezwaarschrift heeft ingediend overeenkomstig het tweede lid, wordt de definitieve beslissing van de minister omtrent het intrekken of schorsen van de erkenning binnen vier maanden na het verstrijken van de in het tweede lid bedoelde termijn door de administratie aan de instelling met een aangetekende brief betekend. De instelling wordt vooraf gehoord, als zij in haar bezwaarschrift daarom heeft verzocht. Indien binnen deze termijn de definitieve beslissing van de minister niet is betekend, is de intrekking of schorsing opgeheven.”

De feitelijke gegevens van de onderhavige zaak.

2.1. Bij besluit van 23 juli 1998 van de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn wordt de verzoekster voor een periode van drie jaar met ingang van 15 augustus 1998 erkend als instelling voor schuldbemiddeling. Zij voldeed als erkend centrum voor algemeen welzijnswerk (hierna : CAW) aan alle erkenningsvoorwaarden.

2.2. Verzoekster erkent dat zij vanaf 1 januari 2001 niet langer erkend is als CAW. Niettemin dient zij bij brief van 4 januari 2001 een aanvraag in om haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling te verlengen, zonder melding te maken van dat gegeven.

2.3. Bij besluit van 3 april 2001 van de directeur-generaal van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn wordt de erkenning van verzoekster als instelling voor schuldbemiddeling verlengd voor een periode van zes jaar met ingang van 15 augustus 2001.

2.4. In een brief van 20 juni 2002 schrijft verzoekster aan de afdeling Inspectie en Toezicht Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap “dat er geruchten circuleren om onze erkenning, die nog geldig is tot 15 augustus 2007, eventueel in te trekken of te schorsen”. Ze vraagt om de erkenning niet in te trekken. Als mogelijke oplossing stelde de verzoekende partij onder meer voor :

“Uitdovend scenario waarbij de erkenning behouden blijft tot augustus 2007 en er geen verlenging van de erkenning mogelijk is.”

2.5. Met een brief van 25 oktober 2002 antwoordt de afdeling Inspectie en Toezicht Welzijn aan verzoekster dat herhaalde malen werd gevraagd een oplossing te zoeken. Er wordt medegedeeld dat indien verzoekster niet tot een oplossing zou komen binnen een termijn van zes maanden, haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling zal worden ingetrokken.

2.6. In een brief van 1 april 2003 bevestigt de afdeling Inspectie en Toezicht Welzijn dat de reguliere aansluiting bij een erkend CAW vereist is en dat, wanneer geen stappen in die richting worden gezet, op 25 april 2003 een besluit tot intrekking van de erkenning als centrum voor schuldbemiddeling zal worden voorgelegd.

Ofschoon verzoekster geen gevolg blijkt gegeven te hebben aan het verzoek om aan te sluiten bij een erkend CAW, wordt geen besluit tot intrekking van haar erkenning als centrum voor schuldbemiddeling genomen.

2.7. In een brief van 18 januari 2006 aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wijst verzoekster op de hoogst onzekere toekomst van haar centrum voor schuldbemiddeling waarvan de erkenning in

augustus 2007 ten einde zou lopen. Een verlies van haar erkenning door de Vlaamse Gemeenschap zou immers een volledige stopzetting van haar subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor haar werking in Brussel betekenen.

2.8. Op 6 maart 2006 antwoordt de Vlaamse minister voor Welzijn als volgt :

“Verwijzende naar eerdere briefwisseling kan ik niet anders dan herhalen dat het decreet van 24 juli 1996 voorziet dat enkel CAW’s en OCMW’s kunnen erkend worden als instelling voor schuldbemiddeling.

Sedert 2001 is uw instelling niet langer erkend als centrum voor algemeen welzijnswerk en ontbreekt er dus een belangrijke erkenningsvoorwaarde.

De administratie gaf u reeds in oktober 2002 het advies om uw instelling te integreren in een bestaand CAW.

Indien uw instelling op 15 augustus 2007 niet geïntegreerd is in een bestaand CAW, kan ik uw instelling helaas niet verder erkennen.

Gezien de expertise en deskundigheid die uw instelling verworven heeft inzake schuldbemiddeling, zou ik dit bijzonder betreuren.”

2.9. Op 23 januari 2007 dient verzoekster een aanvraag in tot verlenging van de erkenning als instelling voor schuldbemiddeling. Bij die aanvraag is een verklaring gevoegd dat zij “zich zal schikken naar de wettelijke en reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op de instellingen voor schuldbemiddeling”.

2.10. Op 16 maart 2007 deelt de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan verzoekster mee dat de verlenging van haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling “zal geweigerd worden” omdat zij sedert 2001 niet langer erkend is als CAW en dus niet voldoet aan een essentiële erkenningsvoorwaarde. In de brief wordt verwezen naar de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen overeenkomstig het besluit van 25 maart 1997.

2.11. Bij brief van 28 maart 2007 dient verzoekster bij de Vlaamse minister van Welzijn een bezwaarschrift in. Zij verwijst naar het feit dat het niet erkend zijn als CAW in het verleden voor de Vlaamse regering geen beletsel is geweest om haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling te verlengen voor een periode van zes jaar met ingang van 15 augustus 2001, dat die erkenning niet werd ingetrokken en het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997 de mogelijkheid geeft om de erkenning stilzwijgend te verlengen.

2.12. Ingevolge het bezwaarschrift van verzoekster wordt het dossier overgemaakt aan de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden. Op 8 juni 2007 brengt deze commissie een negatief advies uit met het volgend besluit :

“De commissie heeft, nu de administratie het dossier aan haar heeft overgezonden, zich over deze zaak uitgesproken, ondanks het feit dat de bevoegdheid van de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden niet genoemd wordt in de toepasselijke regelgeving.

Nadat de commissieleden kennis hebben genomen van het administratief dossier en nadat zij beide partijen hebben gehoord, adviseert de commissie dit beroepschrift negatief.

[...].

De administratie heeft al sinds 2002 signalen gegeven dat er problemen zijn met de erkenning van de voorziening, aangezien het Leger des Heils niet langer aangesloten is bij een CAW. Het voorliggende voornemen tot weigering is voor de voorziening dan ook niet onverwacht.”

2.13. De verwerende partij heeft geen definitieve beslissing over het bezwaarschrift genomen binnen een termijn van vier maanden. Derhalve wordt, overeenkomstig artikel 5, vierde lid, van het besluit van 25 maart 1997, de erkenning van verzoekster als instelling voor schuldbemiddeling vanaf 15 augustus 2007 geacht verlengd te zijn.

2.14. Bij besluit van 7 september 2007 van de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt de erkenning van verzoekster als instelling voor schuldbemiddeling ingetrokken. Als motivering wordt in de aanhef van de beslissing vermeld “dat de vzw Leger des Heils geen OCMW is noch een erkend CAW en dus niet de vereiste hoedanigheid heeft om voor erkenning in aanmerking te komen”.

Deze beslissing vormt het tweede voorwerp van de vordering. Zij wordt bij aangetekende brief van 10 september 2007 aan verzoekster ter kennis gebracht.

2.15. Met een brief van 26 september 2007 dient verzoekster bij de Vlaamse minister van Welzijn een bezwaarschrift in tegen het besluit van de secretaris-generaal. In haar bezwaarschrift verwijst zij naar het feit dat zij in 2001 ondanks het niet vervuld zijn van de decretale voorwaarden als instelling voor schuldbemiddeling erkend werd en dat deze erkenning in augustus 2007 werd verlengd. Volgens verzoekster zou er ook geen verplichting bestaan om haar erkenning in te trekken en zou de verwerende partij zich vanwege het lange

tijdsverloop niet meer kunnen beroepen op het feit dat de verzoekende partij geen CAW meer was.

2.16. Ingevolge dit bezwaarschrift wordt het dossier opnieuw overgemaakt aan de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden. Het advies van de commissie, uitgebracht op 12 november 2007, luidt :

“De commissie heeft, nu de administratie het dossier aan haar heeft overgezonden, zich over deze zaak uitgesproken, ondanks het feit dat de bevoegdheid van de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden niet genoemd wordt in de toepasselijke regelgeving.

Nadat de commissieleden kennis hebben genomen van het administratief dossier en nadat zij beide partijen hebben gehoord, adviseert de commissie dit bezwaarschrift negatief.

[...]

Het beroep bij de adviescommissie is niet het forum om de onbevoegdheid van de Vlaamse Regering te betwisten inzake het delegeren van de bevoegdheid tot intrekking of schorsing aan de secretaris-generaal door middel van een besluit.

Ook de samenhangende middelen omtrent het vertrouwensbeginsel en de onbevoegdheid om tot intrekking over te gaan omwille van de wijze van totstandkoming, door middel van verstrijken van een termijn met een vermoeden van positieve beslissing, zijn niet gegrond. In de eerste plaats is er volgens de commissie geen sprake van een gewekt vertrouwen in hoofde van de verzoeker. De overheid heeft er nooit twijfel over laten bestaan in haar communicatie dat de instelling zich in regel diende te stellen met de wettelijke vereisten om nog verder erkend te kunnen worden. De verlenging van de erkenning is louter te wijten aan procedurefouten in hoofde van de overheid, niet aan een inhoudelijke wijziging van haar standpunt. Daarnaast staat het helemaal niet vast dat de overheid een onwettige administratieve handeling niet mag intrekken indien er positieve rechtsgevolgen in het leven geroepen zijn door haar eigen inactiviteit. Meer nog, de overheid mag overgaan tot intrekking van een onregelmatige administratieve rechtshandeling indien een uitdrukkelijke wetsbepaling de intrekking toestaat. De bevoegdheid van de secretaris-generaal om tot intrekking over te gaan onder bepaalde voorwaarden, is rechtstreeks in artikel 8 van het uitvoeringsbesluit erkenningsdecreet opgenomen.

Gelet op het feit dat er geen sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel, alsook gelet op de beperkte beoordelingsmarge van de secretaris-generaal, is er volgens de commissie geen sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel.”

2.17. Met een aangetekende brief van 18 december 2007 deelt de Vlaamse minister van Welzijn zijn beslissing aan verzoekster mede. Zij luidt :

“In toepassing van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 1997 tot uitvoering van het decreet van 24 juli 1996 houdende de regeling tot erkenning van de instellingen voor schuldbemiddeling in de Vlaamse Gemeenschap, bevestig ik de intrekking van de erkenning van het

Leger des Heils als instelling voor schuldbemiddeling, hierbij in overweging nemend :

- het besluit van de secretaris-generaal van 7 september 2007 houdende intrekking van de erkenning van het Leger des Heils als instelling voor schuldbemiddeling;
- uw bezwaarschrift tegen dit besluit van 26 september 2007;
- het advies van de Adviserende Beroepscommissie inzake Gezins- en Welzijnsaangelegenheden van 12 november 2007;
- het feit dat uw instelling niet aan de formele erkenningsvoorwaarden voldoet.”

Deze beslissing vormt het eerste voorwerp van de onderhavige vordering.

De ontvankelijkheid.

3. De verwerende partij stelt dat verzoekster, nu zij bewust en manipulatief een erkenning heeft weten te verkrijgen en te verlengen, geen wettig belang heeft bij het bestrijden van de beslissing waarbij die onregelmatige toestand beëindigd wordt. Zij is ook van oordeel dat, aangezien de beslissing van 18 december 2007 de daaraan voorafgaande beslissing van 7 september 2007 van de secretaris-generaal vervangen heeft, de vordering geen voorwerp heeft in zoverre zij gericht is tegen het laatstgenoemd besluit.

4. De Raad van State wijdt in de huidige stand van de rechtspleging geen onderzoek aan de excepties, aangezien er reden is om de vordering te verwerpen omdat een van de grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing niet vervuld is.

De voorwaarden voor de schorsing.

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

6. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van het besluit van 25 maart 1997 en van de hoorplicht. Zij wijst erop dat, overeenkomstig artikel 8, derde en vierde lid, van het genoemd besluit, de instelling die bezwaar

indient tegen de intrekking van haar erkenning gehoord moet worden wanneer zij daarom vraagt en dat zij gehoord is door de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden (hierna: de adviserende beroepscommissie). Naar haar oordeel is deze commissie evenwel niet bevoegd om in het kader van het besluit van 25 maart 1997 de instelling die bezwaar ingediend heeft te horen. Voorts is zij van oordeel dat zij gehoord had moeten worden door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin die over haar bezwaar uitspraak moest doen.

7. De verwerende partij antwoordt dat de adviserende beroepscommissie, krachtens de artikelen 13 en 14 van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Gezins- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden (hierna: het decreet van 15 juli 1997), de regering adviseert over bezwaren en beroepen tegen een voornemen om een erkenning in te trekken en dat die adviesbevoegdheid ook betrekking heeft op de materie van de schuldbemiddeling. Zij voegt daaraan toe dat volgens de rechtspraak van de Raad van State, de hoorplicht niet verplicht uitgeoefend moet kunnen worden ten overstaan van het overheidsorgaan dat de eindbeslissing neemt en dat te dezen de minister een beslissing genomen heeft met kennis van het bezwaarschrift en van de uiteenzetting van verzoekster op de zitting van de adviserende beroepscommissie.

8. De adviserende beroepscommissie is opgericht bij artikel 13 van het decreet van 15 juli 1997 met de volgende opdracht :

“(...) de regering te adviseren met betrekking tot de bij de regering ingediende beroepen, bezwaar- of verweerschriften tegen één van de volgende beslissingen die in gezins- en welzijnsaangelegenheden door de regering of een andere bevoegde instantie zijn genomen of tegen het door de regering of die instantie geuite en formeel betekende voornemen tot het nemen van één van die beslissingen:

- 1/ de weigering van een vergunning of van de verlenging ervan;
- 2/ de weigering van een erkenning, van de verlenging of van de wijziging ervan, evenals de schorsing of de intrekking van een erkenning;
- 3/ de sluiting van een voorziening”.

Artikel 6 van het besluit van 15 september 1998 van de Vlaamse regering betreffende de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden (hierna: het besluit van 15 september 1998) omschrijft de opdracht van de commissie als volgt :

“De commissie heeft als opdracht de minister, de secretaris-generaal of de administrateur-generaal te adviseren over een beroep, bezwaar of verweer dat overeenkomstig artikel 7, § 1, wordt ingediend tegen een beslissing als bedoeld in artikel 13 van het decreet, die op basis van de toepasselijke sectorale regelgeving in gezins- en welzijnsaangelegenheden door de secretaris-generaal of de administrateur-generaal is genomen of tegen het door de secretaris-generaal of de administrateur-generaal op basis van die regelgeving geuite en formeel betekende voornemen tot het nemen van een dergelijke beslissing.”

9. Uit die bepalingen blijkt duidelijk dat de adviserende beroepscommissie over een algemene adviesbevoegdheid beschikt met betrekking tot bezwaarschriften tegen de intrekking van een erkenning in gezins- en welzijnsaangelegenheden. Verzoekster betwist niet dat de problematiek van de schuldbemiddeling een aangelegenheid betreft in de zin van artikel 13 van het decreet van 15 juli 1997.

De verwerende partij heeft terecht de adviserende beroepscommissie bij de afhandeling van het dossier van verzoekster betrokken. De commissie is wel degelijk bevoegd om de regering te adviseren over het bezwaar tegen het voornemen om haar erkenning in te trekken. Het eerste onderdeel van het middel is niet ernstig.

10. Overeenkomstig artikel 8 van het besluit van 25 maart 1997 moet de bezwaarindiener gehoord worden wanneer hij daarom vraagt. Deze bepaling schrijft niet voor dat de betrokkene gehoord moet worden door de minister zelf. Die verplichting ligt ook niet vervat in het beginsel van de hoorplicht.

11. Artikel 9, §1, van het besluit van 15 september 1998 bepaalt dat de voorziening die een bezwaarschrift ingediend heeft, door de adviserende commissie uitgenodigd wordt om tijdens de commissievergadering het dossier toe te lichten. In dit geval heeft verzoekster van die mogelijkheid gebruik gemaakt en in haar advies heeft de adviserende commissie de opmerkingen van de vertegenwoordigers van verzoekster vermeld. Aldus beschikte de minister op het ogenblik dat hij een beslissing nam over het standpunt van verzoekster. Hij moest haar niet meer persoonlijk horen. Het tweede onderdeel van het middel is niet ernstig.

12. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsverplichting, van het

zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij betoogt dat het bestreden besluit de intrekking van haar erkenning beveelt onder verwijzing naar “het feit dat uw instelling niet aan de formele erkenningsvoorwaarden voldoet” maar dat niet duidelijk wordt gemaakt over welke erkenningsvoorwaarden het gaat en er ook niet aangeduid wordt welke regelgeving werd toegepast. Voorts heeft de verwerende partij ook geen rekening gehouden met de argumenten die zij in haar bezwaarschrift van 26 september 2007 en in haar nota van 12 november 2007 ontwikkeld heeft; in ieder geval blijkt uit het bestreden besluit niet dat deze bezwaren in het besluitvormingsproces betrokken zijn en waarom zij niet aanvaard werden. Tenslotte heeft de verwerende partij, nu uit de feitelijke gegevens blijkt dat zij expertise bezit inzake de schuldbemiddeling, haar discretionaire bevoegdheid op onredelijke wijze aangewend, want de intrekkingbeslissing heeft nefaste gevolgen voor haar.

13. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit verwijst naar de intrekking van de erkenning door de secretaris-generaal en naar artikel 8 van het besluit van 25 maart 1997. Zij stelt dat -gelet op haar briefwisseling met verzoekster in de afgelopen jaren- verzoekster goed wist dat zij niet voldeed aan de formele erkenningsvoorwaarden omdat zij geen erkend CAW-statuuut had, zodat zij zich nu niet kan beklagen dat het besluit geen melding maakt van die voorwaarde. Bovendien verwijst het bestreden besluit uitdrukkelijk naar de voorafgaande beslissing van de secretaris-generaal, waarin formeel verwezen wordt naar de voorwaarde waaraan verzoekster niet voldoet. De verwijzing naar de ontstentenis van CAW-erkenning is ook afdoende omdat het feitelijk gegeven van het gebrek aan CAW-erkenning volstaat om de erkenning als instelling voor schuldbemiddeling in te trekken. Wat het redelijkheidsbeginsel betreft merkt de verwerende partij op dat de omstandigheid dat zij de mogelijkheid -geen verplichting- heeft om de erkenning in te trekken nog niet betekent dat ter zake een appreciatiebevoegdheid uitgeoefend kan worden waarop het redelijkheidsbeginsel van toepassing is.

14. De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplicht het bestuur in de akte de feitelijke en juridische overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, opdat de betrokkene inzicht zou krijgen in de redenen die het bestuur tot dat bepaald besluit hebben gebracht. De vraag naar het afdoend karakter van de motivering mag niet in abstracto beoordeeld worden; er moet integendeel rekening gehouden worden met de concrete omstandigheden van de zaak en met name met de voorafgaande kennis waarover de betrokkene reeds beschikt.

Te dezen blijkt dat verzoekster sinds 1 januari 2001 niet meer erkend was als CAW. Sindsdien voldeed zij niet meer aan de voorwaarden om als instelling voor schuldbemiddeling erkend te worden. Verzoekster kende die problematiek. Zij kan dan ook niet verrast geweest zijn wanneer de minister haar erkenning introk omdat zij “niet aan de formele erkenningsvoorwaarden voldoet”. Bovendien had zij voordien de beslissing van de secretaris-generaal ontvangen - waarnaar het bestreden besluit ook uitdrukkelijk verwijst- waarin formeel verwezen was naar de ontstentenis van hoedanigheid omdat de vzw geen OCMW of een erkend CAW was. Aldus bezien is de bestreden beslissing wel degelijk formeel afdoende gemotiveerd. Het eerste onderdeel van het middel is niet ernstig.

15. De bestreden ministeriële beslissing verwijst naar het advies van de adviserende commissie van 12 november 2007 dat door verzoekster gekend is. In dat advies wordt uiteengezet waarom de bezwaren tegen de beslissing van de secretaris-generaal niet worden aangenomen. Verzoekster kende dat advies. Het verwijt van verzoekster dat niet zou blijken waarom haar bezwaren niet aanvaard werden mist feitelijke grondslag. Het tweede onderdeel van het middel is niet ernstig.

16. Krachtens artikel 10 van het decreet van 24 juli 1996 kan de erkenning worden ingetrokken of geschorst wanneer de bepalingen van het decreet niet worden nageleefd. Gewis moet het bestuur bij het opleggen van dergelijke administratieve maatregel het redelijkheidsbeginsel naleven, maar binnen de marginale toetsingsbevoegdheid die de Raad van State te dien aanzien bezit, wordt te dezen vastgesteld dat de verwerende partij haar bevoegdheid niet op kennelijk onredelijke wijze heeft gebruikt. Immers, uit het dossier blijkt dat verzoekster herhaaldelijk door het bestuur aangemaand is om haar onregelmatige toestand in verband met de noodzakelijke erkenning als CAW te regulariseren maar dat zij bewust nagelaten heeft zich aan die reglementaire voorwaarde te conformeren. Het derde onderdeel van het middel is niet ernstig.

17. In het derde middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het vertrouwens- en motiveringsbeginsel. Zij stelt dat het bestreden ministerieel besluit de intrekking van haar erkenning bevestigt omdat zij een erkenningsvoorwaarde niet vervult, maar dat het bestuur daarmee afwijkt van zijn eerdere gedragslijn, nu zij op 3 april 2001 -toen zij ook niet meer als CAW erkend was- nog voor zes jaar erkend werd, nu die

erkenning, ondanks herhaalde aankondigingen, nooit werd ingetrokken en nu haar aanvraag tot verlenging van de erkenning vanaf 15 augustus 2007 stilzwijgend werd toegestaan. De rechtsonderhorige moet kunnen rekenen op een vaste gedragslijn van de overheid en het bewust stilzitten van het bestuur wekt bij de bestuurde het vertrouwen dat de bestaande toestand gedoogd wordt, ook al is die toestand onregelmatig.

18. De verwerende partij antwoordt dat uit de verlenging van de erkenning op 3 april 2001, het intact laten van die erkenning en het niet tijdig beslissen over de verlengingsaanvraag in 2007, niet afgeleid mag worden dat de verwerende partij de gedragslijn aanhield dat de erkenning van verzoekster kon voortduren. De verlenging van de erkenning in 2001 steunde op de -onjuiste-veronderstelling dat verzoekster erkend was als CAW; er is vervolgens aan verzoekster meerdere keren medegedeeld dat de erkenning ingetrokken zou worden en uit het niet tijdig treffen van een beslissing in 2007 mag niet afgeleid worden dat de verwerende partij de erkenning wou laten voortduren. Het vertrouwensbeginsel kan overigens niet beletten dat het bestuur zijn wettelijke bevoegdheid om een erkenning in te trekken niet zou kunnen uitoefenen.

19. Hoewel verzoekster sinds 1 januari 2001 niet meer erkend was als CAW, heeft zij op 3 april 2001 toch nog een erkenning verkregen. In het besluit is aangenomen dat verzoekster “aan alle voorwaarden voldoet om erkend te blijven”, maar dat is blijkbaar het gevolg van het stilzwijgen vanwege verzoekster over haar gewijzigde situatie sinds 1 januari 2001. Het bestuur heeft in de loop van 2002 ontdekt dat verzoekster geen erkend CAW meer was en van dan af heeft het duidelijk aan verzoekster medegedeeld -bij brieven van 25 oktober 2002, 1 april 2003 en 6 maart 2006- dat haar toestand onregelmatig was en dat zij zich moest regulariseren. Begin 2007 heeft verzoekster gevraagd om haar aflopende erkenning te verlengen en die verlenging is van rechtswege totstandgekomen bij ontstentenis van beslissing binnen de reglementair voorgeschreven termijn.

20. Het blijkt dat de verwerende partij geruime tijd gedoogd heeft dat verzoekster als instelling voor schuldbemiddeling actief bleef, hoewel zij de erkenningsvoorwaarden niet vervulde. Dat gedogen heeft zij evenwel steeds gekoppeld aan de eis tot regularisatie en verzoekster kon daar onmogelijk uit afleiden -zo dat überhaupt al mogelijk zou zijn- dat het bestuur in haar geval de erkenningsvoorwaarden terzijde schoof. Evident kan uit de verlenging van rechtswege van haar erkenning in 2007 geen enkele intentie van inschikkelijkheid

vanwege de verwerende partij worden afgeleid. De verwerende partij moest daarover in het bestreden besluit ook geen redengeving opnemen. Het middel is niet ernstig.

21. Het vierde middel is afgeleid uit “machtsoverschrijding en het gemis aan de rechtens vereiste grondslag met toepassing van artikel 159 van de Grondwet”. Verzoekster stelt dat de minister met zijn besluit van 18 december 2007 het besluit van de secretaris-generaal bevestigd heeft, maar dat de regeling waarbij de Vlaamse regering haar bevoegdheid om een erkenning in te trekken of te schorsen aan de secretaris-generaal gedelegeerd heeft, onwettig is. Daaruit volgt dat het bestreden ministerieel besluit, waarbij het besluit van de secretaris-generaal bevestigd wordt, eveneens onwettig is.

Zij ontwikkelt het middel als volgt : Bij artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2006, heeft de Vlaamse regering haar bevoegdheid om over te gaan tot intrekking of schorsing van de erkenning gedelegeerd aan de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Bij artikel 13, 5/, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2006 betreffende het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, betreffende de inwerkingtreding van regelgeving tot oprichting van agentschappen in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en betreffende de wijziging van de regelgeving met betrekking tot dat beleidsdomein, werd aan het hoofd van het departement delegatie verleend tot het verlenen en intrekken van erkenningen met betrekking tot taken van beleidsuitvoering betreffende materies die tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin behoren en die niet werden toevertrouwd aan een verzelfstandigd agentschap van dat beleidsdomein. De delegatie van de aan de Vlaamse regering toegewezen bevoegdheid op grond van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997, zoals gewijzigd bij besluit van 24 november 2006, en artikel 13, 5/, van het besluit van 31 maart 2006 is strijdig met artikel 33 van de Grondwet, de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 10 van het decreet van 24 juli 1996. Bovendien werd het besluit van 24 november 2006 genomen met miskenning van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien de dringende noodzakelijkheid om de afdeling wetgeving van de Raad van State niet te raadplegen, niet deugdelijk gemotiveerd is. Bijgevolg moeten artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997, zoals gewijzigd bij besluit van

de Vlaamse regering van 24 november 2006, en artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2006 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Zodoende was de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin niet bevoegd om tot de intrekking van verzoeksters erkenning over te gaan en kon de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin als administratief beroepsorgaan deze intrekking niet rechtsgeldig bevestigen.

22. De verwerende partij antwoordt daarop dat verzoekster blijkens haar uiteenzetting de beslissing van de secretaris-generaal beoogt en dat zij niet uiteenzet waarom het besluit van de minister onwettig zou zijn. Volgens artikel 8 van het besluit van 25 maart 1997 vervangt de beslissing van de minister de beslissing die de secretaris-generaal in eerste aanleg neemt en kan verzoekster de rechtsgeldigheid van de laatstgenoemde beslissing niet meer in vraag stellen. Wat betreft de delegatie van bevoegdheid aan de minister, kan verwezen worden naar artikel 10 van het decreet en de bevoegdheid van de Vlaamse regering om haar bestuurlijke bevoegdheid te delegeren.

23. Verzoekster betwist in het middel dat de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bevoegd was om haar erkenning als instelling voor schuldbemiddeling in te trekken. Zij verbindt daaraan de conclusie dat de beslissing van de minister, die als administratieve beroepsinstantie het besluit van de secretaris-generaal bevestigt heeft, door dezelfde onregelmatigheid aangetast is.

24. Binnen het reglementair georganiseerde besluitvormingsproces betreffende de intrekking van de erkenning heeft de beslissing van de secretaris-generaal het karakter van een beslissing in eerste aanleg, waartegen een administratief beroep mogelijk gemaakt is, in welk geval het gehele dossier aan de beoordeling van de minister wordt onderworpen. De beslissing van de minister is geen bevestigende beslissing, maar een nieuw besluit genomen na de heroverweging van het dossier zoals dat bij hem voorligt.

Het middel roept de vraag op naar het bestaan van een externe onwettigheid in het besluit van de secretaris-generaal. Evenwel, wegens de devolutieve werking van het beroep beïnvloedt dat vormgebrek de regelmatigheid van de beslissing in beroep niet. Het middel kan niet leiden tot de vernietiging van

het bestreden eindbesluit van de minister. Verzoekster heeft geen belang bij het middel.

25. In het vijfde middel voert verzoekster de schending aan van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel door artikel 6 van het decreet van 24 juli 1996, waar die bepaling de erkenning als instelling voor schuldbemiddeling voorbehoudt aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn en aan erkende instellingen voor algemeen welzijnswerk. Zij betoogt dat de decreetgever aldus een verschil in behandeling instelt tussen de erkende CAW's en vzw's die volgens hun statutair doel -maar zonder erkenning als CAW- bijstand verlenen aan personen in moeilijkheden, terwijl er voor dat verschil in behandeling geen pertinente rechtvaardiging gegeven wordt en deze laatste vzw's blijkens het oorspronkelijk voorstel van decreet wel degelijk in aanmerking kwamen voor een erkenning. Naar haar oordeel moet het Grondwettelijk Hof daarover bevraagd worden.

26. De verwerende partij verwijst, voor de verantwoording van de aangevoerde onderscheiden behandeling, naar de argumentatie naar voor gebracht bij de parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 juli 1996. Volgens haar verzet de spoed waarmee een vordering tot schorsing moet worden afgehandeld, zich ertegen dat in een schorsingsprocedure een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof gesteld wordt.

27. Verzoekster betwist de grondwettigheid van het decreet waarin de bestreden beslissingen hun grondslag vinden. Enkel het Grondwettelijk Hof kan die onwettigheid vaststellen, onder meer in antwoord op een prejudiciële vraag die hem daarover gesteld wordt.

28. Krachtens artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof moet de Raad van State in het kader van het administratief kort geding enkel een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof stellen wanneer ernstige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de in discussie gebrachte norm met één van de regels of artikelen van de Grondwet die door het Grondwettelijk Hof kunnen worden getoetst.

29. De door verzoekster aangereikte gegevens volstaan niet om aan te nemen dat er ernstige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van artikel 6 van het decreet van 24 juli 1996 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Aldus argumenteert verzoekster niet waarom de tijdens de parlementaire voorbereiding

van het decreet geuite doelstelling om een wildgroei van initiatieven te vermijden, geen objectieve en redelijke verantwoording zou kunnen zijn om de erkenning als instelling voor schuldbemiddeling te beperken tot de OCMW's en de erkende instellingen voor maatschappelijk werk. Er is geen reden om nu reeds het Grondwettelijk Hof te bevragen. Het middel is niet ernstig.

30. Het verzoekschrift bevat geen ernstige middelen. De vordering wordt om die reden verworpen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 25 juni 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.