

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.391 van 23 november 2011
in de zaak A. 192.329/XIV-33.462**

In zake : het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
 WELZIJN VAN GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Devers
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kouter 71-72
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Maatschappelijke Integratie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 april 2009, strekt tot de
nietigverklaring van “de omzendbrief van 3 december 2008 “Gevolgen op het
recht op maatschappelijke integratie bij een OCMW van een asielzoeker van wie
de verplichte plaats van inschrijving (code 207) bij een opvangcentrum of bij een
LOI werd opgeheven” uitgaande van de Minister van Maatschappelijke
Integratie”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2011.

Kamervoorzitter André Beirlaen heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Valérie De Schepper, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Wettelijk kader

3. Bij omzendbrief van 3 december 2008 wordt door de minister van Maatschappelijke Integratie aan de voorzitters van openbare centra voor maatschappelijk welzijn medegedeeld dat beslist is om bij wijze van uitzonderlijke

maatregel voor bepaalde categorieën van asielzoekers hun verplichte plaats van inschrijving, de zogenaamde “code 207” op te heffen. De personen die maatschappelijke dienstverlening in een opvangcentrum of in een lokaal opvanginitiatief (LOI) onder de vorm van materiële hulp krijgen, kunnen aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening bij het OCMW van de stad of gemeente van hun inschrijving.

De omzendbrief luidt als volgt:

“Mevrouw de Voorzitster,
Mijnheer de Voorzitter,

Sedert enkele weken moet Fedasil het hoofd bieden aan een verzadiging van het netwerk van opvangstructuren voor asielzoekers. Om dit netwerk op middellange termijn te kunnen ontlasten, heb ik beslist voor bepaalde categorieën van asielzoekers hun verplichte plaats van inschrijving, de zogenaamde « code 207 », op te heffen. Het gaat om een uitzonderlijke maatregel.

De opheffing van de verplichte plaats van inschrijving in een opvangcentrum of in een LOI heeft belangrijke gevolgen op het recht op maatschappelijke dienstverlening voor de betrokken personen. Aangezien ze niet meer genieten van een « opvang » in de vorm van materiële hulp in een opvangcentrum of in een LOI, kunnen ze aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening bij een OCMW.

In dit verband zou ik u willen herinneren aan de volgende informatie over de toepasselijke wettelijke bepalingen

1) Voor welke categorieën van asielzoekers geldt de beslissing tot opheffing van code 207 ?

1.1. Worden bedoeld bij de beslissing (van Fedasil) tot opheffing van code 207:

1° de alleenstaande personen die voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- een nog steeds lopende asielprocedure hebben¹. In dit opzicht moet de betrokken persoon dus een beslissing of een arrest hetzij van de CGVS, hetzij van de RVV hetzij van de Raad van State (oude of nieuwe procedure) afwachten;
- een beslissing of een arrest afwachten over die lopende asielprocedure sinds minstens 5 jaar, wat betekent dat de asielaanvraag moet zijn ingediend vóór 21 november 2003²;

2° de gezinnen met schoolgaande kinderen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- een nog steeds lopende asielprocedure hebben³. In dit opzicht moet de

1 De personen die, ook al zijn ze uitgeprocedeerd, een verlenging verkregen hebben van de materiële hulp bij wijze van uitzondering op basis van artikel 7 van de opvangwet, komen bijgevolg niet in aanmerking voor de maatregel.

2 Dit betekent niet dat de bewoner zich ook al gedurende 5 jaar in uw opvangstructuur moet bevinden.

3 De personen die, ook al zijn ze uitgeprocedeerd, een verlenging verkregen hebben van de materiële hulp bij wijze van uitzondering op basis van artikel 7 van de opvangwet, komen

betrokken persoon dus een beslissing of een arrest hetzij van de CGVS, hetzij van de RVV hetzij van de Raad van State (oude of nieuwe procedure) afwachten;

- een beslissing of een arrest afwachten over die lopende asielprocedure sinds minstens 4 jaar, wat betekent dat de asielaanvraag moet zijn ingediend vóór 21 november 2004.

Voor de toepassing van deze instructie wordt verstaan onder:

- gezin: één of beide al dan niet gehuwde ouders en hun minderjarige en meerderjarige kinderen.

Het spreekt voor zich dat het volstaat dat één van de ouders voldoet aan voormelde voorwaarden.

Indien andere familieleden samen met dit gezin ondergebracht zijn en zelf een lopende asielprocedure hebben, zal de opheffing van hun code 207 desgevallend overwogen worden, zelfs al voldoen ze niet aan de voorwaarde van de duur van 4 jaar of 5 jaar.

Daarentegen, indien andere familieleden samen met dit gezin zijn ondergebracht op materiële hulp worden stopgezet. Zij moeten de opvangstructuur dan verlaten tegelijkertijd met het gezin van wie de code 207 is opgeheven.

- schoolgaande kinderen: de schoolgerechtigde kinderen, namelijk de kinderen tussen 2 en een half jaar en 18 jaar en die effectief school lopen alsook diegenen van 18 jaar of ouder en die nog steeds zijn ingeschreven in een instelling voor secundair onderwijs⁵.

3° Indien een koppel geen kinderen heeft of slechts één of meerdere niet schoolgaande kinderen heeft, zal zijn code 207 worden opgeheven indien voldaan wordt aan de voorwaarden bedoeld in punt 1°.

2) Van welke hulp kan de betrokkene genieten ?

Het OCMW moet de betrokkene de nodige hulp bieden om hem en zijn familie in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Deze hulp kan in verschillende vormen worden geboden.

In dit verband wil ik inzonderheid wijzen op het feit dat de betrokken personen die een opvangstructuur verlaten, onmiddellijk zullen geconfronteerd zijn met het feit dat ze moeten beschikken over een woongelegenheden. Gelet op de winterse periode waarin we verkeren, vraag ik U dit essentieel aandachtspunt te onderzoeken bij uw sociaal onderzoek. In dit verband worden de betrokken opvangstructuren uitgenodigd om de personen te begeleiden bij hun zoektocht naar huisvesting. De Staat voorziet in een terugbetaling van de installatiekosten voor asielzoekers die voor de eerste keer genieten van maatschappelijke dienstverlening van een OCMW (zie punt 4).

3) Welk OCMW zal bevoegd zijn en vanaf wanneer ?

Een OCMW is bevoegd om maatschappelijke dienstverlening toe te kennen zodra de betrokken persoon niet meer geniet van materiële hulp in een opvangcentrum of in een LOI.

De asielzoeker voor wie voormelde beslissing tot opheffing van zijn verplichte plaats van inschrijving – een opvangcentrum of een LOI – werd genomen, kan maatschappelijke dienstverlening genieten bij het OCMW bepaald overeenkomstig artikel 2, § 5, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de OCMW's.

bijgevolg niet in aanmerking voor de maatregel.

4 Dat betekent niet dat de bewoner zich ook sinds 4 jaar in uw opvangstructuur moet bevinden.

5 Worden eveneens bedoeld, de jongeren die deeltijds onderwijs volgen.

Dit artikel bepaalt het volgende:

« § 5. In afwijking van artikel 1, 1°, is bevoegd om maatschappelijke dienstverlening aan een kandidaat-vluchteling of aan een persoon die van de tijdelijke bescherming geniet in het kader van de massale toestroom van ontheemden toe te kennen, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn:

- a) van de gemeente waar hij in het wachtregister is ingeschreven, of
- b) van de gemeente waar hij in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister is ingeschreven.

Wanneer verschillende gemeenten vermeld zijn in de inschrijving van een kandidaat-vluchteling of van een persoon die van de tijdelijke bescherming geniet in het kader van de massale toestroom van ontheemden is het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente aangeduid als verplichte plaats van inschrijving, bevoegd om hem maatschappelijke dienstverlening toe te kennen ... »

In de praktijk is het OCMW van de gemeente waar de betrokkene is ingeschreven in het wachtregister territoriaal bevoegd.

4) Wat is de toelage van de federale Staat ?

Krachtens artikel 5, § 1, 2° van voormelde wet van 2 april 1965 neemt de Staat de kosten van de hulp toegekend aan een behoeftige die de Belgische nationaliteit niet heeft ten laste, en dit tot de datum waarop hij is ingeschreven in het bevolkingsregister. Deze kosten kunnen worden terugbetaald binnen de grenzen bepaald bij het ministerieel besluit van 30 januari 1995 en voor zover het bestaan en de omvang van de behoefte konden worden vastgesteld door middel van een voorafgaand sociaal onderzoek.

Artikel 5 van voormeld ministerieel besluit bepaalt aldus bijvoorbeeld dat de Staat de kosten verbonden aan de huisvesting van behoeftige asielzoekers die voor de eerste maal de dienstverlening van een OCMW ontvangen kan betalen, op voorwaarde dat deze huisvesting plaatsvindt in de gemeente van het steunverlenend OCMW. In dit geval kan de terugbetaling, wanneer het om een gezin gaat, driemaal het maandelijks bedrag van het leefloon voor de categorie alleenstaande bedragen.”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Ratione temporis

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij stelt dat zij pas kennis heeft genomen van de bestreden beslissing op 23 februari 2009, zodat de huidige vordering tijdig is ingesteld.

4.2. De verwerende partij betoogt dat de omzendbrief op 3 december 2008 elektronisch is verzonden naar alle voorzitters van de Belgische openbare centra voor maatschappelijk welzijn en op de website van de programmatorische federale overheidsdienst maatschappelijke integratie is gepubliceerd. De publicatie op deze website is een constante praktijk zodat de verzoekende partij geacht moet worden vóór 23 februari 2009 kennis te hebben genomen van de bestreden beslissing.

4.3. De verzoekende partij repliceert dat zij geen kennis heeft van de elektronische toezending en de verwerende partij hiervan geen bewijs levert. Met betrekking tot de publicatie op de website werpt de verzoekende partij op dat dit geen regelmatige bekendmaking is die de zestig dagen termijn van artikel 4 van het procedurereglement doet aanvangen en de verwerende partij ook niet aantoont dat middels zulke publicatie de verzoekende partij vooraf aan 23 februari 2009 van de bestreden beslissing kennis heeft gehad.

4.4. In hun respectieve laatste memories blijven de partijen bij hun standpunt.

Beoordeling

4.5. Het feit dat de bestreden beslissing consulteerbaar is op het internet is op zich geen bewijs om aan te tonen dat de verzoekende partij op dat ogenblik kennis had of diende te hebben van het bestaan ervan. Evenmin wordt het bewijs geleverd van de elektronische toezending. De exceptie dient derhalve te worden verworpen.

5. Ratione materiae

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing een omzendbrief is met een verordenend karakter, vermits hij de bedoeling en de draagwijdte heeft een dwingende regel met algemene draagwijdte te formuleren. De niet-publicatie ervan brengt de niet-tegenstelbaarheid aan de rechtsonderhorige mede, doch staat de aanvechting ervan bij de Raad van State niet in de weg.

5.2. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij uit het oog verliest dat de organisatie van de openbare diensten niet tot in de laatste details door de wet of de reglementering kan worden geregeld. Om het beleid uit te oefenen dienen bepaalde beslissingen en keuzes te worden gemaakt die kunnen leiden tot administratieve praktijken die, zoals in casu, worden uiteengezet in een ministeriële omzendbrief. Ter zake gaat het om een interpretatieve omzendbrief. De bestreden beslissing is bedoeld om de openbare centra voor maatschappelijk welzijn op de hoogte te brengen van een aanbeveling die de bevoegde minster richt aan Fedasil betreffende de uitvoering van de toepasselijke wetgeving inzake opvang. De mededeling is gericht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, terwijl de aanbeveling is gericht aan Fedasil. De omzendbrief legt geen nieuwe rechtsregel op en voegt niets toe aan de wet of aan de reglementering. Het is de verzadiging van de opvangstructuren die tot gevolg heeft dat aan asielzoekers geen verplichte plaats van inschrijving in opvangstructuur meer kan worden toegewezen en dat deze personen de maatschappelijke dienstverlening bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente van vestiging zullen krijgen. De omzendbrief heeft alleen tot gevolg Fedasil aan te bevelen de maatregel niet op nieuwkomers toe te passen, doch op personen die reeds een aantal jaar op het grondgebied verblijven, met het oog op een optimaal beheer van de opvangstructuren. Indien zou worden vastgesteld dat de bestreden beslissing bepaalde rechtsgevolgen zou hebben voor de verzoekende partij, moet worden vastgesteld dat het niet gaat om rechtstreekse gevolgen en deze niet van aard zijn

het aanvechtbare karakter van de omzendbrief aan te tonen. De bestreden beslissing heeft geen dwingend karakter voor Fedasil, laat staan voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De bestreden beslissing heeft buiten de sfeer van de administratie geen enkel dwingend karakter en is niet door derden aanvechtbaar. De bestreden beslissing is slechts een mededeling gericht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en kan bijgevolg niet worden aangevochten door de verzoekende partij.

5.3. De verzoekende partij verwijst in haar memorie van wederantwoord naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift omtrent het verordenend karakter van de bestreden beslissing.

5.4. In hun respectieve laatste memories blijven de partijen bij hun standpunt.

Beoordeling

5.5.1. Een omzendbrief heeft een verordenend en derhalve een aanvechtbaar karakter indien hij aan de volgende voorwaarden voldoet: hij voegt nieuwe regels aan de bestaande toe, de overheid die de in de omzendbrief vervatte richtlijnen uitvaardigt heeft de bedoeling die richtlijnen verplichtend te stellen, de bevoegdheid heeft diegene die ze moet toepassen te binden en beschikt over de middelen om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen. De verzoekende partij stelt in haar twee middelen dat de bestreden beslissing de bedoeling heeft een dwingende regel met algemene draagwijdte te formuleren, met name de opheffing van de verplichte plaats van inschrijving voor bepaalde categorieën van asielzoekers en dat uitvoering wordt gegeven aan, hetzij artikel 13 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (de Opvangwet), hetzij artikel 57ter1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (de OCMW-wet).

5.5.2.

Artikel 66 van de Opvangwet luidt als volgt:

“Voor de asielzoekers die hun asielaanvraag ingediend hebben vóór de inwerkingtreding van deze wet blijven de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, die van kracht waren de dag vóór de inwerkingtreding van onderhavige wet, van toepassing.

In afwijking van het eerste lid zijn de bepalingen van Boek III, uitgezonderd Titel II, de bepalingen van Boek IV en de artikelen 69 en 70 echter onmiddellijk van toepassing op de asielzoekers bedoeld in het vorig lid vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wet.

De artikelen 1 tot 2, 3 tot 5, 14 tot 27, 29 tot 54, 55 tot 65, 66 tot 67, 70 tot 71 en 74 van de opvangwet zijn inwerking getreden op 7 mei 2007.

De artikelen 6 tot 8, 9 tot 13, 28, 68 tot 69 en 72 tot 73 van de Opvangwet zijn inwerking getreden op 1 juni 2007.”.

De Opvangwet is voor de asielzoekers die hun asielaanvraag hebben ingediend vóór 7 mei 2007, dus ook voor de in de bestreden beslissing beoogde categorie asielzoekers, in principe dus niet van toepassing, met uitzondering van de bepalingen vermeld in het tweede lid van artikel 66, waaronder artikel 69.

Artikel 69 van de Opvangwet bepaalt:

“Artikel 57ter, eerste en tweede lid van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt als volgt gewijzigd :

« De maatschappelijke dienstverlening is niet door het centrum verschuldigd indien een vreemdeling die gehouden is zich in te schrijven in een welbepaalde plaats overeenkomstig artikel 11, § 1 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, materiële hulp ontvangt van een opvangstructuur die belast is met het verlenen van de noodzakelijke dienstverlening om een menswaardig leven te kunnen leiden.

In afwijking van artikel 57, § 1 kan een asielzoeker aan wie in toepassing van artikel 11, § 1 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen als verplichte plaats van inschrijving een opvangstructuur is aangewezen die beheerd wordt door het Agentschap of één van zijn partners, slechts in deze opvangstructuur gebruik maken van de maatschappelijke dienstverlening overeenkomstig de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen ».”.

Uit artikel 66, eerste lid, van de Opvangwet blijkt ook dat op de asielzoekers die hun asielaanvraag hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van de Opvangwet, onder meer de bepalingen van de OCMW-wet, zoals van kracht de dag vóór de inwerkingtreding van de Opvangwet, van toepassing zijn.

5.5.3. Artikel 57, §1, van de OCMW-wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van de Opvangwet bepaalt:

“Onverminderd het bepaalde in artikel 57ter, heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is.

Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp.

De dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.”.

Artikel 57ter, §1, van diezelfde wet, zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van de Opvangwet bepaalt:

“De maatschappelijke dienstverlening is niet door het centrum verschuldigd wanneer de asielaanvrager (of de vreemdeling ten aanzien van wie met toepassing van artikel 54, §1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een verplichte plaats van inschrijving bepaald is of de vreemdeling die niet als vluchteling werd erkend, vrijwillig of krachtens een administratieve beslissing, verblijft in een onthaalcentrum dat door de Staat is belast met het verlenen van de noodzakelijke dienstverlening om een menswaardig leven te kunnen leiden.”.

Artikel 57 ter1, §1, van dezelfde wet, zoals ingevoegd door de wet van 2 januari 2001 en opgeheven door artikel 72 van de Opvangwet, bepaalt:

“§ 1. Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, wordt met toepassing van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, een door de Staat, een andere overheid of één of meerdere besturen georganiseerd Centrum of plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat, als verplichte plaats van inschrijving aangeduid :

1° tot zolang de minister van Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde, of de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of een van zijn

adjuncten niet hebben beslist dat een onderzoek ten gronde van de asielaanvraag noodzakelijk is;

2° indien de vreemdeling de beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van een van zijn adjuncten, met toepassing van artikel 63/3 van voormelde wet, aangevochten heeft voor de Raad van State.

In bijzondere omstandigheden kan de Minister of diens gemachtigde afwijken van het bepaalde in het vorige lid.

De aanduiding bedoeld in het eerste lid blijft van kracht zolang het beroep hangende is voor de Raad van State.”.

Uit de samenlezing van artikel 57, §1, en artikel 57ter, §1, van de OCMW-wet, volgt dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden vrijgesteld van de verplichting tot maatschappelijke dienstverlening aan bepaalde categorieën asielzoekers. Artikel 57ter1, §1, van de OCMW-wet voorziet in de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden de vrijstelling van verplichting voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn op te heffen. Het is aan deze laatste bepaling dat de bestreden beslissing uitvoering geeft, zoals door de verwerende partij uitdrukkelijk wordt erkend op pagina 14 van haar memorie van antwoord. Zij wijzigt zowel voor welbepaalde categorieën asielzoekers als voor openbare centra voor maatschappelijk welzijn de algemene regel dat openbare centra voor maatschappelijk welzijn geen maatschappelijke dienstverlening verschaffen aan asielzoekers.

Aldus wordt een nieuwe bindende rechtsregel in de rechtsorde ingevoerd. De bestreden beslissing wijzigt voor specifieke categorieën asielzoekers de geldende rechtsregels. Bovendien kan niet worden betwist dat zij de bedoeling heeft de afwijking van de algemeen geldende regel verbindend te maken. De bestreden beslissing heeft aldus een duidelijk verordenend karakter en beschikt over de middelen om de handhaving ervan af te dwingen.

6. Het belang

Standpunt van de partijen

6.1. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij als adressant van de bestreden beslissing per se het vereiste belang te hebben bij voorliggend verzoekschrift, vermits de opheffing van verplichte plaats van inschrijving, de zgn. code 207, voor het openbaar centrum van maatschappelijk welzijn van de gemeente of stad waar de asielzoeker zich (naar zijn keuze) inschrijft (in het wachtregister) de verplichting meebrengt maatschappelijke dienstverlening te verschaffen.

6.2. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat de loutere omstandigheid dat de bestreden beslissing aan de verzoekende partij is geadresseerd niet volstaat om het belang bij het beroep af te leiden. Dit geldt des te meer daar de bestreden beslissing hoogstens strekt tot het informeren van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de beleidskeuzes die werden gemaakt teneinde Fedasil toe te laten de opvangcapaciteiten optimaal te kunnen beheren. Vereist is dat de bestreden beslissing effectief nadeel toebrengt aan de verzoekende partij. Er wordt niet aangetoond dat de bestreden beslissing de verzoekende partij zou schaden. Uiteraard zal de verzoekende partij nu geconfronteerd worden met aanvragen tot maatschappelijke dienstverlening van personen die vroeger van de materiële hulp in opvangcentra en lokale opvanginitiatieven genoten. Er valt niet in te zien waarom het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening aan deze categorieën van personen griefhoudend zou zijn en de verzoekende partij een nadeel zou toebrengen en welk voordeel de vernietiging van de bestreden beslissing voor de verzoekende partij met zich zou brengen. Krachtens artikel 57, §1, van de OCMW-wet heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. De uitvoering van deze opdracht is niet griefhoudend. Evenmin kan de verzoekende partij voorhouden dat de bestreden beslissing haar zou belemmeren bij de uitvoering van haar taken of de

uitoefening van haar opdrachten moeilijker zou maken. Enerzijds staat vast dat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een subsidiaire rol speelt bij het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening voor vreemdelingen die conform artikel 11, §1, van de Opvangwet een verplichte plaats van inschrijving in een opvangstructuur door Fedasil toegewezen krijgen. Artikel 11, §3, van deze wet bepaalt dat Fedasil kan beslissen, bij bijzondere omstandigheden, geen verplichte plaats van inschrijving toe te wijzen. De verzaaging van de opvangstructuur is een bijzondere omstandigheid die tot gevolg heeft dat de betrokken personen geen verplichte plaats van inschrijving in een opvangcentrum toegewezen zullen krijgen, waardoor de maatschappelijke dienstverlening verstrekt zal worden door het openbaar centrum van de gemeente waar de betrokken personen zich zullen inschrijven. Met de bestreden beslissing wordt gestreefd naar een situatie waar niet de nieuwkomers maar de personen die reeds een paar jaren op het grondgebied verblijven, de maatschappelijke dienstverlening via het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn toegewezen krijgen. De bestreden beslissing heeft geen weerslag op het aantal personen aan wie de verzoekende partij de maatschappelijke dienstverlening moet verstrekken, doch enkel op de categorieën personen aan wie ze zal worden verstrekt. Anderzijds wijst de verwerende partij erop dat de steun die wordt verstrekt door de Belgische Staat wordt terugbetaald. Er is dan ook geen financiële weerslag op de situatie van de verzoekende partij. Voorts betoogt de verwerende partij dat uit het spreidingsplan nr. 41 blijkt dat de verzoekende partij wordt “gespaard” van een toevoer aan asielzoekers. Er is zelfs geen enkele asielzoeker ten gevolge van het spreidingsplan maatschappelijke dienstverlening komen vragen bij de verzoekende partij. Bovendien stelt de verzoekende partij zelf dat de Opvangwet niet van toepassing is op asielzoekers, zoals gevisieerd door de bestreden beslissing, zodat, automatisch wordt teruggevalLEN op artikel 57 van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dit betekent dat los van de bestreden beslissing de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de asielzoekers die hun aanvraag hebben ingediend alvorens de Opvangwet in werking is getreden, maatschappelijke dienstverlening dienen te verschaffen. Het belang van de verzoekende partij is ook onzeker. De verzoekende partij legt geen stukken neer

waaruit blijkt welke de concrete gevolgen van de bestreden beslissing zijn. Zij toont niet aan de individuele beslissingen van Fedasil houdende opheffing van een code 207 te hebben betwist. Het belang is evenmin persoonlijk daar uit het spreidingsplan nr. 41 niet blijkt dat de verzoekende partij rechtstreeks of ongunstig wordt geraakt. De verwerende partij verwijst naar arrest nr. 38/97 van 8 juli 1997 van het Grondwettelijk Hof waaruit blijkt dat een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door een bepaling die in het algemeen aangeeft welke vereisten de door andere instellingen verstrekte maatschappelijke dienstverlening moet beantwoorden. Dit is mutatis mutandis van toepassing op de Raad van State.

6.3. In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar de memorie van de verwerende partij die zelf aangeeft dat door de bestreden beslissing de verzoekende partij zal geconfronteerd worden met aanvragen tot maatschappelijke dienstverlening van personen die vroeger van de materiële hulp in de opvangcentra en lokale opvanginitiatieven genoten. Dit betekent voor de verzoekende partij een financiële meeruitgave en het bijkomend belasten van haar diensten, o.m. op het vlak van het zoeken en verschaffen van woongelegenheid. Uit de bestreden beslissing blijkt eveneens dat er, na voorfinanciering door het desbetreffende openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, geen volledige terugbetaling is van de genomen maatregel. De terugbetaling is begrensd en voorwaardelijk overeenkomstig het ministerieel besluit van 20 januari 2005. Dat er ten laste van de verzoekende partij uitgaande van Fedasil geen beslissingen in uitvoering van de bestreden beslissing zijn, waardoor de verzoekende partij maatschappelijke dienstverlening te verstrekken heeft, is irrelevant. Voor het belang volstaat dat de betreden beslissing het kader schept opdat dit mogelijk zou zijn. De verwijzing naar het arrest van het Grondwettelijk Hof is niet dienstig nu de verzoekende partij samen met de andere openbare centra van het land de adressant is van de bestreden beslissing.

6.4. In de respectieve laatste memories blijven de partijen bij hun standpunt.

Beoordeling

6.5. De verwerende partij werpt, onder meer, op dat de bestreden beslissing niets wijzigt aan de rechtssituatie van de verzoekende partij die hoe dan ook gehouden is tot het verlenen van maatschappelijke dienstverlening en zij als dusdanig geen belang heeft bij de aanvechting van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij heeft wel degelijk een belang bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing aangezien de vrijstelling van de verplichting om maatschappelijke dienstverlening te verzekeren wordt opgeheven en zij de openbare centra voor maatschappelijke, los van de eventuele financiële implicaties en organisatorische lasten die deze maatregel eventueel voor hen meebrengt, verantwoordelijk maakt voor nieuwe categorieën personen. Het feit dat de verzoekende partij thans door de bestreden beslissing nog geen steun heeft moeten verlenen aan de in de bestreden beslissing opgesomde categorieën personen doet hieraan geen afbreuk, nu de mogelijkheid dat dit in de toekomst zal gebeuren een voldoende verantwoording is voor het belang dat de verzoekende partij in voorliggende zaak heeft.

V. Onderzoek van het middel van openbare orde

7. De bestreden beslissing geeft uitvoering aan artikel 57ter1 van de OCMW-wet en is verordenend van aard.

Aan omzendbrieven met verordenend karakter moeten dezelfde rechtsmatigheidseisen worden gesteld als aan alle verordenende besluiten.

Artikel 3, §1, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

“Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers (...), ieder wat hem betreft, aan het met redenen omklede advies van de afdeling wetgeving de tekst van

alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten.
(...)”.

De verplichting om het advies van de afdeling wetgeving in te winnen strekt ertoe de wettigheid van de reglementaire besluiten te waarborgen en de kwaliteit van de teksten te optimaliseren. Aldus betreft het een vormvereiste die de openbare orde raakt. De bestreden beslissing is niet voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Evenmin werd de hoogdringendheid ingeroepen. Vastgesteld moet worden dat de bestreden beslissing niet op de geëigende wijze tot stand is gebracht, zodat er reden is om ze te vernietigen.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt “de omzendbrief van 3 december 2008 ‘Gevolgen op het recht op maatschappelijke integratie bij een OCMW van een asielzoeker van wie de verplichte plaats van inschrijving (code 207) bij een opvangcentrum of bij een LOI werd opgeheven’ uitgaande van de Minister van Maatschappelijke Integratie”.**
- 2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 23 november 2011, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen