KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 3e juni 1981 door de Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de erkennings- en betoelagingsvoorwaarden van de onthaalcentra", heeft de 23ste juli 1981 het volgend advies gegeven :

Ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de erkennings- en betoelagingsvoorwaarden van de onthaalcentra.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens artikel 1, § 1, 1°, is het besluit van toepassing op de centra die "tot doel hebben de sociale zelfstandigheid en weerbaarheid te ontwikkelen van personen in nood ouder dan 18 jaar, evenals van kinderen die deze personen vergezellen en aan hun hoede zijn toevertrouwd, door middel van tijdelijk onthaal, psycho-sociale begeleiding en zonodig medische hulp". De periode van onthaal en begeleiding is in beginsel beperkt tot 180 dagen. De onthaalcentra kunnen opgericht worden, volgens artikel 1, § 1, derde lid, door een O.C.M.W., door een intercommunaal O.C.M.W. en niet zoals de ontwerp-tekst stelt door een vereniging van O.C.M.W. of door een V.Z.W.

De materie waarop het ontwerp betrekking heeft ressorteert onder artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te weten het beleid inzake maatschappelijk welzijn. De onthaalcentra hebben tot opdracht hulp te verschaffen aan personen die in nood verkeren, wat gerekend moet worden tot maatschappelijk welzijn. Het verstrekken van medische hulp blijkt een opdracht van ondergeschikt belang te zijn ("zonodig") en wanneer een onthaalcentrum een gezin of een ex-gedetineerde opneemt, dan

.../...

is de reden daarvoor dat het gaat om personen in nood, personen die zich in een crisistoestand bevinden. Het centrum heeft niet specifiek tot taak bijstand te verlenen aan gezinnen of aan ex-gedetineerden. Het gegeven dat "zonodig medische hulp" verstrekt wordt, "dat gezinnen of ex-gedetineerden in de onthaalcentra kunnen opgenomen worden" heeft dan ook niet tot gevolg dat het ontwerp betrekking heeft op het gezinsbeleid (artikel 5, § 1, II, 1°, bijzondere wet), op de post-penitentiaire sociale hulpverlening (artikel 5, § 1, II, 7°, bijzondere wet) en het beleid betreffende de zorgenverstrekking (artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet).

2. De opdrachten van de onthaalcentra zijn van dezelfde aard als deze die door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s worden toevertrouwd aan de O.C.M.W.'s (artikelen 57 en 60, §§ 4 en 6). Artikel 60, § 6, van die wet luidt :

"Waar de noodzakelijkheid zich voordoet, richt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn desgevallend in het kader van een bestaande planning, inrichtingen of diensten op met sociaal, curatief of preventief karakter en beheert deze."

Meteen is de vraag gesteld of artikel 1, § 1, tweede lid, van het ontwerp, in zoverre het bepaalt dat de onthaalcentra kunnen opgericht worden door een O.C.M.W., een impliciete verwijzing inhoudt naar het voornoemde artikel 60, § 6, eerste lid, van de wet van 8 juli 1976 en of de gemeenschapsorganen daaromtrent de nodige bevoegdheid hebben, vermits de gemeenschap krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, (a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet bevoegd is voor "de regelen tot oprichting van de O.C.M.W.'s" en krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, (b), van dezelfde wet, evenmin bevoegd zijn ter zake van

.../...

"De vaststelling van het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden van het wettelijk gewaarborgd inkomen aan de personen die zich in een behoeftige toestand bevinden, zoals geregeld in de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum."

Wat betreft de eerste uitzondering kan uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1) worden afgeleid dat met "de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" worden bedoeld de bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 en de uitvoering van die bepalingen, die blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheden.

Het ontwerp regelt niet de oprichting van onthaalcentra en verplicht evenmin de openbare centra voor maatschappelijk welzijn tot de oprichting van dergelijke centra. Het stelt enkel de voorwaarden vast waaronder onthaalcentra, opgericht door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, kunnen erkend en gesubsidieerd worden. Het heeft derhalve geen betrekking op de inrichting van de O.C.M.W.'s zelf.

3. Het ontwerp vermeldt als enige rechtsgrond artikel 67 van de Grondwet. Artikel 67 van de Grondwet belast de Koning met de uitvoering van de wetten.

Aangenomen wordt dat een begrotingswet of -decreet, waarbij aan de Koning of de Executieve machtiging wordt gegeven tot uitgaven voor een bepaald begrotingsdienstjaar, aan de Koning of de Executieven het recht verleent een regeling vast te stellen voor de wijze waarop die uitgaven zullen worden gedaan, althans voor het beoogde dienstjaar, en dat, wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar

.../...

---

(1) Zie onder meer het senaatsverslag 434 nr 2, blz. 122.

kredieten zullen worden uitgetrokken, nadere regelen voor het verlenen van toelagen kunnen worden vastgesteld in een koninklijk besluit of een besluit van de Executieve waarvan de duur niet beperkt is.

Besluiten, waarbij de voorwaarden worden bepaald waaronder toelagen kunnen worden verleend, worden aldus beschouwd als een uitvoeringsmaatregel van een begrotingswet of -decreet.

Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar en volgens de nota dd. 16 april 1981 van de Inspectie van Financiën is op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het jaar 1981 een krediet ingeschreven voor de onthaalcentra, waarvan sprake in het ontwerp. Bedoelde begroting werd goedgekeurd door de Vlaamse Raad op 2 juli 1981.

Het koninklijk besluit in ontwerp regelt niet alleen de subsidiëring van de onthaalcentra, doch ook de erkenningsvoorwaarden. Die erkenning is echter slechts een voorwaarde om in aanmerking te komen voor toelagen (artikel 2, § 1, van het ontwerp), zodat ook die voorwaarde kan vastgesteld worden in een koninklijk besluit genomen in uitvoering van een begrotingsdecreet.

De bepalingen van het ontwerp doen immers blijken dat de erkenning van de onthaalcentra niet moet worden opgevat als een afzonderlijke maatregel met eigen rechtsgevolgen maar enkel tot doel heeft de toekenning van toelagen aan die centra.

Het ontwerp vindt aldus een voldoende rechtsgrond in het decreet waarbij de begroting van de Vlaamse gemeenschap voor het begrotingsjaar 1981 wordt goedgekeurd.

Artikel 20 van de bijzondere wet bepaalt dat de Executieve de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en luidens artikel 23 van dezelfde wet worden de machten die aan de Executieven zijn toegewezen krachtens de artikelen 17, 18, 20 en 21, uitgeoefend door de Koning zolang de Executieven niet door de Raden uit hun midden gekozen zijn.

De rechtsgrond voor het optreden van de Koning is derhalve niet artikel 67 van de Grondwet, maar wel de artikelen 20 en 23 van de bijzondere wet. Derhalve dient de verwijzing in de aanhef van het ontwerp naar artikel 67 van de Grondwet te worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen 20 en 23 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4. Algemene onduidelijkheden van het ontwerp betreffen volgende punten. Er zijn geen bepalingen in het ontwerp opgenomen omtrent het toezicht op de onthaalcentra. Ten aanzien van de erkenningen is niet geregeld bij welke overheid of bestuur de aanvraag om erkenning moet worden ingediend, of voor de proefperiode volgend op de eerste erkenning, een definitieve beslissing door de overheid genomen wordt dan wel of

.../...

het betrokken onthaalcentrum de vraag daartoe moet indienen en tenslotte is niet geregeld in welke gevallen de erkenning kan worden ingetrokken.

5. Volgende algemene tekstopmerkingen gelden voor het geheel van de tekst :

1. Bij de verwijzing naar een artikel gebruikt men herhaaldelijk de afkorting "art."; men schrijve overal voluit "artikel".

2. Het ontwerp bezigt afwisselend de termen subsidie(s), en toelage.

   Voor de eenvormigheid ware het wenselijk het woord subsidie(s) te vervangen door toelage(n).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Het opschrift ware preciezer gesteld als volgt :

"Koninklijk besluit tot vaststelling, voor de Vlaamse Gemeenschap, van de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van de onthaalcentra."

AANHEF.

Met verwijzing naar het onderzoek van de rechtsgrond, wordt de aanhef van het besluit beter als volgt geformuleerd :

.../...

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op de artikelen 5, § 1, II, 2°, 20 en 23.

Gelet op het akkoord van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, bevoegd voor de begroting, gegeven op 26 mei 1981;

Gelet op het advies van de Raad van State,

Op de voordracht van Onze Minister van de Vlaamse Gemeenschap en van Onze Vlaamse Staatssecretaris voor het Gezin en voor Welzijnszorg en na beraadslaging in de Vlaamse Executieve;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

In § 1, tweede lid, is er sprake van "een vereniging van openbare centra van maatschappelijk welzijn". De wet van 8 juli 1976 (artikel 3) gebruikt de benaming "intercommunaal openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn".

Artikel 1, § 1, ware duidelijker gesteld als volgt :

.../...

"§ 1. De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op de centra, hierna onthaalcentra genoemd, die :

1° tot doel hebben ...;

2° de periode van onthaal ...;

3° opgericht zijn door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, door een intercommunaal openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of door een vereniging zonder winstoogmerk".

Omtrent deze opsomming kan de vraag gesteld worden of zij vermits ze limitatief bedoeld is, wel volledig is.

In § 2, derde streepje, wordt het opschrift van het koninklijk besluit van 10 april 1952 niet correct vermeld.

Het luidt als volgt :

"Koninklijk besluit van 10 april 1952 tot vaststelling van de voorwaarden tot het erkennen van tehuizen voor de zedelijke aanpassing van jonge vrouwen en tot het verlenen van toelagen aan die inrichtingen."

De vermelding van de wijziging van het koninklijk besluit door het koninklijk besluit van 5 december 1974 worde beter weggelaten, daar bedoeld koninklijk besluit meerdere malen werd gewijzigd. Ofwel vermeldt men alle wijzigingen, ofwel geen enkele.

.../...

Het opschrift van het koninklijk besluit nr 81 van 10 november 1967, vermeld in § 2, vierde streepje, is evenmin correct gesteld. Het juiste opschrift luidt als volgt : "Koninklijk besluit nr 81 van 19 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten".

De opvangcentra voor jongeren, waarvan sprake in § 2, vierde streepje, worden gesubsidieerd door het Bestuur voor Jeugdvorming en hebben tot doel jongeren tussen 15 en 25 jaar die in moeilijkheden van psycho-sociale en/of culturele aard verkeren, door een verblijf van korte duur (max. 6 maanden, met de mogelijkheid tot gemotiveerde verlenging met 2 X 3 maanden) in een kleine leefgemeenschap, te helpen bij hun sociale en culturele reïntegratie.

De erkenning en subsidiëring van voormelde centra is niet wettelijk gereglementeerd. Wel bestaat er terzake een de facto-regeling uitgaande van het Bestuur voor Jeugdvorming.

Omwille van de duidelijkheid is het aangewezen de opvangcentra voor jongeren afzonderlijk te vermelden en niet samen met de centra bedoeld bij het koninklijk besluit nr 81 van 10 november 1967.

Voor artikel 1, § 2, wordt volgende tekst voorgesteld :

"§ 2. Komen nochtans niet in aanmerking voor de toepassing van dit besluit :

1° de instellingen en centra bedoeld bij :

- de wet van 5 september 1919 ...;
- de wet van 8 april 1965 ...;
- het koninklijk besluit van 10 april 1952 ...;
- het koninklijk besluit nr 81 van 10 november 1967 ...;

2° de opvangcentra voor jongeren, die toelagen ontvangen van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur".

Artikel 2.

De toewijzing van de bevoegdheid aan de Minister of Staatssecretaris die de bijstand aan personen onder zijn bevoegdheid heeft, is onbestaanbaar met artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan elke Executieve, onverminderd de door haar toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt.

Zolang de Executieve niet is overgegaan tot delegatie, past het haar de bevoegdheid tot erkenning toe te wijzen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4, § 3 en artikel 9 van het ontwerp.

Hier moge ook verwezen worden naar punt 4 van de algemene opmerkingen.

.../...

Artikel 3.

In de eerste volzin van punt 2 worde beter geschreven : "... de dagelijkse leiding van het onthaalcentrum ...".

Inzake de gestelde diplomavereisten wordt in het ontwerp niet de juiste terminologie gebezigd.

Terzake naar de juiste bedoeling gevraagd, verklaarde de gemachtigde ambtenaar dat, niettegenstaande er wel een zekere voorkeur voor bepaalde diploma's bestaat, men toch geen te strenge eisen wenst te stellen en geen diploma's wenst uit te sluiten, omwille van het feit dat de onthaalcentra vaak zijn aangewezen op vrijwilligers.

Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp worde volgende redactie ter overweging gegeven :

- voor artikel 3, 2., eerste lid, a. : "houder is van een diploma van hoger onderwijs";

- voor artikel 3, 2., tweede lid, a. : "houder is van een diploma van secundair onderwijs van de hogere graad";

- voor artikel 3, 3., eerste lid : "Een of meer voltijdse of deeltijdse hulpverleners tewerkstellen die :

a. beschikken over een diploma van secundair onderwijs van de hogere graad, of over een diploma van hoger onderwijs;

.../...

b. jaarlijks een bijscholingscursus volgen van ten minste 30 uren gericht op het welzijnswerk".

In artikel 3, 3., tweede lid, ware het beter de verschillende rubrieken, ingeleid met een streepje, op een andere manier aan te duiden, nl. met de letters a, b en c.

In artikel 3, 5., schrijve men "openbare centra voor maatschappelijk welzijn" in plaats van "OCMW's" en "centra voor prematrimoniale, matrimoniale en gezinsconsultaties" in plaats van "PMG-centra".

Met de inzake hygiëne en veiligheid bevoegde inspectiedienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, vermeld in artikel 3, 6., wordt bedoeld het Bestuur der Sociale Geneeskunde van het Ministerie van Volksgezondheid, dat overgeheveld wordt naar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 4.

Het opschrift worde best weggelaten.

Artikel 4, § 1, bepaalt de subsidiëringsvoorwaarde en zou een afzonderlijk artikel moeten vormen.

Het gaat slechts om één enkele voorwaarde, zodat het geen zin heeft deze onder te brengen in een indelingsrubriek, ingeleid met een streepje.

Verder schrijve men "75 percent" in plaats van "75 %".

.../...

In § 2, 1°, schrijve men "500.000 frank" in plaats van "500.000 F".

Dezelfde opmerking geldt voor § 2, 2°.

Tevens ware het aangewezen duidelijk te stellen dat de voorziene toelage van 400.000 frank geldt als tussenkomst in de bezoldiging van een voltijdse hulpverlener. Duidelijkheidshalve moet een komma ingevoegd worden voor de woorden "per opnamecapaciteit van 10 personen".

Het tweede lid van § 2 dient herschreven te worden. De spilindex 199,88 bestaat niet; op 1.IV.1981 bedroeg de spilindex 148,80.

Tekstvoorstel :

"De voornoemde bedragen ondergaan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen van het Rijk.

Ze worden aan het spilindexcijfer ... gekoppeld."

De bepaling van § 2, derde lid, heeft tot doel dubbele subsidiëring te vermijden.

Aangezien het niet uitgesloten is dat de door het ontwerp bedoelde onthaalcentra nog op grond van andere reglementeringen dan het koninklijk besluit van 12 november 1970 tot vaststelling van de voorwaarden inzake toelagen aan opvanginrichtingen voor volwassen delinquenten en sociaal gehandicapten, toelagen zouden kunnen ontvangen (op grond van het koninklijk besluit van 10 april 1952 tot vaststelling van de voorwaarden tot het erkennen van tehuizen voor de zedelijke aanpassing van jonge vrouwen en tot het verlenen van toelagen aan die inrichtingen), lijkt het wenselijk het derde

lid van § 2 op een meer algemene wijze te formuleren.

Volgende tekst wordt voorgesteld :

"Van de hiervoor bedoelde toelagen worden in mindering gebracht de toelagen die de onthaalcentra op grond van andere reglementeringen zouden ontvangen als tussenkomst in de bezoldiging van hun personeel".

Met betrekking tot artikel 4, § 3, geldt ook de opmerking die gemaakt werd ten aanzien van artikel 2, § 2.

Artikel 5.

De beslissing tot het eisen van een bijdrage in de kosten van onderhoud moet genomen worden door het bevoegde beheersorgaan van het O.C.M.W. of een intercommunaal O.C.M.W of van een V.Z.W. Het eerste lid is derhalve overbodig.

Het stellen van een grens aan die bijdragen is een aangelegenheid die door de wet moet worden geregeld.

Het tweede lid van artikel 5 van het ontwerp mist derhalve rechtsgrond.

Het ganse artikel moet dus vervallen.

.../...

Artikel 6.

Het koninklijk besluit van 7 februari 1979 kan slechts worden opgeheven in zoverre het betrekking heeft op de onthaaltehuizen die wegens hun organisatie moeten beschouwd worden als uitsluitend behorende tot de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 9.

Voor artikel 9 geldt ook de opmerking gemaakt ten aanzien van artikel 2, § 2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
		L.-P. SUETENS, Gh. TACQ,	staatsraden,
		G. VAN HECKE, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. TULKENS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. G. BAETEMAN.