

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e juli 1982 door de Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijnszorg verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van de instelling Kind en Gezin", heeft de 18e november 1982 het volgend advies gegeven :

Het voorontwerp van decreet beoogt de oprichting voor de Vlaamse Gemeenschap van een openbare instelling "Kind en Gezin" (artikel 2), instelling die in een eerste fase voor de genoemde Gemeenschap "de taken zoals bepaald in de wet van 5 september 1919 houdende instelling van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn (zou vervullen)" (artikel 3, § 1). De personeelsleden, de goederen en de rechten en verplichtingen van het genoemde Nationaal Werk die bij de afschaffing ervan door het Rijk aan de Vlaamse Gemeenschap zullen worden toebe-deeld, zouden aan de nieuwe instelling worden toegewezen (artikel 6, § 1, eerste lid). Na die overdracht zou de Vlaamse Executieve de zetel van de instelling, het statuut van het personeel en de personeelsformatie bepalen (artikel 6, § 1, tweede lid) en later zouden ook de taken van de instelling aan de eigentijdse en specifieke behoeften van de Vlaamse Gemeenschap worden aangepast (Memorie van toelichting, blz. 1). Behoudens afwijkende bepalingen van het decreet, waarmee voor-al de door artikel 4 aan de Vlaamse Executieve opgedragen bevoegdheid wordt bedoeld om het beheer en de werking van de nieuwe instelling te regelen, zouden de voorschriften van de reeds vermelde wet van 5 september 1919 op de instelling toe-passelijk zijn (artikel 3, § 2). De instelling zou voor de vervulling van haar taken en voor haar werkings- en bezoldigings-kosten recht hebben op toelagen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 5). In afwachting van de

.../...

overdracht van personeelsleden, goederen, rechten en verplichtingen van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn, zou zij met die instelling "samenwerkingsverbanden (kunnen) aangaan" (artikel 6, § 2), "meer bepaald inzake het ter beschikking stellen van het personeel en het patrimonium" (Memorie van toelichting, blz. 2).

+

De Vlaamse Executieve gaat ervan uit dat "de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het beleid inzake kinderzorg zowel op het welzijns- als op het gezondheidsvlak toevertrouwd (heeft) aan de Gemeenschappen" en trekt daaruit de conclusie "dat het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn sindsdien werkzaam is op het bevoegdheidssterrein van de Gemeenschappen, wat een juridische anomalie is" (Memorie van toelichting, blz. 1).

De taken van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn zijn ongetwijfeld te kwalificeren als persoonsgebonden aangelegenheden die, binnen de territoriale beperkingen van artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet, voortaan krachtens artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoren tot de bevoegdheid van respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

Een onvermijdelijk gevolg van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ook, dat instellingen wier taak *ratione materiae* en *ratione loci* niet volledig in te passen is in één van de onderscheiden bevoegdheidsferen waarin de staatstaken ingevolge de herziening van artikel 59bis van de Grondwet en de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is opgedeeld (Rijk, Vlaamse Gemeenschap, Franse Gemeenschap, Vlaamse Gewest, Waalse Gewest) moeten worden afgeschaft of, op zijn minst, worden geherstructureerd. Het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn verkeert in dat geval.

.../...

Het probleem van de instellingen die ingevolge de in 1980 doorgevoerde wijzigingen van de staatsstructuren afgeschaft of geherstructureerd moeten worden, is aan de aandacht van de Regering niet ontgaan. Deze heeft immers op 31 juli 1981 aan de Raad van State een voorontwerp van wet voorgelegd strekkende tot de afschaffing of herstructurering van een eerste reeks van zes openbare instellingen, waaronder precies het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn. De Raad van State heeft over dat voorontwerp in verenigde kamers het advies L. 14.270/VR uitgebracht.

In dat advies wordt uitvoerig aandacht besteed aan de modaliteiten van overgang, van het Rijk naar de Gemeenschappen of de Gewesten, van de taken, het personeel, het patrimonium en de rechten en verplichtingen van de af te schaffen of te herstructureren instellingen (blz. 12 tot 20).

Na te hebben vastgesteld dat de wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geen uitdrukkelijke regeling bevatten betreffende het hier aan de orde zijnde probleem, heeft de Raad van State niettemin gemeend aan de hand van de artikelen 87 en 88 van de wet van 8 augustus 1980 de volgende redenering te kunnen opbouwen :

"Uit de samenlezing van die twee wetsbepalingen blijkt dat :

- 1° de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven slechts over eigen ministeries zullen kunnen beschikken, nadat die hun zullen zijn overgedragen door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met andere woorden door een unilaterale rechtshandeling van een orgaan van de Staat;
- 2° de nadere regels en de datum van die overdracht worden bepaald door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met andere woorden nogmaals door een unilaterale rechtshandeling van een orgaan van de Staat.

.../...

Merkwaardig is vooral, dat men het nodig heeft geoordeeld dergelijke regeling in de wet van 8 augustus 1980 op te nemen, niettegenstaande de betrokken ministeries reeds waren opgericht door een koninklijk besluit van 17 april 1979 en de regelen inzake het overhevelen van personeelsleden van de traditionele ministeries naar die nieuwe ministeries reeds waren vastgesteld door een koninklijk besluit van 12 februari 1980.

Als de bijzondere wetgever een dergelijke oplossing nodig heeft geoordeeld voor de diensten die inzake de overdracht van taken en personeel in principe reeds geregeld waren, dan moet a fortiori dezelfde, of op zijn minst een analoge, oplossing worden aanvaard voor instellingen waarvoor nog geen enkele regeling is getroffen" (advies L. 14.270/VR, blz. 17).

Er van uitgaande dat inzake de "taken" het probleem wel iets delicaat is dan inzake het "personeel" en het "patrimonium", blijkbaar wegens de enge binding die er tussen de "taken" en de reeds in abstracto overgedragen bevoegdheden bestaat, vulde de Raad van State die redenering als volgt aan :

"Het is echter moeilijk aan te nemen dat de bijzondere wetgever de overdracht van de taken zou willen hebben dissociëren van de overdracht van de middelen die voor het volbrengen van die taken nodig zijn.

De bepalingen van de artikelen 87 en 88 van de voornoemde wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen, tonen aan dat de wetgever zulks in elk geval niet heeft willen doen voor de taken die worden uitgeoefend door ministeries, en er is geen enkele reden dat niet dezelfde regeling zou gelden voor de taken toevertrouwd aan door het Rijk opgerichte autonome instellingen " (advies L. 14.270/VR, blz. 19).

Het zou dus in strijd zijn met de bijzondere wet van 8 augustus 1980, indien een Gemeenschap taken die destijds toevertrouwd werden aan een autonome instelling die ingevolge de in 1980 doorgevoerde verdeling van de bevoegdheden van het Rijk af te schaffen of te herstructureren is, zelf zou gaan uitoefenen of door een door haar opgerichte instelling zou laten uitoefenen vooraleer die taken haar door het Rijk formeel zijn overgedragen.

In beginsel belet natuurlijk niets dat, voor de vervulling te haren behoefte van taken die vooralsnog berusten bij een nationale doch ingevolge de staatshervorming van 1980 af te schaffen of te herstructureren instelling, een Gemeenschap een eigen instelling zou oprichten en zij de inrichting, de werkingsregels en het statuut van het personeel van die instelling zou bepalen, zonder de afschaffing of herstructurering van de betrokken nationale instelling en de noodzakelijk daarmee gepaard gaande overdracht van taken af te wachten. Zoals echter blijkt uit een advies van de Raad van State over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschaps-executieve ("portant création pour la communauté française de l'Agence pour la promotion de la santé de l'enfant et de la famille"), kunnen dergelijke regelingen alleen maar een theoretische draagwijdte hebben zolang het Rijk niet de nodige maatregelen heeft getroffen voor de overdracht, aan de betrokken Gemeenschap, van de taken van de af te schaffen of te herstructureren nationale instelling (advies L. 14.063/2/V, van 7 april 1981).

Die vaststelling doet de vraag rijzen of het voorliggend voorontwerp van decreet wel enig praktisch nut heeft.

De taken die door het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn worden vervuld, zouden weliswaar nu reeds aan de nieuwe instelling kunnen worden opgedragen - altijd onder het voorbehoud natuurlijk dat die regeling slechts in werking zou treden na de overdracht van de bedoelde taken door het Rijk aan de Vlaamse Gemeenschap -, vermits het niet de minste twijfel lijdt dat die taken in zoverre zij *ratione loci* de Vlaamse Gemeenschap betreffen in elk geval integraal aan die Gemeenschap zullen moeten worden overgedragen. Maar zelfs op dit punt geeft de Vlaamse Executieve van nu af aan reeds te kennen dat de opdracht van de nieuwe instelling aan de eigentijdse en specifiek Vlaamse behoeften zal moeten worden aangepast (Memorie van toelichting, blz 1).

Erg te betwijfelen is echter of het vanuit een praktisch standpunt mogelijk en wenselijk is, om nu reeds regelingen te treffen inzake de inrichting, de werking en het personeel van de nieuwe instelling.

Ter zake zal veel afhangen van de wijze waarop het personeel, de goederen en de rechten en verplichtingen van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn zullen worden verdeeld. Het resultaat van die verdelingen is echter allesbehalve zeker, gelet op de verwickelingen waarmee deze onvermijdelijk zullen gepaard gaan: de overheveling van de personeelsleden zal gelijkaardige, zoniet nog moeilijker problemen doen rijzen als de overheveling van personeelsleden van de nationale ministeries naar de ministeries van de Gemeenschappen en de Gewesten; de verdeling van de goederen zal wellicht niet uitsluitend aan de hand van de ligging ervan gebeuren; de aard van bepaalde goederen, rechten of verplichtingen zal misschien bijzondere regelingen vergen ter vrijwaring van de rechten of belangen van derden (men denke in dit verband bv. aan leningen die de instelling zou hebben aangegaan).

Wat betreft het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn is er des te meer reden om met het verloop van de verdelingsoperaties rekening te houden, daar het Nationaal Werk een van de zes instellingen is betreffende welke de Regering reeds een voorontwerp van wet tot afschaffing of herstructurering aan de Raad van State heeft voorgelegd waarbij zij, door een uitdrukkelijke bepaling (namelijk artikel 2, § 1), haar voornemen heeft te kennen gegeven het advies van de betrokken Gemeenschaps- of Gewestexecutieven nopens te verrichten verdelingen in te winnen (zie de hiervoren reeds geciteerde adviesaanvraag van 31 juli 1981 die aanleiding gaf tot het advies L. 14.270/VR).

.../...

Dat het beter is het verloop af te wachten van de door het Rijk te verrichten verdeling van het personeel, het patrimonium en de rechten en verplichtingen van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn blijkt ook enigszins uit het voorgelegde voorontwerp van decreet, vermits in artikel 6 wordt bepaald dat de Vlaamse Executieve de zetel, het statuut en de personeelsformatie van de nieuwe instelling slechts zal vaststellen na de overdracht van het personeel, het patrimonium en de rechten en verplichtingen die bij de afschaffing van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn aan de Vlaamse Gemeenschap zullen worden toebedeeld.

In de gegeven omstandigheden lijkt een onderzoek van het voor advies overgelegde voorontwerp van decreet voorbarig.

+

De Raad van State kan echter niet nalaten erop te wijzen, dat een integrale verwezenlijking van de overdrachten van bevoegdheden aan de Gemeenschappen en de Gewesten waartoe bij de herziening van artikel 59bis van de Grondwet van 17 juli 1980 en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd beslist, vergt dat het Rijk zo vlug mogelijk zou overgaan tot de afschaffing of herstructurering van diensten en instellingen en de overdrachten van taken die noodzakelijk met die overdrachten van bevoegdheden dienen gepaard te gaan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	: G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	J. BORRET,	
	G. VAN HECKE,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: S. VAN AELST,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.