

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 maart 1998 door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot uitvoering van het decreet van 18 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk", heeft op 31 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"vanuit de noodzaak deze nieuwe regelgeving (decreet (van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk) en besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet) te laten ingaan op 1 januari 1998 en dit met het oog op de rechtszekerheid voor de centra, het invoeren van een nieuwe transparante subsidieregeling en het scheppen van duidelijkheid voor de centra inzake de herstructurering van de centra. Zo wordt onder meer het aantal autonome centra van meer dan 120 centra herleid tot 31 (lees : 35); dienen de centra die nu volop onderhandelen over de fusies het nieuwe reglementaire kader te kennen; bovendien dienen de nieuw gevormde centra vóór 30 juni 1998 een beleidsplan in te dienen; ...".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk biedt rechtsgrond voor de erkenning en de subsidiëring van centra voor algemeen welzijnswerk, waarvan het de taken bepaalt. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan dit decreet.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat de definities van een aantal begrippen.

In hoofdstuk II worden de erkenningsvoorwaarden bepaald en wordt de erkenningsprocedure geregeld.

Hoofdstuk III bevat een machtiging aan de minister om een programmatie met betrekking tot het aantal centra, de hulpverleningscapaciteit en de bijkomende taken van de centra op te stellen.

In hoofdstuk IV worden de bijkomende taken vastgesteld, die aan bepaalde centra opgedragen kunnen worden.

In hoofdstuk V worden de subsidiëringsvoorwaarden bepaald en wordt de uitkering van de subsidies geregeld.

Hoofdstuk VI bevat bepalingen in verband met het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden.

Hoofdstuk VII ten slotte bevat een aantal opheffings-, overgangs- en slotbepalingen.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het ontwerp betreft hoofdzakelijk het beleid inzake maatschappelijk welzijn, dat in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). In zoverre in artikel 13, § 1, van het ontworpen besluit sprake is van bijzondere taken die aan de centra opgedragen kunnen worden, regelt het gedeeltelijk ook andere aangelegenheden, die echter eveneens tot de bevoegdheid van de gemeenschappen i.v.m. de bijstand aan personen behoren; hierop wordt bij de bespreking van artikel 13 ingegaan.

Het hele ontwerp behoort dus tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het decreet betreffende het algemeen welzijnswerk heeft als datum 19 (niet : 18) december 1997.

Deze opmerking geldt ook voor de aanhef en voor artikel 1, 1°.

.../...

Aanhef

1. Het tweede lid van de aanhef kan weggelaten worden.
2. Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering in de aanhef worden overgenomen.

Het vierde lid van de aanhef moet derhalve vervangen worden door een tekst die de bewoordingen van de adviesaanvraag letterlijk overneemt.

Het vijfde lid kan weggelaten worden.

Artikel 1

In 4° wordt een sectorprotocol omschreven als een "akte". Het is allicht de bedoeling dat een sectorprotocol de vorm zou aannemen van een overeenkomst. Men vervange de term "akte" dan ook beter door "overeenkomst" (1).

Artikel 3

1. Het eerste lid is overbodig, aangezien het niet méér inhoudt dan wat reeds in het decreet bepaald is. Dat lid kan dan ook weggelaten worden.

(1) Deze opmerking is subsidiair ten aanzien van opmerking 2 bij artikel 3.

In het tweede lid, dat het eerste lid zou worden, dient dan geschreven te worden : "De taken bedoeld in de artikelen 5, 6 en 7 van het decreet, alsmede de algemene opdracht, ...".

2. De bepalingen van het tweede tot het vijfde lid hebben betrekking op sectorprotocollen, waarin de decretaal vastgestelde taken worden geconcretiseerd.

2.1. De bevoegdheid van de Vlaamse regering om uitvoering te geven aan het decreet, wordt aldus beperkt : de regering zal op de in artikel 3 van het ontwerp bestreken terreinen geen verdere maatregelen meer kunnen nemen dan met instemming van de betrokken sector.

Het kan betwijfeld worden of de regering, zonder daartoe door de decreetgever gemachtigd te zijn, langs contractuele weg (i.p.v. door middel van eenzijdig genomen maatregelen) haar bevoegdheid tot het stellen van normatieve handelingen kan uitoefenen. In het kader van het voorliggend spoedadvies kan de Raad van State niet verder op die vraag ingaan, en moet hij zich ertoe beperken op dit punt een voorbehoud te maken.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat een alternatief in elk geval erin zou kunnen bestaan dat de overheid eenzijdig zou optreden, maar dan na overleg met de betrokken "sector".

.../...

2.2. Subsidiair wordt opgemerkt dat het ontwerp nalaat te preciseren met wie de sectorprotocollen gesloten kunnen worden.

Artikel 4

In het eerste lid, 1°, d, is sprake van de "registratiegegevens" bedoeld in artikel 11, 7°, van het decreet.

De voornoemde decreetsbepaling beperkt zich er echter toe te bepalen dat het algemeen welzijnswerk "in een registratie (moet) worden opgenomen", en bevat geen bepaling i.v.m. de op te nemen gegevens. Aangenomen kan worden dat de Vlaamse regering bevoegd is om de gegevens te preciseren die, ter uitvoering van de genoemde decreetsbepaling, opgenomen moeten worden. Dit dient dan wel duidelijker te gebeuren dan het geval is in artikel 4, eerste lid, 1°, d, van het ontwerp.

Artikel 5

Uit de samenhang van het eerste en het tweede lid blijkt dat het tweede lid de algemene regel bevat, terwijl het eerste lid een overgangsmaatregel inhoudt, die enkel geldt voor de centra die in 1998 een aanvraag tot erkenning indienen (1).

(1) Bestaande centra moeten zich, blijkens artikel 32, eerste lid, van het ontwerp, pas vanaf 2001 naar de bepalingen van het ontworpen besluit schikken. De overgangsmaatregel van artikel 5, eerste lid, is voor hen dus zonder belang.

Om wetgevingstechnische redenen moet de bepaling van het eerste lid het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk artikel, te plaatsen bij de overige overgangsbepalingen van het ontwerp (hoofdstuk VII, afdeling II).

Artikel 7

De bepalingen van artikel 7, 2° en 3°, horen niet thuis in een hoofdstuk dat, blijkens het opschrift ervan, bedoeld is om de "procedure" te regelen.

Overigens is artikel 7, 3°, overbodig, omdat het daarin bepaalde vanzelfsprekend is.

Artikel 8

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag tot erkenning in te dienen tussen 1 januari en 1 april.

Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, zal het onmogelijk zijn voor centra die in 1998 een aanvraag willen indienen, om die termijn te eerbiedigen. Het ontwerp zou dan ook best aangevuld worden met een overgangsregeling voor het jaar 1998. In het licht van het bepaalde in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, zou die regeling erin kunnen bestaan dat aanvragen ingediend mogen worden tot 30 juni 1998.

De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

Artikel 9

1. In dit artikel wordt, wat het afwijzen van een aanvraag om erkenning betreft, een onderscheid gemaakt naar gelang van de reden tot afwijzing : indien de afwijzing steunt op de onontvankelijkheid van de aanvraag of op het feit dat de aanvraag niet past binnen de perken van de begrotingskredieten of in de programmatie, wordt de aanvraag door de administratie teruggezonden (eerste lid); indien de afwijzing steunt op een andere reden, moet de minister zijn voornemen daartoe aan het aanvragende centrum ter kennis brengen (tweede lid). In het tweede geval kan het centrum dan een bezwaarschrift indienen (artikel 10).

.../...

Het aldus gemaakte onderscheid roept vragen op, vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

Ook in het eerste geval kan de afwijzing immers steunen op betwistbare gronden. Zo zou het aanvragende centrum van mening kunnen zijn dat het ten onrechte is uitgesloten, terwijl andere centra wel zouden passen in de perken van de begrotingskredieten of in de programmatie.

Het is de Raad van State daarom niet duidelijk in hoeverre het in artikel 10 gemaakte onderscheid tussen verschillende categorieën van afgewezen aanvragers verantwoord kan worden. Indien geen redelijke verantwoording gegeven kan worden, moet het onderscheid weggewerkt worden.

2. Subsidiair moet worden opgemerkt dat de uitdrukking "terugzending van de aanvraag", in het eerste lid, er niet voldoende van doet blijken dat het gaat om een werkelijke beslissing. Een ander woordgebruik zou, omwille van de duidelijkheid, wenselijk zijn.

Artikel 10

1. In het tweede lid wordt verwezen naar de procedure bedoeld in het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Gezins- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden.

.../...

Het is overbodig die bepaling in het ontworpen besluit op te nemen. Zodra de desbetreffende bepalingen in werking gesteld zullen zijn, zal elk bij de regering ingediend bezwaarschrift, in de in het decreet bedoelde gevallen, van rechtswege voor advies voorgelegd moeten worden aan de adviserende beroepscommissie.

Het tweede lid kan dan ook beter weggelaten worden, om niet de indruk te wekken dat de toepasselijkheid van de bedoelde procedure zou afhangen van een beslissing van de regering.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 26, tweede lid, van het ontwerp.

2. Volgens het derde lid wordt, bij gebreke van een bezwaarschrift binnen de termijn, het voornemen van de minister "van rechtswege geacht de definitieve beslissing van de minister te zijn".

De Raad van State stelt vast dat in artikel 27, eerste lid, van het ontwerp in een andere regeling wordt voorzien, in het geval van het ontbreken van een bezwaarschrift tegen het voornemen om de erkenning in te trekken. Die regeling beantwoordt beter aan het beginsel van de rechtszekerheid.

.../...

Artikel 11

Volgens dit artikel kan, na weigering van de erkenning, geen nieuwe gelijksoortige aanvraag meer ingediend worden, tenzij het centrum aantoonst dat de reden voor de weigering niet langer bestaat.

Het staat niet aan de Vlaamse regering om, zonder daartoe door de decreetgever gemachtigd te zijn, perken te stellen aan het recht van centra om een erkenning aan te vragen. Bovendien wordt aldus een onderscheid tussen centra in het leven geroepen, louter gesteund op het feit dat ze in het verleden al dan niet vruchteloos een aanvraag hebben ingediend; voor dat onderscheid kan moeilijk een verantwoording gevonden worden.

Artikel 11 dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 13

1. In zijn advies L. 26.949/3 van 28 oktober 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 december 1997, heeft de Raad van State opgemerkt dat bij de omschrijving van de taken enkel verwezen kan worden naar activiteiten welke vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap (1).

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 827-1, (33), 39.

De in artikel 13, § 1, eerste lid, van het ontwerp opgesomde taken kunnen geacht worden te voldoen aan dat vereiste :

- de hulpverlening aan gedetineerden, met het oog op hun sociale reïntegratie (1°), is uitdrukkelijk vermeld in artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- de hulp- en dienstverlening aan slachtoffers van misdrijven (2°) en aan seksuele delinquenten (3°) kan gerekend worden tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet);
- de dienstverlening in het kader van een interlandelijke adoptie (4°) behoort tot het gezinsbeleid (artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet);
- de schuldbemiddeling (5°) kan eveneens gerekend worden tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

2. In verband met paragraaf 4 wordt verwezen naar opmerking 2 bij artikel 3.

Artikel 14

Volgens dit artikel kent de minister subsidie-enveloppen toe "overeenkomstig de bepalingen van het decreet en dit besluit".

.../...

De Raad van State merkt op dat het decreet geen regels bevat i.v.m. het bedrag van de subsidie-enveloppen, en de regeling terzake opdraagt aan de regering (artikel 15, § 3, eerste lid).

Het ontworpen besluit bevat echter zelf evenmin een algemene regeling terzake. Weliswaar voorzien de artikelen 17 en 18 in een regeling die uitgaat van de in 1997 toegekende subsidie-enveloppen, maar ofwel heeft die regeling slechts het kenmerk van een tijdelijke overgangsmaatregel, ofwel geldt ze slechts voor nieuwe centra die ontstaan uit de fusie van bestaande centra (zie de opmerking bij artikel 17). In beide gevallen is het nodig het ontwerp aan te vullen met bepalingen die een meer algemeen karakter hebben, met name doordat ze niet verwijzen naar de in 1997 toegekende enveloppen, maar steunen op inhoudelijke criteria. Bij gebreke van zulke regeling zou het bepalen van het bedrag van de enveloppen in de niet in de artikelen 17 en 18 bedoelde gevallen afhangen van de louter discretionaire beoordeling van de minister, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Artikel 17

Volgens paragraaf 1 worden de subsidie-enveloppen die aan de respectieve centra werden toegekend voor het werkingsjaar 1997, "gecontinueerd". De paragrafen 2, 3 en 4 voorzien in de mogelijkheid om bijkomende subsidies toe te kennen.

.../...

Gelet op de verwijzing naar de bestaande erkende centra, kan het hier slechts gaan om overgangsmaatregelen. Die maatregelen kunnen bovendien slechts gelden totdat de centra aan de nieuwe voorwaarden moeten voldoen, d.i. tot einde 2000 (zie artikel 32 van het ontwerp).

Aldus geïnterpreteerd, dient artikel 17 geplaatst te worden bij de andere overgangsbepalingen. Het zou de duidelijkheid ook ten goede komen, indien dan gepreciseerd zou worden dat de bepalingen van artikel 17, §§ 1 tot 4, slechts gelden tot 31 december 2000.

Het is echter niet uitgesloten dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om (ook) aan nieuwe centra, voorzover ze ontstaan uit een fusie van bestaande centra, de zekerheid te geven dat zij minstens de som ontvangen van de in 1997 aan elk van de afzonderlijke centra toegekende bedragen (1).

Als dat inderdaad de bedoeling is, hetgeen de gemachtigde van de regering lijkt te bevestigen, zou zulks duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 18

1. Dit artikel voorziet in aanpassingen van het in artikel 17 bedoelde bedrag.

(1) Zie in die zin de verklaring van de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn, Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 827-3, p. 11.

Artikel 18 moet dan ook het lot van artikel 17 volgen (zie de opmerking bij artikel 17).

2. In artikel 18, § 2, is sprake van een aanpassing "aan de anciënniteitsevolutie van het algemeen welzijns-werk".

Volgens de gemachtigde van de regering wordt hiermee de evolutie bedoeld van de gemiddelde geldelijke anciënniteit die de werknemers in de welzijnssector hebben opgebouwd.

Die bedoeling zou duidelijker tot uiting gebracht moeten worden.

Artikel 20

In dit artikel wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole.

Om wetgevingstechnische redenen kan niet verwezen worden naar een besluit dat enkel uit wijzigende bepalingen bestaat.

Het zou bovendien duidelijker zijn om in het ontworpen besluit zelf de regels i.v.m. de

.../...

begrotingscontrole te bepalen, die bij het verlenen van de subsidies gevolgd moeten worden.

Artikel 20 dient dan ook herwerkt te worden.

Artikel 22

In paragraaf 1 wordt, m.b.t. de uitkering van een voorschot, verwezen naar het bedrag "van de in het vorige kalenderjaar toegekende subsidie-enveloppe".

Het ontwerp zou aangevuld moeten worden met een overgangsbepaling ten gunste van centra die subsidies ontvangen in het jaar zelf waarin zij erkend worden. Voor die centra bestaat er immers geen refertejaar.

Artikel 29

In het vierde lid wordt verwezen naar de procedure bepaald in de artikelen 26 en 27.

De artikelen 26 en 27 hebben betrekking op het bezwaarschrift tegen een voornemen van de minister, terwijl het in artikel 29, vierde lid, gaat over het bezwaarschrift tegen de beslissing van de minister (1).

(1) Weliswaar gaat die beslissing, volgens artikel 29, derde lid, gepaard met het voornemen om een bepaalde andere beslissing te nemen.

De bezwaarschriftprocedure vertoont in de twee gevallen onderscheiden kenmerken. Het zou daarom beter zijn om in artikel 29, vierde lid, de bezwaarschriftprocedure autonoom te regelen, zonder te verwijzen naar de artikelen 26 en 27.

Artikel 31

Er dient melding gemaakt te worden van het wijzigend besluit van 8 juli 1997.

Artikel 32

In het tweede lid is sprake van de "huidige" subsidie-enveloppe.

Die bepaling is onduidelijk. Het komt de Raad van State voor dat ze op "de" subsidie-enveloppe betrekking heeft, zoals die in de toekomst vastgesteld zal worden. Het gaat dan echter om een overgangsbepaling die een loutere herhaling vormt van hetgeen in artikel 17, § 1, is bepaald. In dat geval kan artikel 32, tweede lid, beter weggelaten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER