

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 39.814/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 januari 2006 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden", heeft op 14 februari 2006 het volgende advies gegeven:

### STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

### RECHTSGROND

2.1. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 5, § 1, II, 1° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling zijn de gemeenschappen bevoegd respectievelijk voor het gezinsbeleid en het bejaardenbeleid.

Gevraagd naar bijkomende toelichting in verband met de vooropgestelde rechtsgrond, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"In het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg is er geen decretale basis terug te vinden voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

De rechtsgrond voor dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden kan echter wel gevonden worden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het ontwerp van besluit is naar zijn inhoud namelijk een toepassing van artikel 5, § 1, II, 1° en 5°, van die bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Daarin wordt gesteld dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de regeling van de bijstand aan personen, meer bepaald het gezinsbeleid en het bejaardenbeleid.

Vóór de goedkeuring van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden werden deze opleidingscentra geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 1988 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp en van de opleidingscentra voor gezins- en bejaardenhelp(st)ers.

.../...

Jaarlijks is er een decretale basis voor de subsidiëring van de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden terug te vinden in het begrotingsdecreet (decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap). Zo bepaalt artikel 14 van het decreet van 23 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006 dat binnen de perken van de basisallocatie 34.02 van het programma 41.4 subsidies kunnen toegekend worden aan de diensten voor gezinszorg alsmede aan de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

De subsidies voor de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden staan op dezelfde basisallocatie als die voor de diensten voor gezinszorg omdat beide voorzieningen vóór het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg samen opgenomen waren in hetzelfde regeringsbesluit. Tot op vandaag worden de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden nog steeds opgenomen in het rekenblad van de basisallocatie 34.02."

2.2.1. Wat de verwijzing in de aanhef naar artikel 5, § 1, II, 1° en 5°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, moet de Raad van State opmerken dat het genoemde artikel 5, § 1, II, 1° en 5°, op zichzelf geen rechtsgrond kan bieden aan de Vlaamse Regering om de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden te regelen. Voor een dergelijke regeling dient immers de rechtsgrond geboden te worden door een decreetsbepaling.

2.2.2. Volgens de toelichting van de gemachtigde van de regering zou wat de subsidiëring van de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden betreft, wel rechtsgrond te vinden zijn in artikel 14 van het decreet van 23 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006.

In dat verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees: de Vlaamse Regering)".

Uit de laatstgenoemde wetsbepaling volgt dat voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie wordt verleend, slechts rechtsgrond kan worden gevonden hetzij in de organieke wet (lees: decreet) die de subsidie instelt, hetzij in een bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert.

In het licht van het voorgaande kan worden aangenomen dat artikel 14 van het decreet van 23 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006 <sup>(1)</sup>, gecombineerd met artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, in beginsel voor het begrotingsjaar 2006 rechtsgrond kan bieden voor het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000, en derhalve ook voor het wijzigen door de Vlaamse Regering van dat besluit.

De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat de voornoemde bepalingen, gelet op de annaliteit en de specialiteit van de in het begrotingsdecreet bepaalde kredieten en toelagen, in principe beperkt is tot het beoogde begrotingsjaar en tot de door de begroting vastgestelde kredieten. Nu het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 kennelijk uitgaven betreft waarvoor ook na het begrotingsjaar 2006 kredieten zullen worden uitgetrokken, en bijgevolg ook de ontworpen wijzigingen die hierop betrekking hebben, kan worden aanvaard dat de nadere regelen voor het verlenen van de toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is. Niettemin behoort de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet.

Indien niet in een dergelijke organieke regeling wordt voorzien, dient de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen te worden herhaald.

2.2.3. De vraag rijst evenwel of artikel 14 van het decreet van 23 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006, gecombineerd met artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, ook rechtsgrond kan bieden voor het bepalen van erkenningsvoorwaarden van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

De Raad van State is van oordeel dat het antwoord op die vraag moet worden genuanceerd.

---

<sup>(1)</sup> Dit decreet werd vooralsnog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Indien de ontworpen erkenningsregeling louter in functie staat van de ontworpen subsidiëring en derhalve onlosmakelijk ermee verbonden is, met andere woorden, de erkenning de voorwaarde vormt voor het bekomen van een subsidie, kan worden aanvaard dat de hogervermelde bepalingen in beginsel rechtsgrond kunnen bieden voor het bepalen van erkenningsvoorwaarden van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden, en dit voor het betrokken begrotingsjaar.

Indien de erkenning evenwel eigen rechtsgevolgen in het leven roept, kunnen de hogervermelde bepalingen hiervoor geen rechtsgrond bieden.

2.2.4. Wat het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 betreft, heeft de gemachtigde van de regering op vraag van de auditeur-verslaggever dienaangaande het volgende verklaard:

"Alleen erkende opleidingscentra voor polyvalent verzorgenden kunnen inderdaad een subsidie ontvangen voor de opleidingen tot polyvalent verzorgende die door hen georganiseerd worden. Maar er zijn nog andere juridische gevolgen verbonden aan een erkenning. Alleen deze erkende opleidingscentra kunnen namelijk bekwaamheidsattesten van polyvalent verzorgende, die beantwoorden aan het door de minister voorgeschreven model, afleveren aan de cursisten die slagen voor de opleiding (bij ministerieel besluit van 4 februari 2005 heeft de minister haar bevoegdheid om deze bekwaamheidsattesten af te leveren, gedelegeerd aan de administratie).

Erkende opleidingscentra die een opleiding tot polyvalent verzorgende organiseren die inhoudelijk voldoet aan alle voorwaarden uit het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000, en die ook alle procedures (aankondiging opleiding, aanvraag subsidies,...) correct volgen, kunnen bekwaamheidsattesten van polyvalent verzorgende afleveren.

In principe kan ook een niet-erkend opleidingscentrum een gelijkaardige opleiding tot polyvalent verzorgende organiseren (waarvoor het dan geen subsidies ontvangt). Maar de cursisten die slagen voor deze opleiding, ontvangen geen bekwaamheidsattest van polyvalent verzorgende. Zonder een dergelijk bekwaamheidsattest kunnen zij niet tewerkgesteld worden binnen een dienst voor gezinszorg of een residentiële ouderenvoorziening."

Uit die verklaring van de gemachtigde van de regering blijkt dat een erkenning met toepassing van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 eigen rechtsgevolgen in het leven roept.

.../...

Hieruit volgt dan ook dat artikel 14 van het decreet van 23 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006, gecombineerd met artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, geen rechtsgrond kan bieden voor de erkenningsregeling vervat in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000. Bijgevolg is er evenmin een rechtsgrond aanwezig voor het wijzigen door de Vlaamse Regering van de bepalingen van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 die betrekking hebben op die erkenningsregeling.

2.2.5. De conclusie is dan ook dat voor het ontworpen besluit slechts maar een gedeeltelijke, en dan nog in tijd beperkte, rechtsgrond aanwezig is.

In het licht van deze conclusie ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van de inhoud van het ontwerp.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                          |                                          |
|----------|--------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | D. ALBRECHT,             | kamervoorzitter,                         |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN,  | staatsraden,                             |
|          | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,          | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT