

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.316/3
VAN 17 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 maart 2008 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van het decreet van 23 maart 1994 betreffende het georganiseerd vrijwilligerswerk in de welzijns- en gezondheidssector", heeft het volgende advies gegeven:

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de uitvoeringsbepalingen van het decreet van 23 maart 1994 betreffende het georganiseerd vrijwilligerswerk in de welzijns- en gezondheidssector opnieuw vast te stellen, ter vervanging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 1994 tot uitvoering van het decreet van 23 maart 1994 betreffende het georganiseerd vrijwilligerswerk in de welzijns- en gezondheidssector, dat wordt opgeheven.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2008.

3.1. Het ontworpen besluit vindt vooreerst een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 6, eerste lid, 9, tweede lid, 12, § 1, en 13, § 2 ⁽¹⁾, van het decreet van 23 maart 1994.

3.2. Voorts dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beschikt. Dit is met name het geval voor de artikelen 11 van het ontworpen besluit (uitvoering van artikel 4 van het decreet van 23 maart 1994), 20 (wat betreft de duur van de erin bedoelde overeenkomst - uitvoering van artikel 13, § 1, van het decreet van 23 maart 1994) en 21 (uitvoering van artikel 16 van het decreet van 23 maart 1994).

⁽¹⁾ Deze bepaling wat betreft de artikelen 16, 17, 18 en 19 van het ontworpen besluit (zie in verband hiermee ook M.v.T., *Parl. St.*, Vl. R., 1993-1994, nr. 449/1, p. 9 en Verslag GOUTRY, *Parl. St.*, Vl. R., 1993-1994, nr. 449/4, p. 4).

3.3. Krachtens artikel 15 van het ontwerp kan de organisatie waarvan de erkenning is ingetrokken, op zijn vroegst twee jaar na de datum van de intrekking van de erkenning opnieuw worden erkend.

Er kan twijfel over bestaan of er voldoende rechtsgrond voor dit artikel aanwezig is. Zo de erin vervatte regel zou worden beschouwd als een negatieve erkenningsvoorwaarde, moet erop worden gewezen dat in artikel 4 van het decreet van 23 maart 1994 weliswaar wordt bepaald dat de erin bedoelde vrijwilligersorganisaties door de Vlaamse Regering worden erkend, maar daarbij wordt verwezen naar "de in deze afdeling bepaalde voorwaarden", zodat er geen ruimte is voor het bepalen van andere erkenningsvoorwaarden dan die welke zijn bepaald in het genoemde decreet.

Vraag is dan of het artikel rechtsgrond kan vinden in artikel 12, § 1, van het decreet van 23 maart 1994, of in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gekoppeld aan deze bepaling. In dit verband kan worden opgemerkt dat het in de rede ligt dat, wanneer een erkenning wordt ingetrokken wegens het niet nakomen van de erkenningsvoorwaarden, het mogelijk moet zijn om na te gaan of de betrokken organisatie voortaan wel voldoet aan die voorwaarden ⁽²⁾. Aangezien het naleven van bepaalde van die voorwaarden niet vooraf kan worden gecontroleerd ⁽³⁾, is het logisch dat na intrekking een zekere wachttijd wordt opgelegd vooraleer een nieuwe erkenning kan worden verleend, juist opdat de overheid die de erkenning verleent, in staat zou zijn om na te gaan of voortaan wel aan de voorwaarde is voldaan waarvan de niet-naleving aanleiding gaf tot de intrekking. Zo artikel 15 van het ontwerp dan al niet zou kunnen worden gekoppeld aan de "wijze waarop de erkenning wordt verleend", tot het bepalen waarvan de Vlaamse Regering bij artikel 12, § 1, van het decreet van 23 maart 1994 is gemachtigd, is dat artikel 15 in ieder geval in te passen in de algemene economie van dat decreet, zodat ervoor een beroep lijkt te kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Desalniettemin verdient het aanbeveling om het decreet van 23 maart 1994 op dit punt te verduidelijken.

⁽²⁾ In dezelfde lijn wordt voor een eerste erkenning bepaald dat de betrokken vereniging een werking gedurende ten minste één jaar aantoon (artikel 11 van het decreet van 23 maart 1994).

⁽³⁾ Bijvoorbeeld de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 23 maart 1994.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- verwijze men in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) naar de artikelen 4, 6, eerste lid, 9, tweede lid, 12, § 1, 13 en 16 van het decreet van 23 maart 1994.

Artikel 17

5. Krachtens artikel 17, waarvan de eerste en de tweede zin overigens hetzelfde uitdrukken, komen alleen organisaties die minstens twintig vrijwilligers inzetten, in aanmerking voor subsidiëring. Van die regel kan de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin weliswaar afwijken, maar enkel in de in dat artikel opgesomde gevallen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

"Het is de bedoeling enkel organisaties met een zekere minimale schaalgrootte (en omvang van activiteit) subsidieerbaar te stellen. Er wordt in mogelijke uitzonderingen voorzien omdat het bvb. moeilijk is voldoende geschikte vrijwilligers te vinden (bvb. voor bezoek aan gedetineerden) of omdat methodieken moeten toegepast worden die geen gemeengoed zijn (bvb. groepsbegeleiding). Uiteraard moet deze uitzondering gevraagd en verantwoord worden. De in die gevallen toegekende subsidiëring is navenant beperkter, maar blijft voldoende om de beoogde basisondersteuning te geven (organisatie-, vormings- en verzekeringskosten). Uit het hoofd meen ik dat dit zo'n 1500 à 2500 euro bedraagt. Boodschap blijft dat de minimumschaalgrootte de norm is."

en

.../...

"Het basisprincipe is dat men onder de 20 vrijwilligers geen subsidie kan krijgen. De reden hiervoor is dat anders alle «eenpersoons-vzw's» in aanmerking komen voor een subsidie. Het is niet de bedoeling dat een aantal enkelingen vzw's gaan oprichten om een subsidie te krijgen. Daarenboven is het ook de bedoeling dat de organisaties een actief rekruteringsbeleid gaan voeren."

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen (of organisaties) wordt ingesteld, voor zover evenwel dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdende met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen. De beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Vraag is of de ingeroepen verantwoording wel afdoende is. In ieder geval dient in dit verband te worden opgemerkt, enerzijds, dat het vereiste van een minimumaantal van twintig vrijwilligers verder lijkt te gaan dan nodig om de subsidiëring van "eenpersoons-vzw's" te vermijden en, anderzijds, dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 23 maart 1994 is geworden, erop wordt gewezen dat, al moet enig onderscheid in de subsidiëring kunnen worden gemaakt gelet op, onder meer, de belangrijkheid van de organisatie, "het zeker niet de bedoeling [is] enkel grootschalige organisaties te steunen" en dat "[k]leinschalige vernieuwende initiatieven (...) via het convenantenbeleid evenveel kansen [krijgen]" ⁽⁴⁾.

Artikel 18

6. Artikel 18, derde lid, van het ontwerp komt erop neer dat de Vlaamse Regering een regel instelt die geldt ten aanzien van de (begrotings-)decreetgever. Zulks strijdt met artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, naar luid waarvan elk parlement jaarlijks de begroting goedkeurt. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en slechts voor één jaar gelden.

⁽⁴⁾ M.v.T., *Parl. St.*, Vl. R., 1993-1994, nr. 449/1, p. 8.

Artikel 18, derde lid, van het ontwerp, dient dan ook te vervallen.

Artikel 21

7. Krachtens artikel 21, eerste lid, van het ontwerp bevat het werkingsverslag dat de erkende organisatie aan de bevoegde administratie dient te bezorgen, een inhoudelijk en een financieel luik. Een model voor dat verslag wordt door de bevoegde administratie ter beschikking gesteld. Dit laatste komt erop neer dat, buiten de indeling van het verslag, de inhoud ervan door de bevoegde administratie wordt bepaald.

Dergelijke subdelegatie van verordenende bevoegdheid aan de bevoegde administratie is niet aanvaardbaar. Het kan eventueel aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, worden overgelaten om het model van het verslag te bepalen, of men kan die ministers opdragen om de inhoud van het werkingsverslag te regelen, waarna de bevoegde administratie een model ter beschikking stelt dat de loutere uitwerking is van die inhoud.

Artikel 21, eerste lid, van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

Artikel 24

8. De adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 24 van het ontwerp, is de commissie bedoeld in artikel 13 van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Gezins- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden.

Men verwijze in artikel 24 naar deze bepaling.

Artikel 25

9. Krachtens artikel 25 van het ontwerp heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2008 (en niet "treedt in werking op"). Door het bevoegde lid van het auditoraat over deze retroactiviteit om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

"Het budget is door toevoeging van Lottomiddelen met 33% gestegen. We willen op basis van dit nieuwe besluit zowel het begrotingskrediet als het Lottokrediet kunnen toewijzen. Zoniet moeten twee procedures gevolgd worden met alle administratieve rompslomp vanden voor zowel de vrijwilligersorganisaties als de administratie. Alle organisaties zullen méér subsidie ontvangen dan vorig jaar (zie ook de simulatie)."

en

"Hierover kan ik nog aanvullen dat deze terugwerkende kracht geen impact heeft op het toekennen van de subsidies. Er zijn voor 2008 nog geen subsidies toegekend. Indien het BVR pas zou ingaan halverwege het jaar, dan zouden er twee subsidiemethodes zijn voor 1 werkjaar, wat uiteraard tot heel wat verwarring zou leiden."

Gelet op deze uitleg en voor zover de situatie van de betrokken organisaties op geen enkel vlak nadelig wordt beïnvloed, lijkt de retroactiviteit aanvaardbaar.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS