

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.366/3
VAN 18 NOVEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 oktober 2008 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 november 2008, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de erkenning en de subsidiëring van vrijwilligersorganisaties in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te regelen.

Het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, is bedoeld om in de plaats te komen van het decreet van 23 maart 1994 betreffende het georganiseerd vrijwilligerswerk in de welzijns- en gezondheidssector (hierna: decreet van 23 maart 1994).

De ontworpen regeling komt in grote lijnen overeen met de regeling uit het decreet van 23 maart 1994, en heeft onder meer tot doel om de regelgeving te vereenvoudigen en aan te passen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden, alsmede om de regelgeving af te stemmen op de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het decreet van 23 maart 1994 kunnen als volgt worden samengevat:

- er wordt een nieuwe definitie van het begrip "vrijwilligerswerk" gegeven;

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- de subsidieregeling voor de autonome vrijwilligersorganisaties wordt vereenvoudigd door een subjectief recht op subsidies te creëren, door niet langer te werken met een subsidieovereenkomst en door de koppeling van de subsidiëring aan de "gezondheidsindex";
- de verplichtingen voor erkende organisaties voor autonoom vrijwilligerswerk gelden ook voor de organisaties met ingebouwd vrijwilligerswerk.

BEVOEGDHEID

3. De gemeenschappen zijn bevoegd om met betrekking tot de hen toegewezen aangelegenheden, het vrijwilligerswerk en het statuut van de vrijwilliger te regelen, behalve wanneer het gaat om aangelegenheden waarvoor ten voordele van de federale overheid een uitdrukkelijk bevoegdheidsvoorbehoud geldt ⁽²⁾.

Het ontwerp blijft binnen de grenzen van de aldus opgevatte bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Luidens artikel 4 gelden "de bepalingen van dit decreet (...) met behoud van de toepassing van de federale regelgeving betreffende de rechten van vrijwilligers".

Aangezien het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, geen afbreuk kan doen aan de federale regelgeving betreffende de rechten van vrijwilligers, is artikel 4 een overbodige bepaling die dan ook dient te worden weggelaten.

⁽²⁾ Wanneer het gaat om een aangelegenheid die in zijn algemeenheid beschouwd tot de federale residuaire bevoegdheid behoort, zoals het aansprakelijkheidsrecht, zijn de gemeenschappen slechts bevoegd wanneer het gaat om specifieke aspecten die een voldoende band met de betrokken eigen bevoegdheden vertonen.

Artikel 5

5. Artikel 5, tweede volzin, bevat een delegatie van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om "nadere regels" te bepalen.

Ofwel omvat die opdracht aan de Regering niets meer dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In dat geval is die opdracht overbodig en mag ze dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

Ofwel reikt de aan de Vlaamse Regering verleende opdracht verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, en dient in dat geval die opdracht nader te worden gepreciseerd.

Die opmerking kan worden herhaald voor de artikelen 7, tweede lid, en 11, derde lid ⁽³⁾, tweede volzin, van het ontwerp.

Artikel 11

6. In artikel 11, derde lid, eerste volzin, wordt bepaald dat de subsidie wordt gekoppeld aan de schommelingen van de gezondheidsindex.

Er moet worden opgemerkt dat de term "gezondheidsindex" geen vaststaand juridisch begrip is: er wordt mee verwezen naar het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen. Wil men die term in de ontworpen bepaling hanteren, dan zou duidelijkheidshalve een definitie ervan moeten worden opgenomen of een verwijzing naar het genoemde koninklijk besluit van 24 december 1993.

⁽³⁾ De indeling in leden dient typografisch duidelijker te worden aangegeven door het laten van een witregel tussen de onderscheiden leden ervan.

Artikel 14

7. Naar luid van artikel 14 kan de Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten een jaarlijkse subsidie verlenen aan organisaties met ingebouwd vrijwilligerswerk, en dient die subsidiëring te worden geregeld in de sectorale regelgevingen die op de organisaties in kwestie van toepassing zijn.

Volgens de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting laat artikel 14 "de Vlaamse Regering toe om voor de organisaties met ingebouwd vrijwilligerswerk in de sectorale regelgeving die op hen betrekking heeft, bepalingen op te nemen met betrekking tot subsidies voor dit specifieke ingebouwde vrijwilligerswerk". Aldus wordt de indruk gewekt dat de Vlaamse Regering bij artikel 14 wordt gemachtigd om per sector subsidieregels uit te werken.

Die bedoeling blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 14 van het ontwerp. Weliswaar wordt in de eerste volzin van dat artikel bepaald dat de Vlaamse Regering subsidies kan toekennen, maar de tweede volzin bevat echter geen enkele delegatie in die zin aan de Vlaamse Regering. Er wordt enkel de intentie te kennen gegeven, dat de subsidieregels "in de sectorale regelgevingen" worden vastgelegd, maar niet door wie die regels zullen worden bepaald ⁽⁴⁾.

Artikel 14, tweede volzin, dient dan ook zo te worden geredigeerd dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt toegekend om het subsidiebedrag, de voorwaarden en de procedure voor de subsidiëring van het ingebouwd vrijwilligerswerk te bepalen.

8. In artikel 15, tweede lid, tweede volzin, wordt bepaald dat het erin bedoelde verslag bewijskracht heeft tot het tegenbewijs.

⁽⁴⁾ Dat blijkt trouwens ook uit de bis-nota aan de Vlaamse Regering (p. 4), waar het volgende wordt vermeld: "De bevoegde instanties (het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) kunnen per sector beslissen of er specifieke middelen toegewezen worden ...".

Er moet worden opgemerkt dat er voor het omkeren van de bewijslast een, in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, afdoende verantwoording dient te bestaan, die best in de memorie van toelichting wordt weergegeven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS