RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.028/1
van 12 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor begeleid wonen voor personen met een handicap’

Op 9 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 mei 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor begeleid wonen voor personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 2014.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt er hoofdzakelijk toe de subsidiëring voor diensten begeleid wonen te hervormen. Daartoe worden verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor begeleid wonen voor personen met een handicap’ gewijzigd.

3. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt bij artikel 9 van het ontwerp, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp geboden door artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

4. In het ontworpen artikel 12, § 3, van het besluit van 13 juli 2001 moeten de woorden “communautaire, regionale of lokale overheden” vervangen worden door de woorden “gemeenschaps-, gewest- of lokale overheden”.

Artikel 8

5. In het ontworpen artikel 14, § 3, van het besluit van 13 juli 2001 wordt bepaald dat de betrokken diensten een bijkomende werkingstoelage kunnen aanvragen aan het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Het ontwerp bepaalt evenwel het bedrag ervan niet, zodat het aan het agentschap wordt overgelaten het bedrag van de toelage te bepalen. Zo’n delegatie betreft niet de regeling van technische details, zodat deze delegatie moet worden ingeperkt door het bepalen van de omvang van de bijkomende werkingstoelage.

6. Aangezien het ontworpen artikel 14, § 3, van het besluit van 13 juli 2001 veeleer het karakter van een overgangsmaatregel vertoont, verdient het aanbeveling deze bepaling onder te brengen in het ontworpen hoofdstuk IV/1 van hetzelfde besluit.

Artikel 9

7. Het ontworpen artikel 14/1, vierde en vijfde lid, van het besluit van 13 juli 2001 geeft aan de bevoegde minister de opdracht om de criteria te bepalen waaraan een aanwendings-

of aanzuiveringsplan moet voldoen opdat het bedrag niet zou moeten worden teruggestort alsook om de nadere regels te bepalen.

Delegaties aan de minister zijn aanvaardbaar wanneer zij van bijkomstige of detailmatige aard zijn. Een delegatie om de criteria te bepalen en om de nadere regels te bepalen is te algemeen om in die beperkte bevoegdheid te kunnen worden ingepast.

8. Hetzelfde ontworpen artikel 14/1, vierde lid, stelt dat één van de selectiecriteria die de minister vastlegt “de goedkeuring van Inspectie van Financiën van de Vlaamse Overheid” is.

De vraag rijst op welke rechtsgrond aan de Inspectie van Financiën zo’n opdracht kan worden toevertrouwd.

Ondanks het gebruik van de term “Inspectie van Financiën van de Vlaamse Overheid” in het ontwerp, zijn de inspecteurs van financiën geen ambtenaren van de diensten van de Vlaamse Regering. Het zijn ambtenaren die krachtens artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ ter beschikking gesteld zijn van en onder het gezag staan van de Vlaamse Gemeenschap. Hun opdrachten moeten passen binnen de bevoegdheid die op grond van hetzelfde artikel 51 aan de gemeenschappen en gewesten wordt verleend.

Uit het voormelde artikel 51, eerste lid, moet worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten over de volheid van bevoegdheid beschikken om een eigen administratieve- en begrotingscontrole in te richten en dat zij, rekening houdend met de eigen beleidskeuzes op dat vlak, kunnen beslissen welke opdrachten zij in dat verband toevertrouwen aan de hun ter beschikking gestelde inspecteurs van financiën. Uit die bepaling moet echter eveneens worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten aan de inspecteurs van financiën geen opdrachten kunnen verlenen die het kader van de administratieve- en begrotingscontrole te buiten gaan.[1]

De in het ontworpen artikel 14/1 van het besluit van 13 juli 2001 bedoelde opdracht aan de Inspectie van Financiën lijkt niet te kunnen worden ingepast in de administratieve- en begrotingscontrole. Zelfs indien dit onrechtstreeks toch het geval zou zijn, moet echter vastgesteld worden dat de decretale bepaling die de rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit niets bepaalt inzake de controle, zodat voor het toekennen van de in het ontworpen artikel 14/1 van het besluit van 13 juli 2001 aan de Inspecteur van Financiën omschreven opdracht geen rechtsgrond aanwezig is.

[1] Zie o.m. adv.RvS 44.301/3 van 22 april 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘tot wijziging van besluiten van de Vlaamse Regering inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’; adv.RvS 46.244/3 van 31 maart 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 ‘betreffende de erosiebestrijding’.

Artikel 13

9. Artikel 13 van het ontwerp verleent aan het ontwerp terugwerkende kracht tot 1 januari 2014.

In dit verband herinnert de Raad van State er aan dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Voor de terminologische aanpassingen waarin sommige bepalingen van het ontwerp voorzien, rijst er geen probleem. Hoewel het weinig zin heeft een aantal begrippen met terugwerkende kracht te wijzigen, kan er toch worden aangenomen dat die wijzigingen met terugwerkende kracht de goede werking van het bestuur ten goede komen en in elk geval geen verkregen situaties aantasten.

Hetzelfde geldt evenwel niet voor de nieuwe erkennings- en financieringsregeling in het ontwerp. Het huidige artikel 12 van het besluit van 13 juli 2001 subsidieert de omkadering “in verhouding tot het aantal personen met een handicap waarvoor de dienst erkend is”. In het in artikel 7 van het ontwerp ontworpen artikel 12, § 2, van het besluit van 13 juli 2001 wordt bepaald dat voortaan gesubsidieerd wordt op grond van personeelspunten per plaats. Aldus lijkt de effectieve subsidiëring van de diensten op grond van de ontworpen regeling te kunnen verschillen ten aanzien van de vigerende regeling. Voor zover het mogelijk is dat voorzieningen vanaf 1 januari 2014 recht hebben op minder subsidies dan zij op grond van de vigerende regeling mochten verwachten, kan de retroactiviteit niet worden aanvaard.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME