



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.877/1/V
van 24 augustus 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van artikel 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk'

Op 14 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 augustus 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een besparing te realiseren op de bedragen van de subsidie-enveloppen voor de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk.

Daartoe worden de nominale bedragen van de forfaitaire subsidie per erkende voltijdse equivalent, waarop de respectieve subsidie-enveloppen van de voornoemde centra zijn gebaseerd, verhoogd maar gekoppeld aan de spilindex van 1 januari 2015. De nieuwe subsidiebedragen liggen also lager dan de geïndexeerde subsidiebedragen voor het begrotingsjaar 2014.

Het ontwerp brengt hiervoor de nodige wijzigingen aan in de artikelen 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 (artikel 3 van het ontwerp).

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 17 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’, dat in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt vermeld.

Naar luid van die bepaling subsidieert de Vlaamse Regering de centra voor teleonthaal en voor algemeen welzijnswerk “binnen de perken van de begrotingskredieten” (paragraaf 1) en bepaalt zij “de regels voor de vaststelling en de toekenning van de subsidie-enveloppen van de centra, waarbij ze een onderscheid maakt tussen de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk” (paragraaf 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp hebben de ontworpen wijzigingen uitwerking, met terugwerkende kracht, met ingang van 1 januari 2015.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan verordenende bepalingen kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of indien de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de diensten of ter regularisatie van

een feitelijke of rechtstoestand, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking, in beginsel, geen afbreuk doet aan verkregen situaties of rechten.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

4.2. Voor de terugwerkende kracht van het ontwerp bestaat geen wettelijke grondslag en de ontworpen bepalingen kennen geen “voordeel” toe. De terugwerkende kracht van het ontwerp is dus slechts aanvaardbaar voor zover de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de diensten of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties of rechten worden aangetast.

4.3. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De volledige subsidie werd inderdaad reeds uitbetaald (al zal het bedrag opnieuw verhoogd worden door een stijging van de anciënniteit). Op basis van artikel 29 van het BVR van 21/6/2013 (De secretaris-generaal kent aan de erkende centra subsidie-enveloppen toe binnen de perken van de begrotingskredieten en overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 8 mei 2009 en dit besluit) heeft de secretaris-generaal subsidie-enveloppen toegekend die 0,5% lager lagen dan het bedrag (aangepast aan index en anciënniteit) dat opgenomen is het BVR. De begrotingskredieten, opgenomen in het begrotingsdecreet, voor de CAW's waren immers met 0,5% verminderd (bij gelijk aantal VTE).

Aangezien de besparing van 0,5% echter recurrent is, wordt nu het subsidiebedrag in het BVR zelf aangepast. Aangezien dit nieuwe bedrag voor 2015 ook al werd toegekend, zie ik niet in welke verworven rechten hierdoor zouden aangetast worden.”

En voorts:

“De centra voor algemeen welzijnswerk werden (...) reeds op 14 november 2014 op de hoogte gebracht van de geraamde subsidie voor 2015 onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting door het Vlaams Parlement (...). In een correctiemail werd gemeld dat de cijfers in de eerste kolom van de tabel het aantal VTE waren en dus niet in euro mochten staan (...). De centra voor teleonthaal werden op 18 november 2014 op de hoogte gebracht van het verlaagde geraamde subsidiebedrag (...).”

4.4. Aangenomen dat, zoals de gemachtigde verklaart, in dit geval de subsidies voor 2015 al werden uitbetaald op grond van de ontworpen regeling, zodat de terugwerkende kracht slechts strekt tot de regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand aangezien de regeling erop neerkomt dat het (lagere) bedrag van de reeds uitbetaalde subsidies wordt geregulariseerd, blijft evenwel de vraag of een dergelijke handelwijze verkregen situaties of rechten aantast.

4.5. Uit artikel 17, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 en artikel 29 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 blijkt respectievelijk dat de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk worden (en niet: kunnen worden) gesubsidieerd en dat de subsidie-enveloppen aan deze centra worden (en niet: kunnen worden) toegekend “binnen de perken van de begrotingskredieten”. Uit artikel 29 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 blijkt ook dat centra worden gesubsidieerd op voorwaarde – naast de beschikbaarheid van begrotingskredieten – dat ze erkend zijn en voldoen aan een aantal

subsiëeringsvoorwaarden. Artikel 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 bepaalt dat de subsidie-enveloppe in twee schijven wordt uitbetaald: de eerste schijf “voor het einde van de maand februari van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft”, de tweede schijf “voor het einde van de maand juli van dat jaar”. Dit impliceert dat de centra die aan de subsiëeringsvoorwaarden voldoen, er aanspraak kunnen op maken dat zij eind juli 2015 het subsidiebedrag voor 2015 ontvangen. Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt overigens dat de tweede schijf reeds is uitbetaald.

Omdat het werkelijk uitbetaalde bedrag overeenstemt met het nieuwe, lagere bedrag en omdat de regelgeving uitdrukkelijk voorschrijft dat de subsidies worden toegekend binnen de perken van de begrotingskredieten, gaat de gemachtigde ervan uit dat er geen verkregen situaties of rechten zijn aangetast.

Het gegeven dat de subsidies worden toegekend binnen de perken van de begrotingskredieten betekent evenwel niet dat de betrokken centra geen rechten of aanspraken zouden kunnen laten gelden op het in de organieke regelgeving bepaalde subsidiebedrag. Uit de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt immers dat ook indien de regelgeving voorschrijft dat de subsidie slechts zal worden uitgekeerd binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten, de overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt en daaraan een subjectief recht van de bestemmingen beantwoordt¹ en dat de voorwaarde dat de subsidie wordt verleend binnen de perken van de begrotingskredieten moet worden beschouwd als een objectieve voorwaarde² voor het verkrijgen van de subsidies. In die zin dient de overheid na te gaan of aan de voorwaarde “binnen de perken van de begrotingskredieten” is voldaan.

In dit verband moet trouwens worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat “[m]ochten de termen ‘binnen de perken van de begrotingskredieten’ worden geïnterpreteerd als zouden zij toestaan dat willekeurig, door de niet-toekenning van de vereiste begrotingskredieten” een bepaald recht wordt belemmerd, “dan (...) een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (...) voorhanden [zou] zijn”.³

Bijgevolg moet worden aangenomen dat de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk eind juli 2015 een recht hebben verkregen op de uitbetaling van het vigerende bedrag van de subsidie-enveloppe, maar slechts op voorwaarde dat de begrotingswetgever er voldoende begrotingskredieten voor heeft uitgetrokken. Alleen als de subsiëerende overheid op een objectieve wijze kon vaststellen dat er onvoldoende begrotingskredieten waren uitgetrokken en dat aldus een subsiëeringsvoorwaarde niet was vervuld, vermocht zij een lager subsidiebedrag uit te betalen en zou de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling niets méér doen dan een bestaande (rechts)toestand bevestigen en zouden geen verkregen (subjectieve) rechten worden aangetast. Enkel in dat geval zou de terugwerkende kracht aanvaardbaar zijn.

¹ Zie o.m. RvS 2 februari 2000, nr. 85.028, *Totaro*; RvS 21 maart 2000, nr. 86.145, *asbl Le Soutien*; RvS 27 april 2000, nr. 86.973, *Gérard*.

² RvS 29 september 1999, nr. 82.514, *Eggermont*.

³ GwH 14 juli 1994, nr. 59/94, B.5.1.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan aan de hand van de haar voorgelegde gegevens echter niet met genoegzame zekerheid beoordelen of het bedrag dat in de uitgavenbegroting⁴ is uitgetrokken voor de werking en betoelaging van (allerlei vormen van) welzijnswerk, toeliet op een objectieve wijze vast te stellen dat niet aan de subsidiëeringsvoorwaarde met betrekking tot de beschikbare begrotingskredieten was voldaan, zodat subsidie-enveloppen met een lager bedrag konden worden uitbetaald.

4.6. Om die reden maakt de afdeling Wetgeving van de Raad van State dan ook voorbehoud bij de terugwerkende kracht die het voor advies voorgelegde ontwerp aan zijn bepalingen verleent.

5. Voorts merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State nog op dat het niet getuigt van behoorlijke regelgeving dat het voor advies voorgelegde ontwerp nog in de steigers staat op een ogenblik dat het werkingsjaar voor de betrokken centra reeds ver is gevorderd, maar hen niettemin nog juridische zekerheid ontbreekt omtrent de besparing waarmee zij op het vlak van de ontvangen subsidies voor 2015 rekening dienen te houden. De door de gemachtigde aangevoerde omstandigheid dat de betrokken centra voorafgaandelijk bij e-mailbericht op de hoogte zijn gebracht van de besparing die zou worden doorgevoerd, doet daaraan geen afbreuk. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat de juridische formalisering van beslist beleid in dit geval zo spoedig mogelijk gebeurt, gelet op het belang van de rechtszekerheid in hoofde van de betrokken centra.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Decreet van 19 december 2014 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015’.