



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.166/1
van 19 oktober 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de procedure tot toekenning of weigering van de vergunning als private uitbetalingsactor voor de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid en de procedure bij vrijwillige stopzetting van activiteiten door een vergunde private uitbetalingsactor’

Op 19 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de procedure tot toekenning of weigering van de vergunning als private uitbetalingsactor voor de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid en de procedure bij vrijwillige stopzetting van activiteiten door een vergunde private uitbetalingsactor’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2017.

*

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 van de Vlaamse Regering strekt ertoe, enerzijds, het decreet van 7 juli 2017 ‘tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’ in werking te stellen met ingang van 1 november 2017 (artikel 13 van het ontwerp), en, anderzijds, de procedures te bepalen voor het verlenen van de vergunning als private uitbetalingsactor (artikelen 2 tot 7) en bij de vrijwillige stopzetting van de activiteiten door een private uitbetalingsactor (artikelen 8 tot 11). Daarnaast bevat het ontwerp nog een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 ‘betreffende de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’ (artikel 12). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 november 2017 (artikel 14).

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 29, tweede lid, 30, tweede lid, en 36 van het decreet van 7 juli 2017 alsook, wat de artikelen 7, §§ 2 en 3, en 12, van het ontwerp betreft, in de artikelen 13, eerste lid, en 15, eerste en tweede lid, van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’.

3.2. Artikel 1, 3°, van het ontwerp omschrijft de “vergelijkende procedure” als “een vergunningsprocedure waarbij, naast de toetsing van de aanvragen aan de ontvankelijkheids- en gegrondheidsvoorwaarden, een rangorde van de aanvragers opgesteld wordt op basis van het beslissingskader, opgenomen in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd, en de vergunningen aan de hoogst gerangschikte aanvragers toegekend worden”. Artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp bepalen dat “[a]ls het aantal ontvankelijke aanvragen tot een vergunning het maximale programmacijfer, vermeld in artikel 26, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 juli 2017, overschrijdt, de vergelijkende procedure (wordt) toegepast” en dat “[a]ls de vergelijkende procedure van toepassing is, Kind en Gezin het beslissingskader, opgenomen in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd, (hanteert) om een rangorde tussen de aanvragers vast te stellen”. Bedoelde bijlage bevat een aantal beoordelingscriteria die gebaseerd zijn op de in het decreet bepaalde vergunnings- en werkingsvoorwaarden, die nader worden omschreven en waaraan een bepaalde wegingscoëfficiënt wordt toegekend.

De betrokken bepalingen betreffen een vergelijkende procedure waarbij inhoudelijke criteria worden bepaald, waardoor de Vlaamse Regering zich bij het verlenen van een vergunning moet laten leiden. Deze bepalingen kunnen niet geacht worden een onderdeel te vormen van de aanvraagprocedure voor het verkrijgen van een vergunning bedoeld in artikel 29, tweede lid, van het decreet van 7 juli 2017, waarvan de nadere regels worden vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Voor het aannemen van die bepalingen zou bijgevolg een beroep moeten worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Die bevoegdheid houdt in dat uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen worden afgeleid die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken.¹

Het is echter zeer de vraag of de voornoemde bepalingen in die algemene uitvoeringsbevoegdheid kunnen worden ingepast, nu zij ertoe strekken dat het agentschap Kind en Gezin, voor het maken van een selectie tussen de vergunningsaanvragen, slechts een beperkt aantal vergunnings- en werkingsvoorwaarden in aanmerking mag nemen, waaraan bovendien een verschillend gewicht voor het maken van een rangschikking wordt toegekend. Op grond van artikel 29, eerste lid, van het decreet van 7 juli 2017 komt het immers enkel aan het agentschap Kind en Gezin toe om de vergunningen toe te kennen, conform de vergunningsvoorwaarden, waaruit zou moeten worden afgeleid dat de Vlaamse Regering ter zake niet over een normerende bevoegdheid beschikt, behoudens het vaststellen van de aanvraagprocedure, ter uitvoering van het tweede lid van dat artikel.

Gelet op het voorgaande, is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat het best in een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond wordt voorzien voor het aannemen van de voornoemde bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp (opmerking 3.1).

¹ Zie (wat de federale pendant betreft van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft) o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, rolnummer 2840, *Arr. Cass.* 1989-1990, 848.

Artikelen 13 en 14

5. Overeenkomstig de artikelen 13 en 14 van het ontwerp treden het decreet van 7 juli 2017 en het ontworpen besluit in werking op 1 november 2017.

In zoverre door de inwerkingtreding op 1 november 2017 geen wijzigingen worden aangebracht aan de essentiële elementen van het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen waarmee de federaal geregelde instellingen, tot op het ogenblik waarop de Vlaamse Gemeenschap effectief zelf instaat voor het administratief beheer en de uitbetaling, zijn belast, noch wijzigingen worden aangebracht aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de uitbetaling,² en die inwerkingtreding enkel betrekking heeft op bepalingen die onontbeerlijk zijn voor het kunnen stellen van handelingen die noodzakelijkerwijs aan de overdracht van het administratief beheer en de uitbetaling moeten voorafgaan, kan met een inwerkingtreding op 1 november 2017 worden ingestemd. Die inwerkingtreding dient dan wel uitdrukkelijk te worden beperkt tot laatstbedoelde bepalingen. Dit impliceert dat bijvoorbeeld artikel 11 van het decreet van 7 juli 2017, dat bepaalt dat het (nog op te richten) agentschap de publieke uitbetalingsfunctie van toelagen in het kader van het gezinsbeleid organiseert, eerst in werking zal kunnen treden op het ogenblik van de effectieve overdracht van het administratief beheer en de uitbetaling naar de Vlaamse Gemeenschap, en bijgevolg van de inwerkingtreding op 1 november 2017 moet worden uitgesloten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Zie in dat verband artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.