



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.614/1
van 2 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
erkenning en subsidiëring van opdrachthouders
Consulentenwerking’

Op 31 mei 2018 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 ‘houdende erkenning en subsidiëring van opdrachthouders Consulenterwerking’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, 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 2 juli 2018.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot regeling van de erkenning en subsidiëring van opdrachthouders Consulenterwerking. Dit zijn diensten of organisaties die over expertise beschikken in beeldvorming, begeleiding en kennisverspreiding rond personen met een (vermoeden van een) handicap met bijkomende psychische problemen en die in dat kader de in het ontwerp omschreven consulenterwerking aanbieden.
2. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 8, 2° en 8°, 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

Aanhef

3. In het tweede lid van de aanhef dient niet verwezen te worden naar het advies van de Inspectie van Financiën van 22 maart 2018, maar naar het akkoord van de minister van Begroting, verleend op 15 mei 2018.

Artikel 1

4. De definitie van “opdrachthouder Consulenterwerking” in artikel 1, 2°, van het ontwerp is nietszeggend, en wordt beter weggelaten.

Artikel 2

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: het agentschap) per provincie een opdrachthouder Consulenterwerking kan erkennen en subsidiëren.

In artikel 11 van het ontwerp worden daarentegen 5 organisaties nominatim erkend als opdrachthouder Consulenterwerking voor de verschillende provincies. Uit de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, gevoegd bij het ontwerp, blijkt dat de erkende organisaties diegenen zijn die thans door het SEN (Steunpunt Expertisenetwerken) worden gefinancierd.

Door in het besluit van de Vlaamse Regering zelf de erkenning op te nemen, waarover krachtens het ontwerp het agentschap, volgens de voorwaarden van het ontworpen besluit, dient te beslissen, komt een niet coherente regeling tot stand die leidt tot rechtsonzekerheid. Zo is niet alleen niet duidelijk of de erkende organisaties voldoen aan alle voorwaarden van het ontworpen besluit, maar is bijvoorbeeld ook onduidelijk voor welke periode

de erkenning wordt verleend,¹ of een opschorting of intrekking van deze erkenning mogelijk is,² en of aan de opdrachthouder een subsidie wordt toegekend en hoe hoog deze is.³

Het ontwerp moet op dit punt worden herzien. In elk geval dient een coherente regeling tot stand te worden gebracht, bijvoorbeeld door het schrappen van artikel 11.

Artikel 4

6. Uit artikel 4, vierde lid, van het ontwerp blijkt dat de beslissing tot erkenning “gemotiveerd[...]” moet zijn en in het zesde lid wordt gesteld dat de beslissing tot opschorting of intrekking “met redenen omkleed” moet zijn.

De formele motivering van administratieve rechtshandelingen met individuele draagwijdte wordt echter reeds opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Bepalen dat een bestuursorgaan zijn beslissing “met redenen omkleedt” of dat die beslissingen moeten zijn “gemotiveerd”, is tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig, omdat de formele motiveringsplicht reeds op zich uit de voormelde wet voortvloeit. Misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan die welke voortvloeit uit de voormelde wet – hetgeen alvast niet blijkt uit de redactie van de tekst – in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moeten de woorden “gemotiveerde” en “met redenen omkleed” in respectievelijk het vierde en zesde lid van artikel 4 worden weggelaten.

7. Artikel 4, laatste lid, van het ontwerp vormt een overbodige herhaling van wat reeds is bepaald in artikel 2, en moet worden geschrapt.

Artikel 9

8. Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp bevat een machtiging aan het agentschap om te beslissen of een subsidie wordt toegekend en om het subsidiebedrag te bepalen.

Bij dit laatste is het agentschap enkel gebonden door een maximumgrens. Het ontwerp legt evenwel geen criteria vast op grond waarvan het precieze bedrag bepaald moet worden. Uiteraard zal elke beslissing van het agentschap in overeenstemming moeten zijn met het gelijkheidsbeginsel. De gekozen werkwijze biedt evenwel geen enkele waarborg in dit verband.

¹ Artikel 4, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de erkenning wordt verleend voor een periode van minstens een jaar en maximaal vijf jaar.

² Artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp.

³ Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat het agentschap aan een opdrachthouder een subsidie van maximaal 30.000 euro kan toekennen.

Het verdient aanbeveling om in het ontwerp zelf te bepalen in welke gevallen en op grond van welke criteria deze subsidie kan variëren.

Artikel 12

9. Luidens artikel 12 heeft het ontwerp “uitwerking met ingang van 1 januari 2018”.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar 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.

Aangenomen kan worden dat het ontwerp een voordeel toekent aan de betrokken organisaties die voor erkenning in aanmerking komen. Er lijkt evenwel niet aan andere diensten en organisaties die potentieel aan de erkenningsvoorwaarden zouden voldoen de mogelijkheid te zijn gegeven een erkenningsaanvraag in te dienen. Zoals opgemerkt *sub 5*, blijkt immers uit artikel 11 van het ontwerp en uit de nota aan de Vlaamse Regering dat de reeds gesubsidieerde consulenten worden erkend.

De werkwijze om met terugwerkende kracht voorwaarden op te leggen waaraan welbepaalde, op voorhand gekende organisaties kunnen voldoen, staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Er dient dus een voorbehoud te worden geformuleerd bij de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME