



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.066/3
van 21 januari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de subsidiëring van initiatieven die voorzien in een herstelgericht en constructief hulp- en dienstverleningsaanbod voor verdachten, in verdenking gestelde personen, beklaagden, veroordeelden of geïnterneerden, en voor slachtoffers van misdrijven, alsook voor hun onmiddellijke omgeving, dat niet wordt verstrekt ter uitvoering van een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid’

Op 20 december 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 de subsidiëring van initiatieven die voorzien in een herstelgericht en constructief hulp- en dienstverleningsaanbod voor verdachten, in verdenking gestelde personen, beklaagden, veroordeelden of geïnterneerden, en voor slachtoffers van misdrijven, alsook voor hun onmiddellijke omgeving, dat niet wordt verstrekt ter uitvoering van een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2019.

*

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 van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 105 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’. Naar luid van die bepaling kan de Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten initiatieven subsidiëren die voorzien in een herstelgericht en constructief hulp- en dienstverleningaanbod dat niet wordt verstrekt ter uitvoering van een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid, voor verdachten, in verdenking gestelde personen, beklaagden, veroordeelden of geïnterneerden, en voor slachtoffers van misdrijven, alsook voor hun onmiddellijke omgeving. De Vlaamse Regering sluit daarvoor een overeenkomst met de initiatiefnemers en bepaalt de nadere regels voor de subsidiëring en de overeenkomst.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de voormelde bepaling van het decreet van 15 juli 2016. Een bijkomende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende de regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Artikel 3

4. Tenzij het uitdrukkelijk de bedoeling is om enkel initiatieven tot herstelbemiddeling te ondersteunen die plaatsvinden voor en na een “vonnis”,¹ verdient het de voorkeur om in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp het woord “vonnis” te vervangen door de woorden “gerechtelijke beslissing”.

Artikel 7

5. Overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp wordt de jaarlijkse subsidie-enveloppe toegekend “binnen de beschikbare begrotingskredieten”.

¹ Er is op het eerste gezicht nochtans geen reden om aan te nemen dat herstelbemiddeling niet zinvol zou kunnen zijn na een gewezen “arrest”.

De verduidelijking dat de toekenning dient te gebeuren “binnen de beschikbare begrotingskredieten” vloeit reeds voort uit de rechtsgrond, namelijk artikel 105 van het decreet van 15 juli 2016, dat in een gelijkaardige beperking voorziet. Dit betekent evenwel niet dat er hierdoor geen rechtsonzekerheid kan ontstaan.

De stellers van het ontwerp dienen er meer bepaald over te waken dat in het te nemen besluit wordt verduidelijkt wat er gebeurt wanneer de beschikbare kredieten niet volstaan om aan alle ingediende aanvragen tot subsidie positief gevolg te geven. Een toekenning van subsidies volgens het beginsel “wie eerst komt, eerst maalt”, zou alleszins geen pertinent criterium inhouden waarvoor een deugdelijke, met het gelijkheidsbeginsel verenigbare, verantwoording bestaat.

In een dergelijke omstandigheid zou de regeling erin kunnen bestaan om hetzij het bedrag van de subsidie zodanig aan te passen dat de toekenning ervan aan elke aanvrager, behoudens (zeer) uitzonderlijke omstandigheden, gewaarborgd kan worden, hetzij de aanvragen die in een bepaalde periode worden ingediend, te groeperen teneinde het voor die periode beschikbare bedrag naar evenredigheid te verdelen over de aanvragers.

Artikel 8

6. Naar luid van artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp bedraagt de vooropgestelde caseload 67 opgenomen aanvragen per jaar per voltijds equivalent. Artikel 8, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat als de bezettingsgraad tijdens twee opeenvolgende jaren minder dan 80% van de vooropgestelde *caseload* bedraagt, de secretaris-generaal na afloop van die twee jaar een deel van de subsidie *kan* terugvorderen.

Naar luid van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ worden bij wet de algemene bepalingen vastgesteld op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Uit die bepaling van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies “algemene bepalingen” vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om “[b]uiten dit wettelijk kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen”,² die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels vervat in de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’.³ De bevoegdheid om ter zake “specifieke regels” vast te stellen moet – volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie – in die zin worden begrepen dat “de Gemeenschappen en Gewesten die [door

² Zie de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 januari 1989, *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 635/1, 37.

³ Afwijkingen zouden enkel mogelijk zijn op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, wat dan op een uitdrukkelijke wijze dient te gebeuren.

de federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken”.⁴

Voor zover artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp moet worden opgevat als een subsidievoorwaarde, dient de ontworpen bepaling te worden herwerkt zodat het gedeelte van de subsidie waarvoor de vooropgestelde *caseload* niet werd gehaald, *moet* worden teruggevorderd *overeenkomstig artikel 13 van de wet van 16 mei 2003*.⁵

Artikel 12

7. Overeenkomstig het tweede lid van artikel 12 van het ontwerp bepaalt de Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen (hierna: de minister), telkens voor een periode van vijf jaar, de thema's van de initiatieven, vermeld in het eerste lid, waarvoor een subsidie kan worden aangevraagd en het bedrag van de maximale subsidie. De minister kan daarbij bijkomende subsidievoorwaarden bepalen (artikel 12, derde lid).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een of meer van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De ontworpen delegaties waarbij het volledig aan de minister wordt overgelaten om te bepalen welke “vernieuwende” initiatieven voor subsidiëring in aanmerking komen en om desgevallend bijkomende subsidievoorwaarden vast te stellen, betreffen niet louter regels van bijkomstige aard of van beperkt belang. Deze delegaties moeten dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 20

8. Artikel 20, eerste lid, van het ontwerp moet worden geschrapt.

Zoals in opmerking 6 is uiteengezet is het af te raden om de algemene bepalingen van de wet van 16 mei 2003 te hernemen in het ontworpen besluit. Indien dat toch gebeurt, moet met een “overeenkomstig”-verwijzing worden gewerkt – wat hier het geval is –, maar moeten de gevallen van terugvordering onverkort worden overgenomen – wat hier niet het geval is. Het is dus beter om het eerste lid gewoon te schrappen, vermits artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 uit zichzelf de secretaris-generaal verplicht om de subsidies in die gevallen stop te zetten of terug te vorderen.

⁴ *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 635/18, 543.

⁵ Uit artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 volgt immers dat de begunstigde gehouden is tot terugbetaling van het gedeelte van de subsidie dat niet kan worden verantwoord.

Artikel 21

9. Naar luid van artikel 21, § 2, van het ontwerp moet het meerjarenplan voor de overgangperiode van 1 januari 2019 tot 31 december 2020 uiterlijk op 1 december 2018 worden ingediend en wordt de beslissing over de goedkeuring van dit meerjarenplan uiterlijk op 31 december 2018 meegedeeld. Aangezien deze data *de facto* onmogelijk nageleefd kunnen worden, zal de overgangsregeling herbekeken moeten worden in het licht van de datum van bekendmaking van het te nemen besluit. Het te nemen besluit kan in elk geval niet met terugwerkende kracht gelden aangezien bij gebreke van een tijdige bekendmaking niet alle kandidaten officieel op de hoogte kunnen zijn geweest en er aldus een verschil in behandeling tussen hen zou kunnen ontstaan.

Artikel 22

10. Artikel 22 van het ontwerp bepaalt dat de minister het forfaitaire subsidiebedrag van 75.000 euro per voltijdse equivalent, vermeld in artikel 7, tweede lid, zal evalueren “[i]n het jaar 2023”.

Dergelijke bepaling is overbodig aangezien mag worden verondersteld dat de minister en bij uitbreiding de Vlaamse Regering de effecten van de gemaakte beleidskeuzes op voortdurende wijze opvolgt en evalueert en, indien daartoe noodzaak bestaat, onverwijld bijstuurt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT