



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.114/1
van 26 september 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 tot vaststelling van de nadere regels over de rechten en plichten van begunstigden in hun contacten met uitbetalingsactoren en tot vaststelling van de regels over de ambtshalve en gedwongen herziening van een beslissing tot toekenning van toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft meldingen in en motivering van een beslissing over toelagen en de voorwaarden om af te zien van terugvordering van onverschuldigde toelagen, wat betreft de vaststelling van de goede trouw’

Op 26 augustus 2022 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 tot vaststelling van de nadere regels over de rechten en plichten van begunstigden in hun contacten met uitbetalingsactoren en tot vaststelling van de regels over de ambtshalve en gedwongen herziening van een beslissing tot toekenning van toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft meldingen in en motivering van een beslissing over toelagen en de voorwaarden om af te zien van terugvordering van onverschuldigde toelagen, wat betreft de vaststelling van de goede trouw’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPES en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2022.

*

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 ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 13, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 ‘tot vaststelling van de nadere regels over de rechten en plichten van begunstigden in hun contacten met uitbetalingsactoren en tot vaststelling van de regels over de ambtshalve en gedwongen herziening van een beslissing tot toekenning van toelagen in het kader van het gezinsbeleid’. Die bepaling machtigt de minister om de wijze te bepalen waarop de goede trouw bij de beslissing om af te zien van de terugvordering van onverschuldigde toelagen in het kader van het gezinsbeleid in bijzondere, gemotiveerde gevallen of in bepaalde categorieën van gevallen wordt vastgesteld. De goede trouw is één van de twee voorwaarden¹ waaraan een schuldenaar moet voldoen opdat de uitbetalingsactor kan beslissen om af te zien van de terugvordering van een onverschuldigde betaling. Luidens artikel 13, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 wordt verstaan onder “te goeder trouw”: “zich in een behartenswaardige positie bevinden”.

Hiertoe wordt een artikel 3/1 ingevoegd in hoofdstuk 3 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 tot vaststelling van de nadere regels over de rechten en plichten van begunstigden in hun contacten met uitbetalingsactoren en tot vaststelling van de regels over de ambtshalve en gedwongen herziening van een beslissing tot toekenning van toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft meldingen in en motivering van een beslissing over toelagen en de voorwaarden om af te zien van terugvordering van onverschuldigde toelagen’ (artikel 3 van het ontwerp).

Van de gelegenheid wordt gebruikt gemaakt om in de artikelen 1, 1° en 4°, 2 en 3 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 de verwijzingen naar het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ te vervangen door een verwijzing naar het citeeropschrift “Groeipakketdecreet van 2018” (artikelen 1 en 2).

3. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 1/1 van het Groeipakketdecreet van 2018², dat de citeertitel van het decreet vastlegt, gelezen in samenhang met artikel 4, tweede lid, en artikel 8, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018, welke bepalingen rechtsgrond bieden voor respectievelijk artikel 2 en 3 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019, evenals voor artikel 1 ervan dat een aantal definities bevat.

¹ Artikel 13, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 stelt als tweede voorwaarde: “zich in een onzekere financiële situatie bevinden”.

² Decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.

Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 88, tweede lid, en artikel 89, derde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018.

4.1. Artikel 3 van het ontwerp kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 13, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018, welke bepaling de minister de bevoegdheid verleent om de wijze te bepalen waarop de goede trouw in bijzondere, gemotiveerde gevallen of in bepaalde categorieën van gevallen wordt vastgesteld. Dit artikel vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 103, § 2, van het Groeipakketdecreet van 2018.

4.2. Het ontworpen artikel 3/1, § 1, derde lid, van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 machtigt evenwel het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (hierna: VUTG) om de procedure voor de vaststelling van de goede trouw te bepalen. Enkel voor zover de machtiging om de procedure vast te stellen beperkt is tot de bijzondere, gemotiveerde gevallen of bepaalde categorieën van gevallen, kan voor deze bepaling rechtsgrond worden gevonden in voormeld artikel 13, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018.³

4.3. Het ontworpen artikel 3/1, § 3, van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 bepaalt dat het VUTG jaarlijks een inhoudelijk verslag opstelt over de vaststelling van de goede trouw en dat ter kennis brengt van de minister. Deze bepaling vindt geen rechtsgrond in artikel 13, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 aangezien ze geen betrekking heeft op de wijze waarop de goede trouw wordt vastgesteld.

Vermits de minister enkel beschikt over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient te worden vastgesteld dat voor het ontworpen artikel 3/1, § 3, geen rechtsgrond voorhanden is.

Indien het noodzakelijk zou worden geacht om de beoogde opdracht op grond van een ministerieel besluit aan het VUTG toe te kennen, dient voorafgaandelijk de delegatie aan de minister in artikel 13, vierde lid, van het besluit van 13 juli 2018 te worden uitgebreid.

In afwachting dient het ontworpen artikel 3/1, § 3, uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3, dient onder de rubriek “Rechtsgronden” een verwijzing naar artikel 88, tweede lid, en artikel 89, derde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018 te worden

³ Zie over deze delegatie bovendien ook verder randnr. 6.

toegevoegd, evenals een verwijzing naar artikel 4, tweede lid, en artikel 8, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 3/1, § 1, derde lid, van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 bevat een delegatie van verordenende bevoegdheid aan het VUTG.

Onverminderd hetgeen hiervoor reeds werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond voor deze bepaling *sub* 4.2, valt op te merken dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het VUTG, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, of door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.

Het is zeer de vraag of deze delegatie aan het VUTG een detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte heeft.

Gelet op de zeer ruime categorieën van behartenswaardigheid die worden opgesomd in het ontworpen artikel 3/1, § 2, van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 valt niet uit te sluiten dat de vast te stellen regels ook een beleidsmatig karakter zouden hebben.⁴ De delegatie aan het VUTG dient ook in dat opzicht bijgevolg aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Daarbij is het immers denkbaar dat het VUTG bij de vaststelling van de procedure voor de goede trouw voorwaarden zou stellen die een invloed hebben op de invulling van de categorieën van behartenswaardigheid en dus op de mogelijkheid om af te zien van de terugvordering van onverschuldigde toelagen. Zo kan de procedure regels opleggen in verband met de elementen die moeten worden aangedragen om aan te tonen dat men zich in een behartenswaardige toestand bevindt, welke regels een invloed kunnen hebben op de inhoudelijke invulling van het begrip. Uit het ministerieel besluit zelf blijkt bijvoorbeeld niet hoe een “behartenswaardige gezondheidstoestand” in de zin van het ontworpen artikel 3/1, § 2, 2°, wordt vastgesteld.