

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE: RIDDER RENÉ VICTOR, HOOFDREDACTEUR

E. BOONEN, C. CAENEPEEL

REDACTIEADRES: PROF. MR. RIDDER RENÉ VICTOR, BRITSELEI 40, 2000 ANTWERPEN

HET NIEUW AANVULLEND PROTOCOL BIJ DE EUROPESE UITLEVERINGSCONVENTIE — ENKELE BESCHOUWINGEN

A. Algemene situering

1. Op 15 oktober 1975 werd in het kader van de Raad van Europa een Aanvullend Protocol bij de Europese Uitleveringsconventie¹ goedgekeurd en ter ondertekening aan de lid-staten voorgelegd². De nieuwe tekst is het resultaat van de werkzaamheden van een subcomité dat in 1971 werd opgericht in de schoot van het "Comité Européen pour les problèmes criminels" (CEPC), belast met het onderzoek van de problemen in verband met de toepassing van de Europese Uitleveringsconventie en het formuleren van voorstellen. Het comité stelde een tekst voor die in mei 1975 door het Ministercomité werd aangenomen³.

Het Protocol omvat drie titels: titel I vult artikel 3 van de Europese Uitleveringsconventie met betrekking tot politieke misdrijven aan, titel II handelt over het principe "non bis in idem", titel III omvat een aantal slotbepalingen.

Deze commentaar beperkt zich tot de eerste titel: het probleem van de politieke misdrijven als exceptie in het uitleveringsrecht, en de vraag of genocide en oorlogsmisdrijven als politieke misdrijven kunnen worden beschouwd.

Titel I, art. 1 luidt:

Pour l'application de l'article 3 de la Convention, ne seront pas considérés comme infractions politiques:

a. les crimes contre l'humanité prévus par la Convention

¹ Europese Uitleveringsconventie, 13 december 1957, *European Treaty Series* (E.T.S.), nr. 24, in werking getreden op 18 april 1960 en momenteel geratificeerd door Cyprus, Denemarken, Griekenland, Ierland, Italië, Oostenrijk, Nederland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Turkije. Finland, Israël en Liechtenstein zijn tot de conventie toegetreden.

² Aanvullend Protocol bij de Europese Uitleveringsconventie, 15 oktober 1975, E.T.S., nr. 86.

³ *Rapport explicatif sur le Protocol additionnel à la Convention européenne d'extradition*, Straatsburg, 1975, p. 6, nr. 5.

pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée le 8 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies;

b. les infractions prévues aux articles 50 de la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 51 de la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés, 130 de la Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre et 147 de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre;

c. toutes violations analogues des lois de la guerre en vigueur lors de l'entrée en application du présent Protocole et des coutumes de la guerre existant à ce moment, qui ne sont pas déjà prévues par les dispositions susvisées des Conventions de Genève.

2. In de Europese Uitleveringsconventie van 1957 werd de klassieke niet-uitleveringsexceptie voor politieke delinquenten opgenomen.

Artikel 3 van de conventie bepaalt dat de uitlevering niet zal worden toegestaan indien de inbreuk waarvoor ze wordt gevraagd door de aangezochte staat beschouwd wordt als een politiek misdrijf of als een daarmee samenhangend misdrijf.

We vinden hier dus de traditionele regel terug zoals die zich in de loop van vorige eeuw heeft ontwikkeld: het principe van de imperatieve niet-uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven⁴, principe van de unilaterale kwalificatie⁵, en het klas-

⁴ Tegenover dit principe werd soms in de doctrine de "permissieve" uitlevering van politieke delinquenten voorgesteld, d.w.z. "uitlevering kan worden geweigerd voor politieke misdrijven". Zie art. 5(a) van de Harvard Draft Convention on Extradition, *Am. J. Int. Law*, 1935, suppl., p. 21. De imperatieve regel is echter nagenoeg algemeen in uitleveringswetten en verdragen opgenomen. Het Europese Verdrag inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959 (E.T.S., nr. 30) voorziet echter wel in de permissieve formulering.

⁵ Dit principe houdt in, dat het steeds de aangezochte staat is die over het politiek karakter van de inbreuk beslist. Dit betekent o.a. dat het uitleveringsverzoek, door de verzoekende staat voor een gemeenrechtelijke inbreuk gedaan, toch nog door de aangezochte staat als politiek kan worden gekwalificeerd.

sieke onderscheid tussen zuivere politieke misdrijven en aanverwante politieke misdrijven⁶.

Ook de attentatsclausule werd in de Europese Uitleveringsconventie opgenomen⁷, maar hiertegen werd door vijf van de twaalf ondertekenende staten een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt⁸, o.a. omdat zij een bezwaar hadden tegen de a priori beoordeling van het politiek karakter van bepaalde inbreuken. Deze a priori formulering van de attentatsclausule werd op dezelfde manier overgenomen in het aanvullend protocol, ditmaal ten aanzien van misdrijven tegen de mensheid en oorlogsmisdrijven, nl.: "ne seront pas considérés comme infractions politiques".

Het is dus de bedoeling een "uitzondering op de uitzondering" te formuleren: de in het protocol bedoelde inbreuken zullen — voor wat de uitlevering betreft — niet beschouwd worden als politieke misdrijven, en de daders zullen bijgevolg het speciaal gunstregime voor politieke delinquenten niet kunnen genieten.

3. Deze werkwijze dient gezien te worden in het licht van een algemene trend die zich reeds sinds het midden van de vorige eeuw onder verschillende vormgevingen aftekent. Terwijl het politiek asiel en de niet-uitlevering van politieke delinquenten oorspronkelijk een algemene draagwijdte had⁹, werd men spoedig geconfronteerd met de noodzaak bepaalde feiten en gedragingen aan het gunstregime te onttrekken. Een eerste stap in die richting was de attentatsclausule¹⁰, gevolgd door uitzonderingen

ten aanzien van anarchistische misdrijven, ook *délits sociaux*¹¹ genoemd, omdat ze niet gericht zijn tegen één maar tegen elke vorm van sociale organisatie¹². De gebruikte juridische techniek hiertoe was steeds een "depolitiserende formule", die erin bestond bepaalde inbreuken a priori en ongeacht de motieven van de dader als gemeenrechtelijke en niet als politieke misdrijven te beschouwen. In de loop van de twintigste eeuw verliep deze evolutie verder en gingen er stemmen op om andere en relatief nieuwe misdrijven uit het gunstregime voor politieke misdrijven weg te nemen: oorlogsmisdrijven¹³, genocide¹⁴, terrorisme¹⁵, hijacking¹⁶, kidnapping en gijzeling¹⁷, enz. Het internationaal karakter van deze inbreuken was hiertoe de voornaamste reden.

B. Brengt dit protocol enige vernieuwing?

a) De teksten

4. In welke mate kan deze nieuwe tekst de bestaande situatie veranderen? Zal het Protocol niet meer verwarring dan vereenvoudiging brengen? In hoeverre komen deze "uitzonderingen op de uitzondering" reeds voor in andere verdragen, waaronder in de eerste plaats de conventies waarnaar nominatim in artikel 1 van het Protocol wordt verwezen: de Genocideconventie en de vier Rode-Kruisconventies?

¹¹ Zie de resoluties van het Instituut van Internationaal Recht tijdens zijn zittingen te Oxford (1880), *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1880, deel V, pp. 127-129, en te Genève (1892), *Annuaire de l'Institut de droit international*, deel XII, p. 182, met Albéric Rolin als rapporteur.

¹² Deze redenering werd en wordt door bepaalde auteurs aangehaald als argument om aan communisten politiek asiel te ontzeggen: WAILLIEZ, o.c., pp. 291-293; L.C. GREEN, "Recent practice in the law of Extradition", 6 *Current legal problems*, 1953, 283, spreekt van een "hostis humani generis"; M. GARCIA-MORA, *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington, 1956, p. 283; M. TRAVERS, "La loi française d'extradition du 10.3.1927", *Journal du droit international*, 1927, 609-610; H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, 3e ed., 1947, p. 123.

¹³ M.W. MOUTON, *Oorlogsmisdrijven en het internationale recht*, 1947, p. 309; SPIROPOULOS, "Draft Code of offences against the peace and security of mankind", rapport van de speciale rapporteur, Doc. A/CN.4/19, Add. 2; 1950 *Yearbook of the International Law Commission* (II), nr. 45, pp. 302-303.

¹⁴ M. GARCIA-MORA, "Crimes against humanity and the principle of non-extradition of political offenders", 62 *Michigan Law Rev.*, 1964, 947; S. GLASER, "Les infractions internationales, les délits politiques et l'extradition", *Rev. dr. pén. et crim.*, 1947-48, 787.

¹⁵ A. SOTTILE, "Le terrorisme international", *R.C.A.D.I.*, 1938, II, 104.

¹⁶ B.A. WORTLEY, o.c., p. 247.

¹⁷ J.F. MURPHY, "The role of international law in the prevention of terrorist kidnapping of diplomatic personnel", in M. CH. BASSIOUNI (ed.), *International Terrorism and Political Crimes*, Springfield, Illinois, 1975, pp. 285-313.

⁶ Hieromtrent bestaat een zeer uitgebreide, maar ook zeer uiteenlopende doctrine, voornamelijk wat de "aanverwante politieke" misdrijven betreft. Zie o.a. HAMMERICH, "Rapport général sur la définition du délit politique", *Actes de la VIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, Kopenhagen 1935, Pédone, Parijs, 1938, pp. 61-81; P. PAPADATOS, *Le délit politique*, Genève, 1955; WAILLIEZ, *L'infraction politique en droit positif belge*, Leuven-Brussel, 1970; B.A. WORTLEY, "Political crime in English Law and International Law", *Brit. Yearbook of International Law*, pp. 219-253.

⁷ Europese Uitleveringsconventie, art. 3, § 3: "Voor de toepassing van deze Conventie, zal de aanslag op het leven van een Staatshoofd of van een lid van zijn familie, niet als een politiek misdrijf worden beschouwd."

⁸ Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland maakten een voorbehoud. Zie B. KARLE, "Quelques problèmes relatifs à l'application de la Convention européenne de l'extradition", in *Aspects juridiques de l'extradition entre états européens*, Straatsburg, 1970.

⁹ De Belgische Wet van 1 oktober 1883, *Bull. off.*, LXVII, nr. 1195, was de eerste uitleveringswet in de geschiedenis en bevatte ook als eerste de exceptie t.a.v. politieke misdrijven (art. 6). Het was de bedoeling aan deze regel een zo algemeen mogelijke toepassing te geven en er was op dat ogenblik nog geen sprake van het principe ook maar enigszins te beperken: zie discussies van het principe in de Kamer, *Staatsblad*, 16, 17-18, 19, 20, 21 en 22 augustus 1833, en in de Senaat, *ib.*, 29 september 1833.

¹⁰ Wet van 22 maart 1856, *Staatsblad*, 27 maart 1856.

1) *De Genocideconventie*¹⁸

5. Van alle verdragen van materieel internationaal strafrecht¹⁹ is de Genocideconventie de enige die een expliciete depolitiserende formule bevat.

Artikel VII zegt: met betrekking tot uitlevering worden genocide en de andere in artikel VII genoemde feiten niet beschouwd als politieke misdrijven.

Krachtens deze formulering kan een Staat die partij is bij deze conventie, een uitleveringsverzoek wegens genocide niet weigeren op grond van kwalificatie als politiek delict. Dit is het principe van de zogenaamde automatische uitlevering, dat in de doctrine ook niet voor kritiek gespaard is gebleven²⁰. Wij merken in dit verband op dat precies dit artikel VII voor bepaalde landen een werkelijke struikelblok is geweest. In de V.S.A. stuitte de ratificatie op hevig verzet²¹.

Engeland wachtte tot 1969 alvorens tot ratificatie over te gaan omdat het niet akkoord ging met de depolitiserende formule van artikel VII²²; ook Nederland stond weigerachtig: in de oorspronkelijke implementatiewetgeving van 1964²³ werd de formule van artikel VII van de Genocideconventie niet overgenomen. In 1971 werd er echter een amendement aan deze wet toegevoegd waarbij de automatische uitlevering voor genocide werd ingevoerd²⁴. Vóór deze wijziging was de uitlevering voor genocide slechts voorzien op voorwaarde dat de daad een zware inbreuk uitmaakte op de Rode-Kruisconventies²⁵. Tijdens de opstelling van het Aanvullend Protocol stonden verschillende Staten weife-

lend tegenover de gebruikte formule in titel I²⁶. In het licht van de ervaringen uit de ratificatiegeschiedenis van de Genocideconventie kan men zich afvragen of het nieuw Protocol het verhoopte succes zal hebben.

2) *De Rode-Kruisconventies*²⁷

6. Hierboven werd reeds opgemerkt dat buiten de Genocideconventie geen enkele tekst van materieel internationaal strafrecht een onvoorwaardelijke uitleveringsverplichting inhoudt. Voorstellen in die richting gesteund door een tamelijk eensgezinde doctrine²⁸ hebben niet tot het aannemen van verdragsbepalingen geleid. Uitgaande van de redenering dat niet de uitlevering, doch de bestraffing van de betrokkene de hoofdbekommernis moet zijn heeft men het probleem omzeild door in de plaats van de uitlevering zelf het alternatief "aut dedere aut judicare" als verdragsrechtelijke verplichting op te nemen²⁹, met als gevolg dat de Staat die de uitlevering weigert, verplicht is zelf te vervolgen³⁰ of althans de zaak aan de bevoegde autoriteiten door te geven³¹. Dit is de formule die in de meeste moderne verdragen wordt aangewend en die in de doctrine als het meest geschikte procédé wordt beschouwd³².

²⁶ *Rapport explicatif sur le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition*, p. 7, § 9, Straatsburg, 1975.

²⁷ Er zijn vier Rode-Kruisconventies, ondertekend te Genève op 12 augustus 1949: I. Internationale Overeenkomst voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde; II. Internationale Overeenkomst voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee; III. Internationale Overeenkomst betreffende de behandeling van krijgsgevangenen; IV. Internationale Overeenkomst betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd.

²⁸ MOUTON, *Oorlogsmisdrijven en het internationale recht*, 1947, p. 309; GARCIA-MORA, "The present status of political offences in the law of extradition and asylum", 14 *University of Pittsburgh Law Rev.*, 1952-53, 371; SPIROPOULOS, "Draft Code of offences against the peace and security of Mankind", rapport van de speciale rapporteur, Doc. A/CN.4/19, Add. 2, 1950 *Yearbook of the International Law Commission* (II), nr. 45; NEUMANN, "Neutral States and Extradition of war criminals", 45 *Am. J. Int. L.*, 1951, 495.

²⁹ Deze regel wordt in de doctrine soms de Grotius-regel genoemd. Volgens H. GROTIUS, *De iure belli ac pacis*, boek II, hoofdstuk 21, sect. 4, was het niet de uitlevering zelf die verplicht was, maar wel de alternatieve verplichting ofwel uitleveren ofwel vervolgen.

³⁰ De vier Rode-Kruisconventies (zie noot 27) bevatten een gemeenschappelijk artikel: I. art. 49; II. art. 50; III. art. 129 en IV. art. 146, dat de "aut dedere aut judicare"-regel inhoudt.

³¹ Conventie van Den Haag inzake de beteugeling van de onwettige overheersing van luchtvaartuigen (1970), art. 7; Conventie van Montreal inzake de beteugeling van onwettige handelingen tegen de veiligheid van het luchtverkeer (1971), art. 7; het V.S.A.-ontwerp inzake internationaal terrorisme, art. 3 (UNO, G.A. Doc. A.C.6/L850, 25 september 1972); Conventie inzake de voorkoming en bestraffing van inbreuken tegen diplomatieke agenten en andere internationaal beschermde personen, art. 7 (A. Res. 3166 (XXVIII), 5 februari 1974).

³² Zie o.a. M. CH. BASSIOUNI, *Extradition and World*

¹⁸ Conventie inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, resolutie 260 (III), 78 U.N.T.S., 277.

¹⁹ Hiermee bedoelen wij de verdragen die een bepaald gedrag onder internationale controle brengen (bijv. inzake hijacking), in tegenstelling tot het procedureel internationaal strafrecht dat slaat op verdragen die internationale samenwerkingmodaliteiten zoals rechtshulp en uitlevering tot stand brengen; zie G.O.W. MÜLLER en D. BESHAROV, "The existence of international criminal law and its evolution to the point of its enforcement", in M. CH. BASSIOUNI en V.R. NANDA (ed.), *A Treaty of International Criminal Law*, vol. I, Springfield, Illinois, 1973, p. 8.

²⁰ B. DE SCHUTTER en CH. ELIAERTS, *Bescherming van de mens in moderne conflictsituaties*, Leuven, 1974, p. 169. G. LEVASSEUR: "Il n'est pas possible, en matière d'extradition, d'appliquer le proverbe qui veut qu'une porte soit ouverte ou fermée: la nécessité de la collaboration internationale, dans la lutte contre les crimes, interdit de la laisser fermée, mais le respect de la liberté individuelle et des droits de la défense, ne permettent pas de l'ouvrir toute grande", geciteerd door C. HUGLO, "L'extradition en ce qui concerne les délits politiques", *Gaz. Pal.*, 1973, 596.

²¹ J. DUGARD, "Towards a definition of International Terrorism", 67 *Am. Soc. Int. L. Proceedings*, 1973, 89.

²² I.A. SHEARER, *Extradition in International Law*, Manchester, 1971, p. 186; M. WHITEMAN, *Digest of International Law*, vol. 6, 1968, pp. 846-847.

²³ Wet van 2 juli 1964, *Staatsblad*, 1964, nr. 243.

²⁴ Wet van 8 april 1971, *Staatsblad*, 1971, nr. 210.

²⁵ Wet van 19 mei 1954, *Staatsblad*, 1954, nr. 215.

Het is ook de formule in de Rode-Kruisconventies³³.

Voor de oorlogsmisdrijven is de invoering van een expliciete depolitiserende formule in het Europese uitleveringsrecht wel een vernieuwing, omdat het Aanvullend Protocol — indien goedgekeurd — een verplichting tot uitlevering zou opleggen aan de betrokken lid-staten.

Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat in de ontwerp-protocollen bij de Conventies van Genève wél een depolitiserende formule is opgenomen die automatische uitlevering zou inhouden voor de zware inbreuken tegen het Protocol³⁴. Artikel 78 zegt dat deze inbreuken "quel que soit le motif" als vatbaar voor uitlevering zullen worden beschouwd³⁵. Dit automatisme is volgens bepaalde auteurs een "al te verregaande visie"³⁶ omdat het niet voldoende waarborgen biedt voor de betrokkene. Artikel 78 vereist, volgens de CICR zelf, nog een nader onderzoek³⁷.

3) Enkele beschouwingen

7. Ten aanzien van de Genocideconventie brengt het Protocol geen echte vernieuwing daar de plicht tot uitlevering reeds voorkwam in artikel VII. Men kan evenwel de vraag stellen of een verwijzing naar de Genocideconventie geen overbodige ballast betekent ten aanzien van de kwalificatie omdat de Genocideconventie o.a. "bijzonder opzet" als substantieel bestanddeel van de inbreuk vooropstelt³⁸.

Ten aanzien van de Rode-Kruisconventies brengt het Protocol wel vernieuwing want, terwijl krachtens de Rode-Kruisconventies de uitlevering nog kan worden geweigerd wegens politieke kwalificatie, maakt het Aanvullend Protocol dit in principe onmogelijk. Anderzijds vragen wij ons toch af waarom het nodig was deze uitzonderingscategorieën nog eens opnieuw te formuleren, nu in de tekst van artikel 3, § 4, van de Europese Uitleveringsconventie bepaald was dat de tekst van artikel 3 geen afbreuk deed aan andere verdragsverplichtingen die de partijen krachtens een multilaterale con-

ventie op zich zullen nemen of genomen hebben. Uit de commentaar bij de conventie blijkt dat met deze bepaling precies de Genocideconventie en de vier Rode-Kruisconventies werden beoogd³⁹.

b) De internationale praktijk

Hoe reageren staten in het algemeen op een uitleveringsverzoek op grond van genocide en oorlogsmisdrijven?

Op de uitleveringen die geschied zijn vlak na de tweede wereldoorlog in het kader van de UNWCC⁴⁰ wordt hier niet ingegaan.

In de elf onderzochte gevallen werd vier maal een politieke kwalificatie van de feiten gegeven⁴¹, werd vijf maal de uitlevering geweigerd op andere gronden⁴² en werd slechts twee maal de politieke aard van de feiten expliciet ontkend⁴³. In slechts twee op de tien gevallen werd dus het politiek karakter aan de feiten ontzegd. Het betreft hier twee gevallen van genocide. In de Schumann-zaak werd beslist over de uitlevering aan Duitsland van een persoon die gezocht werd wegens het uitmoorden van 30.000 Joden in Auschwitz. De feiten werden beschouwd als apolitiek op grond van de "political incidence theory", nl. omdat geoordeeld werd dat de daad geen verband hield met een politieke strijd, en ze niet gepleegd werd voor een politiek doel. Nergens is echter sprake van een kwalificatie als genocide of een allusie op de Genocideconventie als leidraad voor de beslissing⁴⁴. In de andere zaak, de Bohne-zaak (uitmoording van 15.000 mentaal gehandicapten in het kader van een euthanasieprogramma)⁴⁵, werd de politieke kwalificatie geweigerd op grond van het barbaars karakter van de daden, weersprekend voor "the conscience of ci-

³⁹ *Rapport explicatif sur la Convention européenne d'extradition*, Straatsburg, 1970, p. 16.

⁴⁰ The United Nations War Crimes Commission. Zie hierover o.a. CH. ELIAERTS, *De invloed van het Recht van Nurenberg op de evolutie van het internationaal strafrecht en meer in het bijzonder op de evolutie naar een universeel strafrecht*, 1971, p. 36 e.v.; MOUTON, o.c., p. 403 e.v.

⁴¹ Re Kahrs et al., 15 *Annual Digest*, 1948, 301; re Artucovic, 21 *Int. Law Reports*, 1954, 66; 24 *Int. Law Reports*, 1957, 511; 28 *Int. Law Reports*, 1961, 326; Russisch verzoek, door M. CH. BASSIOUNI, *Extradition and World Public Order*, p. 424; New York, 7 september 1962, p. 12, kol. 6; re De Bernonville, 22 *Int. Law Reports*, 1955, 527.

⁴² Estonian Nationals, vermeld door L.C. GREEN, "Political offences, War Crimes and Extradition", 11 *Int. Comp. Law Quarterly*, 1962, 348 (het betreft hier drie gevallen: in de eerste zaak werd de uitlevering aan Rusland geweigerd door Groot-Brittannië, in de tweede zaak door Oostenrijk en in de derde door de Verenigde Staten); re Rosemberg and Cruz Wer, vermeld door A.E. EVANS, "Reflections upon the political offense in international practice", 57 *Am. J. Int. Law*, 1963, 14; re Durcansky, vermeld door L.C. GREEN, o.c., p. 34.

⁴³ Re Bohne, 62 *Am. J. Int. Law*, 1968, 784-785.

⁴⁴ Zie noot 43.

⁴⁵ Zie noot 43.

Public Order, p. 428; T.M. FRANCK en B.B. LOCKWOOD, "Preliminary thoughts towards an international Convention on Terrorism", 68 *Am. J. Int. L.*, 1974, 81; TH. VOGLER, "Perspectives on Extradition and Terrorism", in M. CH. BASSIOUNI (ed.), *International Terrorism and Political Crimes*, p. 396; R. BIERZANEK, "Problèmes actuels de l'extradition: Pologne", *Rev. int. dr. pén.*, 1968, 707-711.

³³ Zie noot 30.

³⁴ Comité International de la Croix Rouge (C.I.C.R.), *Projets de protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève 1973.

³⁵ Protocol I, artikel 78.

³⁶ B. DE SCHUTTER en CH. ELIAERTS, *De bescherming van het individu in moderne conflictsituaties*, Leuven, 1974, p. 169.

³⁷ Zie het in noot 24 geciteerde werk, p. 102.

³⁸ Zie Genocideconventie, art. I.

vilized peoples". Ook hier wordt niet gealludeerd op de Genocideconventie.

In de andere gevallen werd de uitlevering geweigerd wegens gebrek aan dubbele incriminatie⁴⁶, wegens het ontbreken van een uitleveringsverdrag⁴⁷ of wegens het gebrek aan voldoende bewijsmiddelen⁴⁸.

In één geval werd de aangevraagde uitlevering op grond van foltering en van verraad geweigerd omdat verraad een zuiver politiek misdrijf is⁴⁹.

Twee andere zaken maakten een zeer ruime toepassing van de theorie inzake niet-uitlevering van politieke delinquenten, door de uitlevering te weigeren op grond van het gevaar voor partijdige vervolgingen in de verzoekende staat.

In de V.S.A. werd beslist dat "a person, accused of wartime mass murders, might not get a trial in the Soviet Union that would be considered fair according to U.S. standards"⁵⁰. In re Kahrs volgde het Braziliaanse Hoger Gerechtshof een gelijkaardige redenering⁵¹.

In twee gevallen werd op zeer flagrante wijze gezegd dat men geen rekening wenste te houden met de U.N.O.-resoluties die de uitlevering van oorlogsmisdadigers aanbevalen⁵². Een Circuit Court of Appeals in the U.S.A. besliste op 24 juni 1957: "We have examined the various United Nations Resolutions and their background and have concluded that they have not sufficient force of law to modify long standing juridical interpretation of similar treaty provisions"⁵³.

Deze laatste zaak, de Artucovic-zaak, betrof de uitlevering van een persoon die als minister van Buitenlandse Zaken van de Pavelic-regering in Croatië, duizenden Serviërs, joden, zigeuners en Croaten zou hebben laten vermoorden.

De feiten werden als politiek gekwalificeerd op grond van de political incidence theory, omdat ze verband hielden met politieke twisten. Terloops zij hier opgemerkt dat de uitlevering uiteindelijk geweigerd werd, na een procedure die negen jaar aansleep-

te en waarin vijf beslissingen werden gevelde. De genoemde Artucovic die in 1931, samen met Pavelic, bij de aanslag te Marseille betrokken was⁵⁴, en een tweede maal, door de mazen van het uitleveringsrecht heen, van de impunité profiteerde. Ten aanzien van dergelijke situaties heeft een auteur zijn verontwaardiging geuit met de woorden: "When extradition fails, is abduction the solution?"⁵⁵. Dat was de oplossing die door Israël gekozen werd in de Eichmannzaak...⁵⁶.

9. De internationale praktijk in verband met genocide en oorlogsmisdrijven stemt blijkbaar niet overeen met de bewering dat in het uitleveringsrecht de "uitzondering op de uitzondering" het principe is geworden. In die zin is het initiatief van de Raad van Europa toe te juichen, omdat een aantal staten hierbij expliciet verklaren dat zij politiek en juridisch bereid zijn asiel te weigeren aan daders van genocide of oorlogsmisdrijven. M.b.t. het rechtstreekse nut van een dergelijk protocol geldt de spijtige opmerking dat het steeds weer die Staten zijn "voor wie het het minst noodzakelijk is", die overgaan tot verdragsluiting, en dat alleen een universeel verdragsstatuut een werkelijke oplossing voor het probleem kan brengen.

Voor zover wij weten zijn er tussen de Staten van de Raad van Europa nooit problemen geweest in verband met de uitlevering van oorlogsmisdadigers of daders van genocide.

De opmerking die Schwarzenberger een tiental jaren geleden maakte over de Genocideconventie, zou ook in deze context kunnen worden aangehaald: "Thus, the Convention is unnecessary where it can be applied and unapplicable where it may be necessary"⁵⁷.

C. De gebruikte formule

10. De formule "pour l'application de l'article 3 de la Convention ne seront pas considérés comme infractions politiques..." is de zogenaamde "depolitiserende formule" die erin bestaat a priori het politiek karakter van bepaalde inbreuken te ontkennen. Deze formule die sinds de attentatsclausule veel

⁴⁶ Re Rosenberg en Cruz Wer; zie noot 42.

⁴⁷ Estonian Nationals, zie noot 42; in deze drie zaken werd de uitlevering geweigerd voor oorlogsmisdrijven wegens het ontbreken van een uitleveringsverdrag en omdat de incorporatie van Estonië door Rusland niet werd erkend.

⁴⁸ Re Artucovic; zie noot 41.

⁴⁹ Re De Bernonville; zie noot 41.

⁵⁰ Russisch verzoek; zie noot 41.

⁵¹ Zie noot 41.

⁵² United Nations Resolutions, 13 februari 1946, *United Nations Yearbook*, 1946-47, p. 66, waarin aan de lid-staten werd aanbevolen al het nodige te doen om oorlogsmisdadigers aan te houden, en "to cause them to be sent back to the countries in which their abominable deeds were done in order that they may be judged and punished according to the law of those countries". Zie ook de Resolutie van de Algemene Vergadering van 15 december 1946, *ibid.*, p. 170. De bedoelde gevallen zijn re Artucovic en re Durcansky (zie noten 41 en 42).

⁵³ Re Artucovic, zie noot 41.

⁵⁴ Re Pavelic, Kwaternic et al., 23 november 1934, 7 *Annual Digest*, 1933-34, 374. Pavelic, de hoofddader van de aanslag, zou later de "Führer" van de Croatische staat worden. Hij stond na de tweede wereldoorlog op de lijst van "Major War Criminals". In 1957 vroeg Joegoslavië zijn uitlevering aan Argentinië, maar dit land speelde hem door aan Spanje, dat geen uitleveringsverdrag had met Joegoslavië en bijgevolg geen uitlevering kon toestaan. Zie MATEKALO, *Les dessous du terrorisme international*, Julliard, 1971, p. 191.

⁵⁵ M. CARDOZO, "When extradition fails is abduction the solution?", in G.O.W. MÜLLER en E.M. WISE, *International Criminal Law*, 1965, p. 466.

⁵⁶ Re Eichmann, *Am. J. Int. Law*, 1962, 805.

⁵⁷ G. SCHWARZENBERGER, "The problem of an international criminal law", in MÜLLER en WISE, *o.c.*, p. 35.

werd gebruikt is niet voor kritiek gespaard gebleven. Het voornaamste bezwaar is het a priori karakter⁵⁸, reden waarom reeds vroeger verschillende landen geweigerd hebben de attentatsclausule in hun wetgevingen op te nemen⁵⁹ of bij de ondertekening van een multilaterale conventie een voorbehoud maakten⁶⁰. Ook werd opgeworpen dat deze formule een politieke keuze betekent, die het gevaar van een miskennis van de werkelijkheid kan meebrengen⁶¹. Een gewichtig tegenargument is eveneens dat men de feiten te zeer vanuit conceptionele basis en niet vanuit de finaliteit van het uitleveringsrecht gaat zien⁶².

De conceptionele opvatting steunt op de idee dat men van de kwalificatie van het misdrijf moet uitgaan. Door a priori deze kwalificatie voor bepaalde inbreuken vast te leggen, d.w.z. door a priori te bepalen dat deze inbreuken niet politiek zijn, wil men bereiken dat ze steeds tot uitlevering aanleiding geven. In dit geval is de formule: "Inbreuk X zal niet beschouwd worden als politiek misdrijf".

Het schijnt ons echter veel logischer de kwalificatie buiten beschouwing te laten en te zeggen: "Inbreuk X zal, ongeacht haar al dan niet politiek karakter, steeds aanleiding geven tot uitlevering." Het resultaat van beide formules is hetzelfde, maar vanuit een logisch en juridisch standpunt is de tweede formule o.i. te verkiezen.

11. In de doctrine is men het er in het algemeen over eens dat genocide en oorlogsmisdrijven aan uitlevering moeten onderworpen worden. Sommige auteurs funderen dit op een a priori kwalificatie als gemeenschappelijk misdrijf⁶³, anderen houden rekening met een eventueel politiek karakter, zonder daarom evenwel automatisch politiek asiel voor te staan⁶⁴. Zoals wij hoger constateerden komt er in

de internationale praktijk geen gelijkvormige beslissingsvorming naar voren, en zijn de beslissingen in zaken van genocide en oorlogsmisdrijven, zoals in elke andere uitleveringszaak van feitelijke aard, zonder algemene theoretische grondslag.

De techniek van de formulering van uitzonderingscategorieën zou o.i. beter vervangen worden door de invoering van de "aut dedere aut judicare"-regel als verdragsverplichting, regel die reeds lang in de verdragen van materieel internationaal strafrecht is opgenomen⁶⁵. Voordelen ervan zouden o.a. zijn: (a) het vermijden van de logische en juridische verdraaiing die eigen is aan de conceptionele opvatting; (b) het toekennen van een waarborg aan de persoon die het voorwerp uitmaakt van de procedure, een waarborg die wegvalt in een formule van automatische uitlevering; (c) het meer globale aanpakken van de zaken, hetgeen wellicht meer efficiency zou meebrengen, en voornamelijk meer mogelijkheden voor de ontwikkeling van een internationale strafpolitiek, althans in een regionaal kader zoals de Raad van Europa; (d) het oplossen van andere moeilijkheden zoals de niet-uitlevering van nationale onderdanen. Ook zou een soort cafetaria-approach voorgesteld kunnen worden⁶⁶, zoals reeds werd uitgedacht in andere contexten, waarbij de Staten, bij ondertekening van het verdrag kunnen bepalen voor welke inbreuken zij de alternatieve verplichting op zich wensen te nemen.

12. Het rechtstreeks gevolg van de formule in artikel 1 van het Protocol is dat de aansluitende Staten, genocide en oorlogsmisdrijven op het eerste gezicht niet meer kunnen kwalificeren als politieke misdrijven. "Op het eerste gezicht", omdat in artikel 3 van de Europese Uitleveringsconventie toch nog een ontsnapingsclausule voorkomt, die mogelijk een weigering toelaat indien de aangezochte Staat ernstige redenen heeft te geloven dat de uitlevering, gevraagd voor een gemeenschappelijk misdrijf, in werkelijkheid geschied is met de bedoeling het individu te straffen of te vervolgen voor overwegingen van raciale, religieuze, nationale, politieke aard, en zelfs al indien de toestand van de betrokkene om een van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed. Deze bepaling, in de doctrine soms "clause française" genoemd, is een wettelijke⁶⁶ of zelfs een

⁵⁸ GLASER, "Les infractions internationales, les délits politiques et l'extradition", R.D.P., 1947-48, 782; A. BEIRLAEN, "De Belgische strafwetgeving ter beteugeling van daden van internationaal terrorisme: actuele toestand en perspectieven", in B. DE SCHUTTER (ad.), *België en het internationaal strafrecht*, 1975, p. 301.

⁵⁹ Zwitserland, Italië en Engeland hebben steeds geweigerd de attentatsclausule in uitleveringsverdragen op te nemen. Italië heeft deze reserve in 1934 kunnen uitspelen toen het de uitlevering weigerde van de daders van de aanslag te Marseille, die het leven kostte aan koning Alexander van Joegoslavië en de Franse premier Barthou (re Pavelic, Kwaternic et al.).

⁶⁰ Zie noot 8 in verband met de Staten die hieromtrent een voorbehoud maakten bij de ondertekening van de Europese Uitleveringsconventie.

⁶¹ P. PAPADATOS, *Le délit politique*, Genève, 1935, p. 84.

⁶² F. MANTOVANI, "Le délit politique, limite de l'extradition", *Rev. int. dr. pén.*, 1968, 446.

⁶³ Zie de in noot 28 geciteerde auteurs en ook nog M.R. GARCIA-MORA, "Crimes against humanity and the political offence exception in Extradition", 62 *Michigan Law R.*, 1964, 953; H. BEKAERT, "Avant-propos", in *Code du Conseil de Guerre*, 2e uitg., 1945, p. VII.

⁶⁴ H. LAUTERPACHT, "The Law of Nations and the Punishment of War Crimes", 21 *Brit. Yearbook Int. Law*, 1944,

91; W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Réflexions sur la répression des crimes contre la sûreté extérieure de l'Etat belge", *J.T.*, 1946, 447.

⁶⁵ Cf. de in noot 31 geciteerde verdragen.

⁶⁶ B. DE SCHUTTER, "Prospective study of the Mechanism to repress Terrorism", in *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, Brussel, 1974, p. 257. Deze "cafetaria-approach" staat tegenover het klassieke procédé van algemene aanvaarding van een verdrag met mogelijkheid reserves te formuleren. Het is een techniek die werd voorgesteld in verband met de oprichting van een internationaal strafhof.

⁶⁷ De volgende landen hebben deze clausule in hun uit-

grondwettelijke⁶⁷ bepaling in verschillende lid-staten.

De mogelijkheid om uitlevering voor genocide of oorlogsmisdrijven in dit geval te weigeren staat dus open zonder alternatieve vervolgingsplicht. Dat een dergelijke uitweg misbruiken kan meebrengen blijkt uit de bovenaangehaalde praktijkgevallen, waarbij uitlevering werd geweigerd omdat de betrokkene niet voldoende juridische waarborgen zou genieten in de verzoekende Staat. Toevallig wordt deze clausule, in de hedendaagse praktijk, zeer vaak ten aanzien van landen van het Oostblok toegepast⁶⁹. Daarom wordt hierop sterke kritiek uitgebracht door auteurs uit Oosteuropese landen⁷⁰.

Wat er ook van zij, zolang men geen meer exacte juridische techniek heeft uitgewerkt om tegemoet te komen aan het probleem van de al dan niet uitlevering van politieke delinquenten, is een dergelijke clausule een noodzakelijke waarborg die moet behouden blijven zolang uitleveringsverzoeken kunnen komen van bepaalde landen, zelfs van Engeland of Duitsland als het respectievelijk om een verzetstrijder of een Baader-Meinhofflid zou gaan. Maar in dergelijke gevallen zou de alternatieve procedure moeten worden toegepast, krachtens het "aut dedere aut judicare".

13. De algemene indruk die wij overhouden na de lectuur van het nieuw Aanvullend Protocol is een zeker scepticisme. Eerst omtrent de noodzaak een dergelijke aanvulling in te lassen, omdat er toch een zekere overlapping is met andere verdragsteksten, en omdat er reeds impliciet rekening mee was gehouden in de tekst van artikel 3 van de Europese Uitleveringsconventie¹⁷.

leveringswetten opgenomen: Frankrijk, wet 1927, art. 5, 2°; Zweden, wet 1957, art. 7; Nederland, wet 1967, art. 10, 1°; Groot-Brittannië, wet 1870, art. 3 (1) § 2; Denemarken, wet 1967, § 6; Ierland, wet 1966, art. 11, lid 2; Israël, wet 1954, § 10; Cyprus, wet 1970, § 6, lid 1, lit. c.

⁶⁸ Art. 16, II, van de Duitse Grondwet van 1949 (Duitse Bondsrepubliek).

⁶⁹ Cf. Russisch verzoek (zie noot 44) en ook de verschillende gevallen van hijacking vanuit de Oostbloklanden.

⁷⁰ B. ZLATARIC, "Les problèmes actuels de l'extradition: Yougoslavie", *Rev. int. dr. pén.*, 1968, 781-782, zegt hierover: "A notre avis, cette clause (art. 3, 2, van de Europese Uitleveringsconventie) a un autre but, à savoir celui d'introduire une nouvelle règle dans le droit extraditionnel de l'Europe

Verder ook omdat een dergelijke amendering slechts in een te beperkte regionale context gevolgen kan sorteren. Daarenboven werd dan nog gebruik gemaakt van een uit een logisch en juridisch standpunt weinig verkieselijke formulering die het ingewikkelde systeem van excepties en excepties op de exceptie alleen nog maar minder duidelijk kan maken.

Ook kan, zoals reeds is gezegd, worden betreurd dat men niet een meer globale aanpak heeft aangedurfd; het probleem van de politieke misdrijven als uitzondering op uitlevering, is sinds de attentatsclausule, steeds benaderd geweest op een enge pragmatische manier, geval per geval. Ook in dit Aanvullend Protocol: men heeft de toestand geregeld voor genocide en oorlogsmisdrijven, maar, quid van hijacking, terrorisme⁷², kidnapping, gijzeling enz. Een meer globale aanpak zou meer eenheid brengen, en moet toch in een beperkte regionale context haalbaar zijn; het zou misschien meer kunnen gaan gelijken op datgene dat wij zo sterk missen in Europees verband: een echte Europese strafpolitiek.

Anderzijds mag men niet uit het oog verliezen dat het nieuw Protocol een duidelijke uitdrukking is van de wil van de lid-staten voor dergelijke inbreuken samen te werken in alle omstandigheden, en in die zin valt het enkel maar af te wachten dat deze bereidheid zou uitgroeien boven de regionale context van de Raad van Europa, want, politieke en juridische bereidheid is de grondslag van elke strafpolitiek.

Chris VAN DEN WIJNGAERT

Aspirant N.F.W.O.

Centrum Internationaal Strafrecht

Vrije Universiteit Brussel

occidentale, laquelle règle pourra être invoquée surtout par rapport aux pays socialistes. S'il en est ainsi, la clause a un caractère nettement politique qui est dissimulée sous une phrase suggérant un souci pour la sauvegarde des droits de l'homme et de la justice."

⁷¹ Art. 3, 4°, van de Europese Uitleveringsconventie en de commentaar hierbij; zie *Rapport explicatif sur la Convention européenne d'extradition*, Straatsburg, 1970, p. 16.

⁷² Op dit ogenblik zijn er in de Raad van Europa besprekingen aan de gang in verband met het internationaal terrorisme, maar ook hier geldt dezelfde opmerking: waarom steeds die sectoriële pragmatische benadering in plaats van een meer globale aanpak?

IN MEMORIAM PROF. J. HAESAERT

Door het overlijden van prof. J. Haesaert verliezen wij niet enkel een geleerde van groot formaat, maar ook een werker die in ons land aan de wetenschap, aan het hoger onderwijs en aan meerdere

geleerde genootschappen uitzonderlijke diensten heeft bewezen.

Het schone leven dat het zijne geweest is was zozeer gevuld, het heeft zich ontwikkeld op zoveel

gebieden en heeft zulke rijpe vruchten afgeworpen dat het moeilijk in kort bestek kan samengevat worden.

Als letterkundige, als filosoof, als pedagoog, als jurist, als socioloog en als beoefenaar der politieke wetenschap heeft hij een uiterst belangrijk wetenschappelijk werk voortgebracht dat hem stempelt tot één van onze meest hooggeschatte geleerden.

Als professor heeft hij bij meerdere generaties jongeren een diepe belangstelling doen ontstaan voor de algemene rechtstheorie en de sociologie.

Als vast-secretaris van de Koninklijke Academie voor wetenschappen heeft hij zich met een grenzeloze offervaardigheid ten dienste gesteld van dit genootschap, dat in belangrijke mate zijn bloei en zijn opgang aan zijn werkzaamheid heeft te danken gehad.

In zijn jeugd was Haesaert ten zeerste bekoord door de literaire bloei die zich in de eerste helft van de 20ste eeuw deed gelden en hij publiceerde in tijdschriften letterkundige bijdragen en essays die reeds blijk gaven van een uitzonderlijke fijnheid van geest. De schitterende stijl waarin zij geschreven waren scheen er op te wijzen dat uit hem een vooraanstaand letterkundige zou groeien.

De artistieke intuïtie gaf hem echter geen voldoening en hij voelde sterk de behoefte steeds dieper te graven en zich rekenschap te geven van de meest verborgen grondslagen van geest en leven. Bij zijn ontzaglijke belesenheid op letterkundig gebied voegde hij weldra de studie van de wijsbegeerte en assimileerde hij alle grote filosofische systemen van de oudheid tot in de jongste tijd.

Zij brachten hem het besef bij dat werkelijke kennis noodzakelijk moet berusten op het doorgronden van het wezen van de mens en, zoals hij het zo dikwijls herhaalt, is Socrates hem steeds een vereerde gids gebleven.

De eerste wetenschappelijke werken die hij gepubliceerd heeft waren gewijd aan een scherpe kritiek van de geldende wijsgerige en didactische stelsels en in een paar boeken, die al te weinig gekend zijn, «Introduction à la philosophie expérimentale» en «Didactique mineure» zette hij ideeën uiteen die heden, 50 jaar later, nog door velen als jong en nieuw worden beoordeeld.

De behoefte aan menselijk contact en aan het doorgronden van de menselijke handelingen in de complexiteit van de gemeenschap bracht hem ertoe, zijn wetenschappelijke studie van de filosofie en de didactiek te verleggen naar het terrein waarop zich bij uitstek de menselijke handelingen dooreenstrengelen in het maatschappelijk leven, namelijk het uitgebreid gebied van het recht.

En deze hartstochtelijke liefhebber van poëzie en muziek, waarvan, — zoals hij het schreef — het

gemoed zinderde bij een vers van Max Elskamp, een houtsnede van Hokusai of een sonate van Mozart en die zich zozeer had ingewerkt in de wijsgerige problematiek, werd jurist.

Zijn praktijk als advocaat, zijn activiteit als magistraat in de rechtbanken te Kortrijk en te Brussel brachten hem in onmiddellijk contact met zoveel zielige gevallen, waarin de menselijke natuur en de overweldigende druk van het gemeenschapsleven zich in hun lillende naaktheid voor hem openbaarden. De toepassing van het positief recht was hem aanleiding tot het schrijven van belangrijke noten en studiën die vooral gepubliceerd werden in de «Pandectes Périodiques» en die reeds een volstrekt eigen opvatting over de rechtstoepassing deden blijken.

Een kapittel uit het strafrecht nl. de schennis der goede zeden, waaromtrent hij als rechter dagelijks gevallen te beoordelen had, bracht hem ertoe een diepgaande studie uit te werken van de sociologische ondergrond van de wettelijke bepalingen en van de rechtspraak op dit gebied en van hun evolutie doorheen de tijden. Na verschillende kleinere voorbereidende werken publiceerde hij zijn belangrijk boek over de Etiologie van de bestraffing der zedendelicten, waarbij hij onderstreepte hoe de houding van onze wetgevers en van onze rechters op dit stuk volkomen strijdig is met de toestand die in de oudheid en in de vorige eeuwen bestond en waarin hij de redenen opspoort die de verandering in de mentaliteit en in de jurisprudentie hebben veroorzaakt.

Het is een eerste sociologisch onderzoek dat getuigenis aflegt van een uitgebreide kennis, van een zeer persoonlijk oordeel en dat ten zeerste de aandacht op de auteur heeft gevestigd.

Het werd weldra de bedoeling van de jonge geleerde de bedenkingen die de rechtspraktijk bij hem hadden opgewekt tot in hun diepste wezen te doorgronden en zich volledig te wijden aan de studie van de rechtstheorie teneinde een verklaring te vinden voor de laatste gronden van het recht.

Hij kreeg daartoe de gelegenheid, wanneer hij — gelukkig voor de wetenschap in ons land, — in 1925 benoemd werd tot hoogleraar aan de universiteit te Gent. Van dan af is er onophoudelijk een reeks kleinere en grotere geschriften van zijn hand verschenen, waarin de algemene rechtsleer wordt doorploegd, waarin alle auteurs, die over deze rechtstak geschreven hebben, gewikt en gewogen worden en waaruit gegroeid is de eigen originele opvatting van de algemene rechtsleer zoals zij in het werk van Haesaert een definitieve verworvenheid is geworden.

De problemen die hier gesteld worden gaven aanleiding tot een hopeloze verwarring. Zij zaten verstrikt ofwel in de dogma's van een allesover-

heersend natuurrecht, ofwel maakten zij het voorwerp uit van een eindeloos gekibbel over de interpretatiemethoden van de positieve wet. Het essentiële, het doorgronden van het wezen van het recht, het onderkennen van het specifiek juridische in het maatschappelijk leven, wat toch de grondslag diende te vormen van alle juridisch denken, werd groten-deels uit het oog verloren. Vele van de wetenschappelijke geschriften over de algemene rechtstheorie waren slechts in schijn objectieve wetenschap en verborgen met moeite godsdienstige, morele of politieke overtuigingen. Een reactie hiertegen, zoals deze van de reine rechtsleer van Kelsen, leidde ons binnen in een wereld van zuivere abstractie, die vreemd bleef aan de mens en aan de realiteit in het gemeenschapsleven.

Haesaert heeft hier de problematiek aangepakt met een volstrekte onbevangenheid en hij heeft getracht van deze rechtstak een strenge positieve wetenschap te maken, uitsluitend steunende op de ervaring.

Hij heeft gewaarschuwd tegen de verwarring tussen het juridische en het ethische. Waar op het gebied van het recht steeds wordt aangedraafd met een vaag beroep op gerechtigheid, die trouwens nooit bepaald wordt, heeft hij erop gewezen hoe gerechtigheid een waarde op zichzelf is, die behoort tot de ethica en niet past in de logische kaders van het recht.

Hij heeft een verklaring gegeven van het natuurrecht, waaraan hij elke objectieve oorsprong betwist, doch dat in het domein van de waarde, waarop het thuishoort, neerkomt op het subjectief verzet van degene waarvan de wil door de rechtsregel wordt omgebogen.

Hij heeft de voorwaarden van het juridische tot in hun laatste ondergronden nagespeurd teneinde een nauwkeurige begripsomschrijving van het recht te kunnen vinden, die door zovele auteurs tevergeefs gezocht werd.

Hij heeft bewezen hoe het recht niet een waarde op zichzelf is en niet gekenmerkt wordt door zijn inhoud, maar hoe het slechts een technisch middel is om waarden te verwezenlijken en hoe elke waarde, wanneer daartoe aanleiding bestaat, in het recht kan worden opgenomen of er even gemakkelijk kan worden uitgestoten. Hij heeft beklemtoond dat de sanctie niet tot het eigenlijk wezen van het recht behoort.

Hij heeft met een overvloed van bewijsmiddelen aangetoond dat, wat betreft de grond van de rechts-evolutie, er geen regelmatigheden zijn vast te stellen en dat het recht zich ontwikkelt als een historisch fenomeen, bepaald door de tijdsomstandigheden, de maatschappelijke verhoudingen en de psychologie der mensen, zonder dat over zijn toekomst met zekerheid iets zou kunnen voorspeld worden.

En hij is er dan toe gekomen een bepaling te ge-

ven van het rechtsverschijnsel. Het wordt verklaard als een geestelijke houding van mensen, een syner-gische samenwerking in een wederzijdse verhouding van gezag en onderdanigheid, met onvoorwaarde-lijk verbindend karakter, door de gemeenschap erkend.

Deze begripsomschrijving is uiterst gewichtig en het is slechts zelden dat met een zo grote nauwkeurigheid, die verwant is aan de precisie van de wettelijke formule, een bepaling van het specifiek juridische werd gegeven.

In zijn onderzoek heeft Prof. Haesaert, daarbij stelling genomen tegenover al de grote problemen die eeuwig omstreden werden in de rechtstheorie: het wezen van de rechtspersoon, het subjectief recht, de theorie van de oorzaak, de interpretatie, de techniek e.z.m.. Hij heeft vooral stelling genomen in een van de meest passionante debatten der algemene rechtsleer van deze tijd, de verhouding tussen feit en norm. Aan de hand van scherpe kritiek op de leer van Kelsen heeft hij, tegenover de reine rechtsleer zijn eigen visie gesteld, volledig gesteund op werkelijkheid en ervaring.

Al dit wetenschappelijk denken dat geleidelijk gegroeid is uit een menigvuldigheid van voorbereidende studiën is tot eenheid gebracht in de grote werken van Haesaert, eerst de «Algemene Rechtsleer», later de «Théorie générale du droit», deze summa van de algemene rechtstheorie waarin de laatste schuilhoeken van het juridische doorpeild worden.

Dit groot werk is nu volledig opgetrokken op sociologische grondslag.

Het rechtsverschijnsel is inderdaad niets anders dan een sociologisch fenomeen dat zijn plaats vindt in de functionele techniek der sociale normen. Het ontwikkelt zich uit het contact van menselijke handelingen, uit synergieën gezamenlijk gericht op een zelfde doel, die rond hun bestaansoorzaak uitgroeien tot een systeem, waarvan het specifiek juridisch karakter vooral in de onvoorwaardelijke verplichting bestaat.

Deze sociologische grondslag noopte Haesaert ook zijn volle aandacht te wijden aan de wetenschappelijke studie der sociologie om aldus met nog meer klaarheid zijn stellingen op het gebied der algemene rechtsleer te bewijzen.

Zo heeft hij dan parallel met zijn juridische studiën volledig de wetenschap der sociologie doorwrocht en op dit terrein ook een theorie uitgebouwd die volkomen persoonlijk is, die vele uiterst oorspronkelijke elementen bevat en die een zeer belangrijke plaats inneemt in de rij der sociologische leerstellingen van deze tijd.

Waar hij het rechtsverschijnsel met zoveel duidelijkheid had verklaard en waar hij het zijn plaats heeft aangewezen als een element in de rij der nor-

men, die gelden in het gemeenschapsleven, heeft hij ook op een veel breder terrein een sociologische verklaring willen adstrueren van heel het maatschappelijk leven. Zijn «Sociologie générale» is een boek dat een datum betekent in de internationale ontwikkeling van deze wetenschap. Haesaert heeft erin een constructie opgetrokken met een volkomen logische indeling, warvan alle kaders volledig het heel maatschappelijk leven omvatten en waarin alle handelingen van de gemeenschap, met hun oneindige vertakkingen, gegrepen worden. Al deze activiteiten zijn het voorwerp van een zakelijk-wetenschappelijke verklaring, die licht brengt in veel mysterieus gebeuren en die tot eenheid herleidt wat op eerste gezicht voorkomt als een wanordelijke en onoverzienbare menigvuldigheid.

In het reusachtig complex van menselijke handelingen, die door hun verbindingen het gemeenschapsleven vormen, spoort Haesaert gelijkaardigheden op en onderkent hij een reeks sociale systemen, die hij ziet als transpersoonlijke werkelijkheden.

Deze massa verschijnselen kan door de socioloog op een drievoudige wijze bestudeerd worden. Hij kan ze onderscheiden naar hun interne structuur, ze beschrijven en komen tot de samenstelling van een reeks typen. Dit is de sociale statica waarin deze verschillende typen in staat van evenwicht bestudeerd worden.

Doch de menselijke handelingen zijn bepaald door de wil; ze zijn de vrucht van een streven dat voortdurend worstelt met allerlei weerstanden van biologische, geografische of economische aard en er de druk van ondergaat. De sociale werkelijkheid is de resultante van de worsteling tussen de menselijke wil en de druk dezer factoren. Hier opent zich een oneindig veld voor de studie der sociale dynamica.

Verder onderzoekt de socioloog de verschillende middelen door dewelke de mensen hun gemeenschappelijke doeleinden verwezenlijken en hier ligt heel het domein van de sociale mechanica.

Tot eindelijk ook de storende of vernietigende krachten, die de maatschappij uiteenrukken, als voorwerp van studie in aanmerking genomen worden, nl. wat Haesaert noemt, de dysergiën.

Deze verschillende stadia van het maatschappelijk leven worden in het sociologisch werk van Prof. Haesaert ontleed vanaf de primitiefste sociotypen tot de meest ingewikkelde groepsvormingen en wij vinden er een boeiende en overtuigende wetenschappelijke verklaring van de eeuwige strijd tussen het gesocialiseerd individueel streven en de machtige weerstanden die het in de gemeenschap ondervindt.

Evenals op rechtstheoretisch gebied heeft Haesaert ons ook op sociologisch terrein een uiterst persoonlijke, uiterst originele en diepdoordachte wetenschappelijke visie gebracht.

Het sociologisch werk van Prof. Haesaert heeft zijn eigen plaats in het land en ook in de vreemde.

Men heeft gewezen op zijn verwantschap met de sociologie van Waxweiler en deze heeft inderdaad, naast zijn biologische overdrijvingen, de verdienste van zeer de nadruk gelegd te hebben op de interhumane betrekkingen, doch hoever staat Haesaert niet van Waxweiler af en hoe zuiver is niet ten opzichte van deze laatste zijn transpersoonlijke structuur. Men heeft ook gewezen op de verhouding tussen zijn werk en dat van Leopold Von Wiese. Haesaert erkent op sommige punten een grote analogie tussen zijn opvattingen en deze van de vader der «Beziehungslehre», doch ook hier is op zovele punten de originaliteit van Haesaert in het oog springend.

En ten opzichte van de Amerikanen, die, niet tegenstaande al hun diagrammen, tabellen en formules, toch nog zo dikwijls in naïeve eenvoud, aan elementaire dingen vasthouden, staat het werk van Haesaert stevig op zichzelf, zonder iets vanwege de Amerikaanse sociologie te duchten te hebben.

Wat is zijn werk een afdoende weerlegging van de bewering die aan de algemene sociologie wetenschappelijke waarde ontkent en die de studie van de verhouding tussen mens en maatschappij zou willen beperken tot sociografie en sociometrie. Hoe nuttig en onmisbaar deze methoden ook zijn, zij geven ons niet dit diepe inzicht en die lumineuse verklaring die wij in het werk van Haesaert vinden.

Dat er aangaande de uitkomsten van het werk van Haesaert voorzeker betwistingen mogelijk zijn en dat de polemiek aangaande zijn theoriën niet enkel mogelijk, maar nuttig en wenselijk is, heeft Haesaert zelf allerminst betwist. De sociale werkelijkheid is zo complex dat, in de tegenwoordige stand van onze kennis, een algemeen aanvaarde verklaring van het maatschappelijk leven wel uitgesloten schijnt. Haesaert zelf heeft er steeds de nadruk op gelegd dat hij zijn stellingen enkel beschouwde als een verantwoorde werkhypothese, doch er kan geen gunstiger oordeel over zijn werk geveld worden dan de bevestiging dat het, bij het denken over de vraagstukken van het gemeenschapsleven, uiterst verhelderend heeft gewerkt.

Doch Haesaert heeft het niet gelaten bij zuiver theoretische onderzoeken; het is hem steeds een behoefte geweest zijn opvattingen over de rechtstheorie en zijn sociologische stellingen rechtstreeks toe te passen op de maatschappelijke werkelijkheid. Aldus heeft hij ons zeer belangrijke geschriften bezorgd op het gebied van de ethnologie, van de politieke wetenschap en vooral van het volkenrecht.

Die geschriften zijn te talrijk om te kunnen aangehaald worden, doch ik zou toch bijzonder willen

aanstippen zijn merkwaardige studie over de "Psychologie de l'ethnie flamande en Belgique" die hij in 1947 liet verschijnen in de Revue de psychologie des peuples in Le Havre, waarin hij op kristalheldere wijze een ontleding geeft van de tragiek der Vlaamse beweging in ons land.

De revolutionaire hervorming van het Russisch recht, de machtige poging die door President Roosevelt werd ondernomen met zijn New Deal waren voor Haesaert aanleiding tot diepgaande analyses. Dit was ook het geval voor de jongste ontwikkelingen van het internationaal recht, waarover hij zeer sceptisch gestemde verhandelingen publiceerde in verband met de Volkenbond, de Verenigde Naties, de internationale verklaring der rechten van de mens.

Dit sceptisme in zijn geschriften over de wetenschap der politiek en over het internationaal publiekrecht is Haesaert soms verweten geworden. Toch zal ieder die onbevangen van deze geschriften kennis neemt, de stevige wetenschappelijke grondslag ervan moeten aanvaarden alsook de werkelijkheidszin die hen kenmerkt. Het scepticisme van de auteur is hoofdzakelijk jacht op woordkramerie, op drogredenen, op gemeenplaatsen en op illusie.

Daarom heeft hij alle hersenschimmen en spookbeelden, die in vele sociologische en juridische werken ronddolen, volkomen uitgeschakeld en er hoofdzakelijk misprijzen of spot voor over gehad.

Zoals hij er in hartstochtelijke bewoordingen voor opkwam in zijn eerste geschrift over de experimentele wijsbegeerte, ziet hij geen ander middel om tot wetenschappelijke kennis te komen dan de ervaring. Daarom gaat hij alleen uit van de feiten. Daarom heeft hij het zich ten plicht geacht alle illusies ongenadig neer te slaan en zich uitsluitend te houden aan hetgeen de werkelijkheid hem kon leren.

Zowel in zijn theoretische werken als in de toepassing ervan op de maatschappelijke realiteit heeft Haesaert zich bediend van een stevig en betrouwbare methode.

Hij is zich volkomen bewust geweest dat, wil men wetenschappelijke studie steunen op ervaring, men zich niet mag beperken tot enkele gevallen, doch dat het materiaal, dat bewerkt wordt, om er een conclusie uit te trekken, zeer ruim moet zijn. Vandaar, zowel in het juridisch als in het sociologisch werk van Haesaert die overweldigende massa feiten, die door hem op haast elke regel van zijn geschriften wordt aangehaald. Het ontzaglijk aantal van deze feitelijke gegevens is werkelijk verbijsterend en weinig geleerden zullen, tot staving van hun stellingen, een zo overvloedig bewijsmateriaal hebben aangevoerd, materiaal dat geput werd uit de meest verscheiden domeinen van de menselijke kennis.

Het verzamelen van dit materiaal is de vrucht

geweest van een heel leven van onverdroten werkzaamheid, werkzaamheid die niet alleen de wetenschappelijke ontwikkeling op velerlei gebieden op de voet volgde, doch die tevens een geweldige inspanning heeft geleverd om de wetenschapsbeoefening te bevorderen. Van hoevele commissies was Haesaert geen lid en hoe intens heeft hij niet aan hun activiteiten medegewerkt. Welke belangrijke studiën heeft hij niet gepubliceerd betreffende de problematiek van het hoger onderwijs, waarvan zijn rectorale redevoeringen werkelijke juweeltjes waren. Hoe belangrijk zijn niet zijn overzichten over de wetenschapsbeoefening in ons land, die hij jaarlijks voorbracht op de plechtige algemene vergadering van de koninklijke Academie voor wetenschappen, die zozeer verdienen herlezen en overdacht te worden.

Heel dit werk is daarbij gekenmerkt door een feilloze eenheid. De jonge revolutionair op het gebied van methodologie en didactiek uit de eerste geschriften, die riep om vernieuwing, de jeugdige beeldstormer, die ongenadig verbrijzelde al wat versuft of versteend was, heeft in zijn verdere loopbaan nooit aan zijn agressieve vernieuwingsdrang verzaakt. Hoe streng wetenschappelijk hij ook dacht en schreef, steeds is heel zijn oeuvre bezielde geweest door een hekel aan traditionalisme en conformisme en door een heimwee naar verre lichtende horizons.

Het omvangrijk oeuvre dat door Haesaert werd voortgebracht heeft ons denken op de felste wijze geprikkeld. Het heeft ons uitkomsten gebracht die onze kennis hebben verrijkt en het heeft nieuwe mogelijkheden voor ons begrip geopend.

In ons klein land heeft het werk van Haesaert voorzeker niet de bekendheid verworven die het verdient. Het is des te meer gewaardeerd geworden op internationaal gebied in het midden der specialisten.

De hoogste wetenschappelijke eerbewijzen en onderscheidingen werden hem toegekend en hij bekwam in 1963 de 10-jaarlijkse prijs voor staathuishoudkunde en sociologie, schitterende bekroning van een leven volledig gewijd aan het dienen der wetenschap.

Dit alles heeft niets gewijzigd aan de zeer grote bescheidenheid die Haesaert steeds heeft gekenmerkt en die een sieraad was van zijn persoonlijkheid.

De nagedachtenis van de edele mens, de geweldige werker en de grote geleerde die Haesaert geweest is, zal een lichtend spoor nalaten en steeds blijven leven in de stralenkrans van onze bewondering en van onze dankbaarheid.

Ridder René Victor

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

3e KAMER — 22 SEPTEMBER 1976

Voorzitter : de h. Naulaerts

Raadsheer-rapporteur : de h. Châtel

Advocaat-generaal : de h. Lenaerts

Advocaten : mrs. Houtekier en Bayart

Arbeidsongeval—Begrip—Gecoördineerde wetten 1931—Voorafbestaande hartkwaal—Hartinfarct—Inspanningen tijdens de uitvoering van de arbeidsovereenkomst—Schielijke gebeurtenis.

In de zin van de in 1931 gecoördineerde Arbeidsongevallenwetten is het arbeidsongeval een schielijke gebeurtenis die een lichamelijk letsel teweegbrengt en waarvan de oorzaak of een der oorzaken buiten het organisme van de getroffene ligt.

In casu wordt blijkens het bestreden arrest de schielijke gebeurtenis gevormd door de inspanningen die de getroffene op een bepaalde dag in de uitvoering van het werk levert, ook al was hij oververmoeid door vroegere inspanningen geleverd in de uitoefening van zijn functie.

Assurances Générales t/ M.

Gelet op het bestreden arrest op 2 juli 1975 door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt gewezen ;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 1, 2 en 6 van de bij koninklijk besluit van 28 september 1931 gecoördineerde wetten betreffende de vergoeding der schade voortvloeiende uit arbeidsongevallen, zoals gewijzigd door de besluitwet van 9 juni 1945 en de wet van 10 juli 1951, 1315 van het Burgerlijk Wetboek, 870 van het Gerechtelijk Wetboek en 97 van de Grondwet,

doordat het arrest voor recht zegt dat wijlen Jean Vreys het slachtoffer geweest is van een arbeidsongeval om de redenen dat hij tengevolge van de uitoefening van zijn dienstbetrekking overleden is ; dat hij weliswaar aan een hartkwaal leed, maar dat zijn zware inspanningen de fatale afloop op 23 juli 1969 bepaald hebben ; dat het anderzijds om een ongeval en niet om een geleidelijke degradatie van de gezondheidstoestand van het slachtoffer gaat ; dat wijlen Vreys immers, na bijna een jaar regelmatig bezigheid, door een plotse breuk van zijn lichamelijke integriteit getroffen werd, welke met duidelijk aanwijsbare krachtsinspanningen, inzonderheid die van 23 juli 1969 in verband te brengen is ; dat het derhalve gaat om een plotselinge gebeurtenis die een lichamelijk letsel (ten deze hartaanval) teweegbrengt en waarvan de oorzaak of een van de oorzaken buiten het organisme van het slachtoffer ligt,

terwijl, eerste onderdeel, het arrest vaststelt dat het slachtoffer Vreys, in zijn functie van handelsdirecteur, gedurende de laatste maand van zijn leven herhaaldelijk verplaatsingen voor commerciële besprekingen deed, na-

melijk naar Engeland, Parijs, Berlijn en Essen, en daardoor oververmoeid geraakte, zodat hij tijdens de reis naar Essen onwel werd terwijl hij de wagen van zijn werkgever bestuurde, en daarna aan een hartaanval stierf ; deze feiten echter geenszins op een plotselinge gebeurtenis wijzen die de hartaanval zou hebben veroorzaakt ; de oververmoeidheid immers reeds een maand duurde en de toestand van Vreys tijdens de reis naar Essen daaraan niet vreemd was ; deze motieven de beslissing niet regelmatig rechtvaardigen (schending van de artikelen 1, 2 en 6 van het koninklijk besluit van 28 september 1931 en 97 van de Grondwet) ;

tweede onderdeel, verweester derhalve geenszins het bewijs geleverd heeft dat wijlen Vreys het slachtoffer geworden is van een arbeidsongeval hem overkomen in de uitvoering van zijn werk (schending van artikel 1, lid 6, van het koninklijk besluit van 28 september 1931, 1315 van het Burgerlijk Wetboek en 870 van het Gerechtelijk Wetboek) ;

Overwegende dat een arbeidsongeval, in de zin van de op 28 september 1931 gecoördineerde wetten betreffende de vergoeding der schade voortvloeiende uit de arbeidsongevallen, een schielijke gebeurtenis is die een lichamelijk letsel teweegbrengt en waarvan de oorzaak of een van de oorzaken buiten het organisme van de getroffene ligt ;

Overwegende dat het arrest vaststelt : dat de getroffene Jean Vreys, echtgenoot van verweester, nadat de zaakvoerder van zijn firma, zekere Aerden, met hem tijdens zijn jaarlijkse vakantie contact had genomen, ertoe kwam deze naar Essen te vergezellen ; dat hij aldus op 23 juli 1969 om 5 uur 's morgens naar Roermond vertrok waar hij Aerden ontmoette, en aldaar zijn wagen achterliet om met de wagen van Aerden verder te reizen ; dat de getroffene bij het vertrek uit Roermond opnieuw stuurde doch zich na een half uur onwel voelde en het stuur aan Aerden overgaf ; dat ze om 9 uur in Essen aankwamen en alsnog een klant bezochten, waarna Aerden Vreys naar de kliniek voerde ; dat de hartaanval onderweg begon en dat om 9 uur 10, bij de aankomst in het hospitaal, de getroffene reeds aan een hartinfarct was overleden ;

Overwegende dat het arrest eveneens constateert : dat de getroffene weliswaar aan een hartkwaal leed, maar dat zijn zware inspanningen "de fatale afloop van 23 juli 1969 bepaald hebben" ; dat het om een ongeval en niet om een geleidelijke degradatie van de gezondheid van het slachtoffer gaat ; dat wijlen Jean Vreys immers, na bijna een jaar regelmatig bezigheid, door een plotselinge breuk van zijn lichamelijke integriteit getroffen werd die met duidelijk aanwijsbare inspanningen, inzonderheid die van 23 juli 1969, in verband te brengen is ;

Overwegende dat, al gewaagt het ook van vroegere inspanningen, met name commerciële besprekingen in Engeland en zakenreizen naar Parijs en Berlijn, waardoor de getroffene oververmoeid was geweest, het arrest aldus duidelijk de inspanningen op 23 juli 1969 beschouwt

als de schielijke gebeurtenis die het hartletsel heeft doen ontstaan ; dat het arrest zodoende tevens de schielijke gebeurtenis situeert in de uitvoering van het werk ;

Dat het middel, dat van een verkeerde lezing van het arrest uitgaat, feitelijke grondslag mist ;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening ;

Veroordeelt eiseres in de kosten.

RAAD VAN STATE

4e KAMER — 3 FEBRUARI 1976

Eerste voorzitter : de h. A. Mast

Raadsheren : de hh. P. Vermeulen (rapporteur) en G. Baeteman

Auditeur : de h. Jacquemijn

Advocaat : mr. J. Putzeys

Bestuurlijk toezicht—Goedkeuring—Benoeming gemeentesecretaris—Bevoegdheid gouverneur—Diplomavereisten.

De gouverneur vermag niet wettig te oordelen dat alleen het overleggen van een diploma van hoger secundair onderwijs het bewijs kan leveren dat een kandidaat de voor het ambt van gemeentesecretaris vereiste algemene ontwikkeling heeft.

Wanneer de gouverneur, na geponeerd te hebben dat het bevorderingsexamen waarvoor de betrokkene geslaagd was, niet in de plaats kan worden gesteld van een diploma van hoger middelbaar onderwijs, de redenen niet doet kennen waarom dat examen, dat meer bepaald op de maturiteit en de algemene ontwikkeling van de kandidaten betrekking had, niet in aanmerking genomen mag worden, ofschoon het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van de bevorderingsvoorwaarden uitdrukkelijk het slagen voor een bevorderingsexamen als voorwaarde stelt, is zijn beslissing de goedkeuring te onthouden aan de benoeming van een gemeentesecretaris, onwettig.

Gemeente Dessel en L. L. t/ Gouverneur Provincie

Antwerpen

Arrest nr. 17.411

Gezien het verzoekschrift dat het college van burgemeester en schepenen van Dessel, daartoe gemachtigd door een besluit van de gemeenteraad van 23 augustus 1973, te samen met Ludovicus L., opsteller bij het gemeentebestuur te Dessel, op 18 september 1973 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van een besluit van de provinciegouverneur van Antwerpen van 19 juli 1973, besluit dat op 31 juli 1973 aan het gemeentebestuur ter kennis werd gebracht en dat de beslissing inhoudt goedkeuring te onthouden aan een besluit van de gemeenteraad van Dessel van 4 juni 1973 waarbij Ludovicus L. tot gemeentesecretaris wordt bevorderd ;

(...)

Overwegende dat de gemeenteraad, in de inleiding van zijn niet goedgekeurd benoemingsbesluit van 4 juni 1973, de grondslag van de bevordering van L. L. tot gemeentesecretaris in de hierna overgeschreven uittreksels als volgt aangeeft :

"Rekening houdend met de gemeenteraadsbeslissingen van 24 april 1947, 19 november 1948 en 1 augustus 1964 met betrekking tot de vaststelling en aanvulling van de benoemings- en bevorderingsvoorwaarden, waarvan akte vanwege het provinciebestuur ;

(...)

"Aangezien als voorwaarden voor bevordering tot de betrekking van gemeentesecretaris gesteld wordt :

a) de plaats moet regelmatig voorzien zijn in het kader,

b) er moet vacature zijn,

c) de kandidaat moet een examen lukken van hetzelfde gehalte als voor dergelijke staatsbetrekkingen vereist, ofwel, voor bevordering tot opsteller, vier jaar dienst tellen als klerk, een gunstig rapport bekomen hebben vanwege het bestuur en houder zijn van het diploma (3e jaar) van de provinciale cursussen in administratief recht,

d) de kandidaten voor de te begeven betrekkingen moeten 21 jaar oud zijn ;

"Gelet op de gemeenteraadsbeslissing van 10 maart 1973 waarbij akkoord werd gegaan met de inrichting van een bevorderingsexamen voor het ambt van gemeentesecretaris en waarbij het schepencollege gemachtigd werd tot aanduiding van de juryleden en voorbereiden en inrichten van het examen ;

(...)

"Rekening houdend met het proces-verbaal van het examen, eerste en tweede deel, opgemaakt op 23 mei 1973, waaruit blijkt dat op 21 en 22 mei 1973 het bevorderingsexamen werd ingericht en waarbij één kandidaat zich heeft aangeboden namelijk L. L., opsteller, waarnemend gemeentesecretaris, die het vereiste aantal punten behaalde ;

"Aangezien de heer Ludovicus L. in dienst is getreden op 1 oktober 1959 als klerk en bevorderd werd tot opsteller met ingang op 1 augustus 1964, het diploma van bestuurswetenschappen, 3e jaar, behaalde ;

"Aangezien aan voormelde voorwaarden is voldaan en nadat de raad zich akkoord heeft verklaard met het principe van bevordering" ;

Overwegende dat in de redengeving van het bestreden gouverneursbesluit de twee motieven waarom de bevordering van L. L. tot gemeentesecretaris niet wordt goedgekeurd, als volgt onder woorden zijn gebracht :

"a) Overwegende dat de gemeenteraad zijn besluiten inroept van 24 april 1947, 19 november 1948 en 1 augustus 1964 tot vaststelling van de benoemings- en bevorderingsvoorwaarden van het gemeentepersoneel ;

"Overwegende dat deze bevorderingsvoorwaarden bepalen dat de kandidaat moet lukken in een examen van hetzelfde gehalte als voor dergelijke staatsbetrekkingen vereist ; dat de gemeenteraad hiermede niet het ambt van gemeentesecretaris bedoeld kan hebben vermits dergelijke betrekking bij het Rijk niet bestaat" ;

(...)

"b) Overwegende dat de belangrijkheid van het ambt van gemeentesecretaris te Dessel vereist dat de titularis

ervan in het bezit is van een diploma van hoger middelbaar onderwijs naast dat van de provinciale cursussen in administratief recht ;

"Overwegende dat de heer L. eerstgenoemd studiegetuigschrift niet bezit ; dat het krachtens de beslissing van de gemeenteraad van 10 maart 1973 ingerichte bevorderingsexamen niet in de plaats kan worden gesteld van een diploma van hoger middelbaar onderwijs ;

(...)

"Overwegende dat de gemeentesecretaris niet alleen moet beschikken over de praktische ervaring welke hij als gemeentebediende verworven kan hebben maar dat van hem ook een maturiteit en een ontwikkelingspeil geëist dienen te worden overeenstemmend met de belangrijkheid van zijn ambt ; dat de basis van deze algemene ontwikkeling overwegend gelegd wordt in het hoger middelbaar onderwijs ;

"Overwegende dat het al dan niet bezitten van het diploma van hoger middelbaar onderwijs voor ons de enige objectieve maatstaf is ter beoordeling van de geschiktheid van de kandidaat voor het beoogde ambt ; dat bij ontstentenis van dit diploma tot besluit moet gekomen worden dat de heer L. niet al de nodig geachte bekwaamheidsvereisten verenigt om tot het ambt van gemeentesecretaris te Dessel benoemd te kunnen worden" ;

Overwegende dat de verzoekende partijen het eerste weigeringsmotief terecht aangetast achten door een rechtsdwaling voor zover de gouverneur daarin namelijk stelt dat de bevorderingsregeling, vastgelegd door de gemeenteraad bij besluiten van 24 april 1947, 19 november 1948 en 1 augustus 1964, niet op de gemeentesecretaris van toepassing is ;

Overwegende dat de verzoekende partijen op juiste gronden ook het tweede weigeringsmotief onrechtmatig achten ten eerste in zover de gouverneur daarin stelt — zonder daartoe bevoegd te zijn — dat alleen het overleggen van een diploma van hoger secundair onderwijs het bewijs kan leveren dat een kandidaat de voor het

ambt van gemeentesecretaris vereiste algemene ontwikkeling heeft, en, ten tweede, in zover de gouverneur, na geponoerd te hebben dat het "bevorderingsexamen waarvoor L. L. geslaagd was, niet in de plaats gesteld kan worden van een diploma van hoger middelbaar onderwijs", de redenen niet doet kennen waarom het examen, dat ook op de maturiteit van L. L. en op zijn algemene ontwikkeling betrekking had, niet in aanmerking genomen mag worden, ofschoon het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van de bevorderingsvoorwaarden uitdrukkelijk het slagen voor een bevorderingsexamen als voorwaarde stelt ;

Overwegende dat de gouverneur is opgetreden ter vervulling van een opdracht van algemeen bestuur,

Besluit :

Vernietigd is het besluit van 19 juli 1973 van de gouverneur van de provincie Antwerpen waarbij deze het besluit van 4 juni 1973 van de gemeenteraad van Dessel, houdende bevordering van Ludovicus L. tot gemeentesecretaris, niet goedkeurt.

NOOT—1. Vgl. Raad van State, 30 september 1975, nr. 17.181, R.W., 1976-77, 675-683, met verslag M. Jacquemijn, advies L. Similon, en kritische noot L.P. Suetens.

Het arrest L. keert terug tot de klassieke opvatting van de Raad van State over de vraag in hoever beleidsnormen (of pseudo-wetgeving) door de gouverneur mogen worden gehanteerd in het raam van zijn goedkeuringsbevoegdheid ; dergelijke beleidsnormen ontslaan hem niet van een beoordeling *in concreto*.

Aan het arrest nr. 17.181 blijkt dus slechts de waarde van een (ongelukkige) uitschieter te moeten worden toegekend.

2. Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat, sinds de inwerkingtreding van het Koninklijk Besluit van 20 juli 1976 tot vaststelling van de grens van de algemene bepalingen betreffende de voorwaarden tot benoeming in de graden van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger, deze benoemingen niet meer aan de goedkeuring van de gouverneur zijn onderworpen.

L.P.S.

WETGEVING

De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

1. DE LANGE WEG VAN DE HERVORMINGSPLANNEN TOT OEWET VAN 8 JULI 1976

Over de hervorming van de Wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand (W.OO) is ontzettend veel geschreven. Reeds in 1938 wijdde het *Centrum voor de Studie van de Hervorming van de Staat* bijzondere aandacht aan de hervorming van de openbare onderstand, in het kader van een globale staatshervorming, waarbij gepleit werd voor grotere financiële tussenkomst vanwege de Staat¹. Nadien

werden door verschillende politieke partijen en sociale organisaties hervormingsvoorstellen ontworpen². In 1964 werd het eerste initiatief op parlementair niveau genomen door J. Michel, die een wetsvoorstel indiende "tot hervorming van de Commissies van Openbare Onderstand"³. Het wetsvoorstel steunde op de volgende beginselen :

1° de taken van de COO's moeten worden opgedeeld in twee grote categorieën : aan de ene kant het domein van het maatschappelijk hulpbetoon, aan de andere kant het beheer

² P. JOORIS, "De hervorming van de openbare onderstand in België", *Kontakten* '71, nr. 2, pp. 96-97.

³ *Parl. Besch., Kamer*, 1963-64, nr. 770/1 ; nadien opnieuw ingediend : *Parl. Besch., Kamer*, 1965-66, nr. 140/1 ; *Parl. Besch., Kamer*, 1968-69, nr. 440/1.

* *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976, pp. 9876-9904.

¹ CENTRE D'ETUDE POUR LA REFORME DEL'ETAT, *Réforme de la bienfaisance publique*, in *La réforme de l'Etat*, Brussel, 1938, pp. 170-275.

van ziekenhuizen;

2° het maatschappelijk hulpbetoon moet toevertrouwd worden aan de gemeenten waarvan de huidige commissies afhangen en onder de bevoegdheid van een lid van het schepencollege ressorteren;

3° de verplegingsinrichtingen van de COO's moeten autonome openbare instellingen worden, onderworpen aan een aparte wetgeving en ressorterend onder een gewestelijk beheer;

4° de commissies voor maatschappelijk hulpbetoon worden gemeentelijke instellingen die geen rechtspersoonlijkheid meer genieten.

De eigenlijke stimulans tot de hervorming van de openbare onderstand werd gegeven door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (V.B.S.G.) die na haar Congres van 1964, dat aan deze hervorming was gewijd, een *Ronde Tafel voor de Openbare Onderstand organiseerde*. Deze conferentie, samengesteld uit vertegenwoordigers van de COO's en van de betrokken ministeries, beëindigde haar werkzaamheden in 1966. Zij stelde voor dat een nieuw orgaan de COO's zou vervangen, m.n. *openbare diensten voor sociaal dienstbetoon* (O.D.S.D.), ingedeeld in lokale en regionale diensten, met rechtspersoonlijkheid. De leden van de raad van de plaatselijke diensten zouden verkozen worden door de gemeenteraad en die van de raad van de gewestelijke diensten door alle gemeenteraadsleden van de bediende gemeenten. Elke dienst zou een minimum personeelsbezetting hebben van een voltijds secretaris, een part-time-ontvanger en een voltijds maatschappelijk werker. Er zou een eigenlijk recht van beroep geschapen worden d.m.v. de oprichting van provinciale kamers van beroep. De financiering van de ODSD's zou gebeuren, deels door de Staat d.m.v. een fonds voor sociaal dienstbetoon dat voor 50% zou bijdragen in de totale nettolast, en deels door de gemeenten die voor de andere helft zouden zorgen. Wat betreft de oprichting van verzorgingsinstellingen, hun beheer en de voortdurende aanpassing van het openbaar ziekenhuiswezen, zegt de nota van deze *Ronde Tafel* dat dit weliswaar niet behoort tot de natuurlijke basisopdrachten van een openbare dienst voor sociaal dienstbetoon, maar dat een aantal belangrijke argumenten kunnen worden aangevoerd om dit eveneens aan de openbare diensten voor sociaal dienstbetoon toe te vertrouwen⁴.

De Hoge Raad voor de Onderstand en het Maatschappelijk Dienstbetoon nam in 1968 de voorstellen van de *Ronde Tafel* over en deelde ze mede aan de toenmalige minister van Volksgezondheid Namèche. Van toen af was de problematiek van de hervorming van de openbare onderstand aan de orde op regeringsniveau. Er werd een werkgroep opgericht, bestaande uit afgevaardigden van het Ministerie van Volksgezondheid en van de V.B.S.G., die een voorontwerp van wet opstelde dat in grote mate overeenstemde met het voorstel dat door de *Ronde Tafel* was uitgewerkt⁵. Alleen wat de financiering van de op te richten centra betreft bestond er een grondig meningsverschil tussen de minister en het departement van Volksgezondheid aan de ene kant (die opteerden voor de vaststelling door de uitvoerende macht van de door de gemeenten verplicht te storten bijdragen in de lasten van de centra) en de V.B.S.G. aan de andere kant

(die pleitte voor het behoud van de autonome financiële verantwoordelijkheid van de plaatselijke besturen)⁶.

Tijdens het ministerschap van L. Servais in 1972 maakten de plannen tot hervorming van de openbare onderstand geen noemenswaardige vooruitgang.

J. De Saeger, die in 1973 minister van Volksgezondheid werd, maakte onmiddellijk werk van de hervorming van de openbare onderstand, en hij stuurde tegelijk aan op enkele fragmentarische hervormingen (dit resulteerde in de Wet van 7 augustus 1974 inzake de bijzondere administratieve voogdij op de COO's). Een voorontwerp van organieke wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn werd op 16 augustus 1973 bij de afdeling wetgeving van de Raad van State ingediend, en op 8 april 1975 werd het ontwerp van wet bij de Senaat ingediend⁷. Het ontwerp werd gedurende ongeveer een jaar besproken in de Senaatscommissie voor de Volksgezondheid en de Gezinszorg, die een beperkt redactiecomité in haar schoot oprichtte, en waar talrijke amendementen werden aangenomen die evenwel geen enkel essentieel punt van de hervorming raakten⁸. Nadien werd het op een drafje goedgekeurd door de openbare vergadering van de Senaat, de Kamercommissie voor de Volksgezondheid en de openbare vergadering van de Kamer, telkens meerderheid tegen oppositie met de onthouding van de Volksunie⁹.

De bepalingen van de Wet van 8 juli 1976 aangaande de *inrichting* van de nieuwe centra treden in werking op 1 januari 1977. Alle andere bepalingen hebben slechts uitwerking op de dag van de installatie van de raden voor maatschappelijk welzijn die volgt op de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976, d.w.z. op 1 april 1977, behalve voor de gemeenten waar door betwisting van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezing of door betwisting van de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn de installatie van de raad slechts op een latere datum plaatsheeft. In tegenstelling met de W.O.O wordt in de Wet van 8 juli 1976 heel wat overgelaten aan de bevoegdheid van de Koning. Er moeten dan ook nog heel wat uitvoeringsbesluiten verschijnen; zij mogen evenwel pas tegen 1 april 1977 verwacht worden, behalve natuurlijk de uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op bepalingen die in werking treden op 1 januari 1977^{9a}.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bepalingen uit deze nieuwe wet¹⁰.

⁶ *De Gemeente*, 1971, 4-5; *De Gemeente*, 1972, 15-16.

⁷ Ontwerp van wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl. Besch.*, *Senaat*, 1974-75, nr. 581/1 (hierna: Ontwerp van wet).

⁸ Rapport namens de commissie voor de volksgezondheid en de gezinszorg uitgebracht door de heer Verbist, *Parl. Besch.*, *Senaat*, 1974-75, nr. 581/2 (235 p.) (hierna: Rapport senaatscommissie).

⁹ *Parl. Hand.*, *Senaat*, 9 juni 1976, pp. 2353-2389; 10 juni 1976, pp. 2392-2492; 15 juni 1976, pp. 2496-2513 (hierna: *Hand. Senaat*). Rapport namens de commissie voor de volksgezondheid en het gezin uitgebracht door de heren Coens en Daems, *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1975-76, nr. 923/5 (26 p.) (hierna: Rapport kamercommissie). *Parl. Hand.*, *Kamer* 2 juli 1976, pp. 4832-4850; 3 juli 1976, pp. 4851-4906; 6 juli 1976, pp. 4907-4981; 7 juli 1976, pp. 5005-5016 (hierna: *Hand. Kamer*).

^{9a} In het *Staatsblad* van 2 december 1976 verscheen een K.B. van 22 november 1976 "betreffende de verkiezing van de leden van de raden der plaatselijke openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

¹⁰ Voor een meer gedetailleerde analyse zie onze studie *De bestrijding van de armoede in België. Analyse van het toekennen van gewaarborgd inkomen en van de hervorming van de COO's*, Leuven, Acco, 1976.

⁴ "Voorstellen van de Ronde Tafel voor de Openbare Onderstand in verband met de oprichting van een Openbare Dienst voor Sociaal Dienstbetoon", *De Gemeente*, 1967, 202-224.

⁵ V.B.S.G., *Voorontwerp van wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn*, (gepolycopicéerd, referentie A.P. 70/36), s.l., s.d. (1970), 34 p. Nadien werd dit door de B.S.P.-fracties in Kamer en Senaat in de vorm van wetsvoorstellen ingediend: *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1973-74, nr. 745/1; *Parl. Besch.*, *Senaat*, 1972-73, nr. 201/1; *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1974, nr. 78/1; *Parl. Besch.*, *Senaat*, 1974, nr. 141/1.

2. DE BENAMING VAN DE NIEUWE CENTRA

De commissies van openbare onderstand worden vervangen door openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Op geen enkel ogenblik in de hervormingsplannen is eraan gedacht om de benaming *openbare onderstand* en *commissie van openbare onderstand* te behouden gezien de pejoratieve betekenis die deze termen hebben gekregen, waardoor de werking van de COO's met een zeker stigma werd beladen¹¹. In het voorstel van de *Ronde Tafel* van de V.B.S.G. heetten de nieuw op te richten centra *Openbare Diensten voor Sociaal Dienstbetoon*, waarmee beoogd werd een dubbel accent te leggen, aan de ene kant op het publiek karakter van de dienst, aan de andere kant op de teleologische gerichtheid ervan¹². In de teksten die onder minister Namèche werden uitgewerkt werd deze benaming vervangen door *Centra voor Maatschappelijk Welzijn*. In het ontwerp-De saeger werd deze denominatie behouden. Door de Senaatscommissie voor Volksgezondheid werd hier evenwel de term "openbare" aan toegevoegd; er bestaan immers private *Centra voor Maatschappelijk Werk*, wier denominatie bevestigd werd door het K.B. van 13 juni 1974 tot erkenning en subsidiëring van deze diensten, waardoor er in hoofde van het nederlandstalig publiek grote verwarring dreigde te ontstaan door het naast elkaar bestaan van publieke en private centra met dezelfde afgekorte benaming. Op een voorstel om aan de benaming van de erkende en de gesubsidieerde privé-diensten de term "vrije" toe te voegen werd door de uitvoerende macht evenwel niet ingegaan¹³. Over de andere termen van de benaming van de nieuwe centra is niemand gevallen¹⁴. Er dient nochtans te worden opgemerkt dat de Franse benaming *Centre public d'aide sociale* is, en dat in de Wet van 8 juli 1976 voor het Franse "aide sociale" meestal in het Nederlands "maatschappelijke dienstverlening" staat (namelijk waar het gaat om het recht op maatschappelijke dienstverlening, en om de algemene taakomschrijving van de centra).

3. HET RECHT OP MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING (art. 1)¹⁵

De Wet van 8 juli 1976 (W.OCMW) bepaalt in lid 1 van art. 1: "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid."

Tegen het advies van de Raad van State in werd het recht op maatschappelijke dienstverlening uitdrukkelijk in de wet ingeschreven. De Raad van State was van oordeel dat, opdat er van een werkelijk subjectief recht sprake zou kunnen zijn, dat recht zeer concreet omschreven diende te worden ten einde de eerbiediging ervan zo nodig voor een rechter te kunnen afdwingen. Nu geeft de Raad van State wel toe dat in een aantal artikelen van de wet de inhoud van de maatschappelijke dienstverlening nader wordt omschreven en in bepaalde gevallen zelfs op een zo voldoende nauwkeurige wijze dat men van een volwaardig subjectief recht kan spreken, maar de meeste bepalingen over de inhoud van de maatschappelijke lening zijn, volgens de Raad van State, echter in zo vage en algemene termen gesteld dat zij onmogelijk als de omschrijving van een subjectief recht kunnen doorgaan. Indien een recht op maatschappelijke dienstverle-

ning geponeerd zou worden, dan zou het, steeds volgens de Raad van State, slechts gaan om een principieusverklaring en niet om de toekenning van een subjectief recht in de gebruikelijke zin van het woord¹⁵.

Deze visie van de Raad van State kan niet onderschreven worden. Het is natuurlijk niet omdat in een wettekst gewag gemaakt wordt van een "recht op maatschappelijke dienstverlening" dat er ook echt een subjectief recht bestaat. In vele recente grondwetten en internationale akten worden een aantal economische en sociale "rechten" afgekondigd die niet als eigenlijke subjectieve rechten beschouwd kunnen worden¹⁶. Om een subjectief recht in te houden moet het stadium van de principieusverklaringen overschreden worden, en moet de door dit recht omvatte materie enigszins georganiseerd zijn¹⁷. Er kan slechts gesproken worden over een subjectief recht op maatschappelijke dienstverlening in de mate dat de schuldenaar van de maatschappelijke dienstverlening niet arbitrair kan beslissen over de behoeften van de schuldeiser (en dus over de noodzakelijkheid van zijn tussenkomst), maar zich integendeel gebonden weet door door het (objectief) recht voorgeschreven normen die althans in zekere mate de inhoud van deze maatschappelijke dienstverlening bepalen, en in de mate dat er voor de schuldeiser van de maatschappelijke dienstverlening bij de latente of gerealiseerde schending van zijn aanspraken een effectief rechtsmiddel ter beschikking staat om deze schending te voorkomen of te herstellen¹⁸. Van de andere kant is het echt niet vereist dat de wetgever een strikte omschrijving geeft van een "recht" opdat het een echt subjectief recht zou zijn: in ons rechtssysteem kennen we een aantal belangrijke subjectieve rechten die niet strikt omschreven zijn in de wet, en waarbij het de rechtspraak is die tot taak heeft de (evoluerende) contouren ervan vast te leggen; denken we maar aan het eigendomsrecht (art. 544 B.W.), het recht op getrouwheid, hulp en bijstand vanwege zijn echtgenoot (nieuw artikel 213 B.W.), het recht op vergoeding van de schade die men geleden heeft door de schuld van een derde (art. 1382 en 1383 B.W.), enz.: toch kan het niet betwist worden dat het hier om subjectieve rechten gaat¹⁹. Als besluit moet hier dan ook gesteld worden dat in de W.OCMW, met haar omschrijving van de taken inzake maatschappelijke dienstverlening (*zie verder*) en met het recht om in beroep te gaan inzake individuele dienstverlening bij onafhankelijke beroepskamers, zoals dat in die wet georganiseerd is (*zie verder*), de opdracht van de OCMW's om de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren correspondeert met een werkelijk subjectief recht op maatschappelijke dienstverlening in hoofde van elke burger²⁰.

4. DE ORGANISATIE VAN HET MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (art. 2-4)

Het was een van de essentiële punten uit het ontwerp van

¹⁵ *Parl. Besch., Senaat, 1974-75, nr. 581/1, advies van de Raad van State, p. 86* (hierna: Advies R.v.St.).

¹⁶ Bijvoorbeeld het "recht op sociale bijstand" uit art. 13 van het Europees sociaal handvest (nog steeds niet door België bekrachtigd).

¹⁷ J. DABIN, *Le droit subjectif*, Parijs, 1952, p. 212, voetnoot 3.

¹⁸ Zie de algemene definitie van subjectief recht bij J. DABIN, o.c., pp. 55-105.

¹⁹ Zie ook J. DABIN, *Droit subjectif et prérogatives juridiques. Examen des thèses de M. Paul Roubier*, Brussel, 1960, p. 37; F. RIGAUX, *Introduction à la science du droit*, Brussel, 1974, pp. 38-39.

²⁰ Over het begrip "recht op maatschappelijke dienstverlening" zie ook L. WURCELDORF, "Le droit au service social", *Droit social*, 1967, 383-395; "Het recht op de sociale dienst", B.T.S.Z., 1967, 1706; E. ALFANDARI, *Précis Dalloz. Aide sociale. Action sociale*, Parijs, 1974, pp. 57/67.

¹¹ *Parl. Besch., Senaat, 1974, nr. 220/1*.

¹² J. WILSON, "De hervorming van de openbare onderstand, in INSTITUUT VOOR BESTUURSWETENSCHAPPEN, *Openbare onderstand/Algemene bijstand*, Rijswijk, s.d. (1973), p. 16.

¹³ Verslag senaatscommissie, pp. 20-21 en p. 15.

¹⁴ Hand. Senaat, 10 juni 1976, pp. 2443.

wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn (zoals trouwens van alle vroegere hervormingsvoorstellen) dat door een *schaalvergroting* waardoor het enge kader van de kleinere gemeentelijke organisatie doorbroken werd, zowel mankracht als financiële en administratieve mogelijkheden gebundeld zouden worden²¹. Vandaar dat voorgesteld werd om zowel plaatselijke centra voor maatschappelijk welzijn, die één gemeente zouden omvatten, als gewestelijke centra, die meerdere gemeenten zouden bedienen, op te richten. De gebiedsomschrijving van de centra zou gebeuren bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. Hierbij zou rekening gehouden worden met het bevolkingscijfer en de oppervlakte van de gemeenten, de sociale noden en de bestaande instellingen en vermogens, alsook met het feit dat elk CMW ten minste twee personeelsleden met volledige dienstprestaties, m.n. een secretaris en een maatschappelijk werker, zou moeten kunnen tewerkstellen²². Het was dus de bedoeling om over het gehele land tot de reorganisatie van de publieke maatschappelijke dienstverlening over te gaan op supra-gemeentelijke basis.

Het ontwerp van wet werd evenwel opgesteld op een ogenblik dat het plan van de minister van Binnenlandse Zaken om over te gaan tot een globale en ingrijpende fusie van gemeenten nog niet bekend was, of althans nog niet zover gevorderd was dat een vlugge realisatie ervan verwacht kon worden²³. Intussen werd bij K.B. 17 september 1975 "houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen", bekrachtigd door de Wet van 30 december 1975, het aantal gemeenten van 2.359 op 596 gebracht²⁴. Aldus werd het gemiddeld aantal inwoners per gemeente voor Vlaanderen op 17.861 en voor Wallonië op 12.183 gebracht, en blijven er in Vlaanderen nog 16 gemeenten over van minder dan 5.000 inwoners, en in Wallonië nog 95²⁵.

Als gevolg van de realisering van deze globale fusie van gemeenten veranderde natuurlijk de optiek van het wetsontwerp op de centra voor maatschappelijk welzijn. Hoewel de minister van Volksgezondheid verklaarde dat hij persoonlijk geen voorstander was van de oprichting van supra-gemeentelijke centra boven de samengevoegde gemeenten, achtte hij het toch nodig om de mogelijkheid van intercommunale centra verder te voorzien "zij het maar als een veiligheidsmaatregel indien zou blijken dat bepaalde gemeenten nog te klein zijn om voor hen alleen over een volwaardig (openbaar) centrum voor maatschappelijk welzijn te beschikken"²⁶. Daardoor wordt in de W.OCMW bepaald dat twee of meer aaneengrenzende gemeenten bediend kunnen worden door een *intercommunaal* OCMW dat ingesteld wordt bij koninklijk besluit, hetzij op voorstel van de betrokken gemeenteraden, hetzij van ambtswege. Het gebruik van de term "intercommunaal" houdt op geen enkele wijze een referentie in naar de Wet van 1 maart 1922 betreffende de intercommunale voor gemeenten²⁷. Een amendement om in de wet te bepalen dat elk OCMW een gemeente of een groep van gemeenten van minstens 30.000 inwoners zou moeten omvatten, met als argument dat de fusiewet de problemen

inzake de leefbaarheid en de actiemogelijkheden van een hele reeks gemeenten niet heeft opgelost, werd niet aangenomen²⁸. Bij het oprichten van intercommunale OCMW's wordt rekening gehouden met het aantal inwoners, de oppervlakte van het gebied, de sociale noden, de belangrijkheid van de vermogens en de bestaande instellingen. Elke referentie naar een tewerkstelling van minimum twee personeelsleden met volledige dienstprestatie (m.n. een secretaris en een maatschappelijk werker), zoals in het ontwerp voorzien was, is in de wettekst achterwege gebleven. De bevoegdheid van de Koning om intercommunale OCMW's in te stellen is niet een eenmalige bevoegdheid waarvan hij enkel bij de inwerking-treding van de wet gebruik zou kunnen maken, maar is een permanente bevoegdheid waardoor hij ook nadien de gebiedsomschrijving van de OCMW's zal kunnen wijzigen, d.w.z. meerdere gemeentelijke OCMW's groeperen in een intercommunaal OCMW, een bestaand intercommunaal OCMW opsplitsen in meerdere gemeentelijke OCMW's, of gewoon de gebiedsomschrijving van bestaande intercommunale OCMW's wijzigen.

Zoals de Commissies van Openbare Onderstand, die zij vervangen, zijn de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn gedecentraliseerde openbare instellingen die de *rechtspersoonlijkheid* bezitten. Elke gemeente van het Rijk wordt door een OCMW bediend.

5. INRICHTING EN WERKING VAN DE CENTRA

a. Inrichting (artt. 6-23 en 140)

Voor elk Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn wordt een raad voor maatschappelijk welzijn (RMW) verkozen. In tegenstelling met de toestand onder de W.OO verschilt de benaming van het bestuursorgaan van die van de instelling zelf, waardoor de bestaande terminologische verwarring vermeden wordt²⁹.

Het aantal leden van de raden voor maatschappelijk welzijn varieert volgens de omvang van de bevolking die door het betrokken centrum bediend wordt. Voor de plaatselijke OCMW's bestaat de RMW uit negen tot vijftien leden, voor de intercommunale OCMW's uit dertien tot negentien leden. Voor een zelfde bediend bevolkingsaantal telt de raad van een intercommunaal centrum dus steeds vier leden meer dan die van een plaatselijk centrum. Zowel voor de plaatselijke als voor de intercommunale centra is het voor de raad voorziene ledenaantal oneven, in tegenstelling tot wat voor de COO's geldt, om een eventuele staking van stemmen in de raad te voorkomen; men moet er immers rekening mee houden dat, in tegenstelling tot wat het geval is bij de COO's, bij de OCMW's de burgemeester (of de vertegenwoordigende schepen), wanneer hij de vergaderingen van de raad bijwoont, enkel een raadgevende stem heeft³⁰.

Om tot werkend lid van de RMW of tot opvolger te kunnen gekozen worden moet men aan dezelfde voorwaarden voldoen als heden t.a.v. de leden van de COO's bepaald is: Belg zijn, ten minste 21 jaar zijn, zijn hoofdverblijf³¹

²¹ *Parl. Besch., Senaat*, 1974-75, nr. 581/1; Memorie van toelichting, p. 4 (hierna: Memorie).

²² Ontwerp van wet, p. 36 (voorgesteld art. 3).

²³ Rapport senaatscommissie, p. 11. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de fusieplannen voor vier provincies reeds op 9 september 1974 aan de betrokken gouverneurs werden toegezonden, en vóór einde 1975 die voor de andere provincies (*De samenvoeging van gemeenten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Brussel, 1975, p. 9), terwijl het ontwerp van wet pas op 8 april 1975 bij de Senaat werd ingediend.

²⁴ *De samenvoeging van gemeenten*, p. 11 (de fusies van de gemeenten rond Antwerpen, die slechts op 1 januari 1983 effectief worden, niet meegerekend).

²⁵ *De samenvoeging van gemeenten*, p. 39-40.

²⁶ Rapport senaatscommissie, p. 11.

²⁷ *Ib.*, p. 27 en p. 24.

²⁸ *Ib.*, pp. 24-26; *Parl. Besch., Senaat*, 1974-75, nr. 581/16, amendementen Wijninckx, p. 1; Rapport kamercommissie, p. 9; *Parl. Besch., Kamer*, 1975-76, nr. 923/3/II, amendement Hubin.

²⁹ Memorie, p. 9.

³⁰ *Ib.*, p. 10.

³¹ In het ontwerp van wet was sprake van het *verblijf* in de gebiedsomschrijving van het centrum. Een lid van de senaatscommissie wou dit vervangen door *werkelijke woonplaats*, wat volgens hem een noodzakelijk vereiste was om zijn taak naar behoren te kunnen vervullen. Uiteindelijk werd *hoofdverblijf* aangehouden (Rapport senaatscommissie, p. 33). Er moet worden opgemerkt dat terwijl art. 102 B.W., dat eveneens over *hoofdverblijf* spreekt, het in het Frans heeft over *principal établissement*, art. 7 van de W.OCMW het daarentegen heeft over *résidence principale*. Met de term

hebben in de gebiedsomschrijving van het OCMW, en zich niet bevinden in een der gevallen van onverkiesbaarheid bepaald bij art. 66 van de Gemeentekieswet. In het ontwerp van wet was niet alleen een minimum-leeftijdsgrens maar ook een maximum-leeftijdsgrens bepaald, namelijk van 65 jaar. Het betrof hier een zeer verantwoorde innovatie op het gebied van de verkiesbare openbare mandaten. Door de sterke weerstand tegen dit voorstel werd het tenslotte niet aanvaard, doch een deel van de tegenstanders verklaarde zich principieel voorstander van de invoering van een leeftijdsgrens van 65 jaar, maar vond dat het niet in een ontwerp inzake OCMW's was dat de invoering ervan begonnen moest worden, maar dat zulke operatie integendeel moest beginnen boven aan de hiërarchische ladder³². Eens te meer zien de vreemdelingen, ook diegenen die reeds lange tijd in ons land verblijven, zich de toegang tot een publiek mandaat ontzegd, terwijl zich juist hier een ideale gelegenheid bood om een begin te maken met het afbreken van de discriminaties die er op publiekrechtelijk vlak t.o.v. vreemdelingen bestaan.

Naast de verkiesbaarheidsvereisten worden ook een aantal *onverenigbaarheden* ingesteld. De volgende personen kunnen geen werkend lid van een RMW zijn: 1° bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad van een lid van dezelfde RMW, en de echtgenoot van een lid van de RMW; 2° provinciegouverneurs, leden van de bestendige deputaties, provinciegriffiers, arrondissementscommissarissen, burgemeesters en schepenen, leden van de colleges van federaties van gemeenten en van agglomeraties, leden van de hoven, rechtbanken, parketten en griffies, ambtsdragers bij de Raad van State (deze lijst is uitgebreider dan die van de W.OO; ze is geïnspireerd op art. 8, § 3, van de Wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten³³); 3° de leden van het rijks-, provincie- en gemeentepersoneel die, uit hoofde van hun bevoegdheden, rechtstreeks deelnemen aan het uitoefenen van het toezicht op het betrokken OCMW; 4° de door het OCMW bezoldigde personeelsleden en de beoefenaars van de geneeskunst die hun beroep uitoefenen in instellingen en diensten van het centrum, ongeacht of ze benoemd en bezoldigd zijn volgens de statutaire bepalingen.

Elke raad voor maatschappelijk welzijn mag ten hoogste voor een derde bestaan uit gemeenteraadsleden die hun mandaat binnen de gebiedsomschrijving van het OCMW uitoefenen; dit is in overeenstemming met de W.OO. Een amendement dat ertoe strekte om de lijst van de onverenigbaarheden aan te vullen met de gemeenteraadsleden, ter bestrijding van de cumulaties en wegens het bestaan van een soort morele onverenigbaarheid tussen beide mandaten, werd niet aanvaard³⁴.

Zoals de leden van de COO worden ook de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn verkozen door de gemeenteraad (-raden) van de gemeente(n) die de gebiedsomschrijving van het centrum vormt (vormen). Een innovatie is wel dat voor de verkiezing van de werkende leden van de RMW en van de opvolgers het indienen van *kandidaatstellingen* wordt opgelegd, waardoor de gemeenteraadsleden niet lan-

ger eigenhandig de namen van de personen voor wie ze wensen te stemmen op de stembrief moeten schrijven, zodat het geheim karakter van de verkiezing beter gewaarborgd is³⁵.

De leden van de RMW van de intercommunale OCMW's worden gekozen door de gemeenteraadsleden van de bediende gemeenten die met dat doel één enkel kiezerskorps vormen. Aldus zullen alle politieke partijen een vertegenwoordiging in deze RMW's krijgen, die in verhouding is tot het aantal mandaten waarover zij in de betrokken gemeenteraden beschikken, wat meteen meebrengt dat aan de minderheden op gemeentelijk vlak in elk geval een grotere waarborg wordt verstrekt dan bij afzonderlijke verkiezing van een aantal leden per gemeente, zoals in het ontwerp was voorgesteld, het geval zou geweest zijn³⁶.

Bij de verkiezing van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn wordt een gewogen stemtechniek toegepast waardoor de vertegenwoordiging van de in de gemeenteraad (-raden) aanwezige minderheden in de RMW's verzekerd is. De verkiezing van de leden van de RMW's heeft plaats op de derde maandag nadat de betrokken gemeenteraad (-raden) geïnstalleerd is (zijn), en indien dit op een wettelijke feestdag valt op de eerstvolgende werkdag. Dit is in overeenstemming met de wijziging die de Wet van 23 mei 1975 in de W.OO heeft aangebracht.

Zoals in de W.OO is het de bestendige deputatie die, in eerste aanleg, controle uitoefent op de verkiezing van de RMW's³⁷. De procedure ter zake in de W.OO werd evenwel niet ongewijzigd overgenomen, maar ze werd op een aantal punten afgestemd op die m.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen, zoals vastgesteld in art. 74 e.v. van de Gemeentekieswet zoals gewijzigd bij de Wet van 5 juli 1976, art. 127 e.v. De bestendige deputatie moet uitspraak doen over de geldigheid van de verkiezing van de RMW, ongeacht of de verkiezing regelmatig verlopen is of niet. Er wordt nu bepaald dat indien de bestendige deputatie binnen de daarvoor gestelde termijn van dertig dagen te rekenen van de ontvangst van het dossier geen uitspraak heeft gedaan, de verkiezing als regelmatig moet worden beschouwd. Eveneens wordt nu gesteld dat elk bezwaar tegen de verkiezing, op straffe van verval, schriftelijk bij de bestendige deputatie moet worden ingediend binnen tien dagen volgend op de afkondiging van de verkiezingsuitslag. De betrokken gemeenteraad (-raden), de leden van de RMW en de opvolgers wier verkiezing door de bestendige deputatie werd vernietigd, de opvolgers wier verkiezingsrang werd gewijzigd en de personen die een bezwaar hebben ingediend, kunnen bij de Raad van State beroep instellen binnen vijftien dagen na de mededeling of de kennisgeving van het feit dat de verkiezing geldigheid heeft verkregen door het verstrijken van de termijn of van de beslissing van de bestendige deputatie. Ook de gouverneur beschikt over het recht beroep in te stellen, maar in tegenstelling met wat geldt onder de W.OO moet hij dit eveneens

³⁵ Advies R.v.St., p. 100. Deze bepaling kwam in het ontwerp van wet niet voor, niettegenstaande de opmerkingen van de Raad van State, maar werd ingelast op aandringen van een lid van de senaatscommissie (Rapport senaatscommissie, p. 44).

³⁶ Rapport senaatscommissie, pp. 40-43 en p. 30.

³⁷ In het voorstel tot hervorming van het administratief contentieux van minister voor hervorming der instellingen (N), R. Vandekerckhove, dat binnenkort tot een wetsontwerp zal worden omgevormd, wordt de bevoegdheid van de bestendige deputatie m.b.t. de verkiezingen van de RMW's (in tegenstelling tot hun bevoegdheid inzake gemeenteraadsverkiezingen), maar wordt er een in de tijd onderscheiden optreden van de bestendige deputaties en de op te richten provinciale rechtbanken voorzien (R. VANDEKERCKHOVE, *Geschieden van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux*. Werknota, s.l., 1976, pp. 55-56.)

hoofdverblijf werd ook gelijkvormigheid beoogd met wat de Wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving geworden is (in het kieswetboek wordt evenwel bepaald dat de kieswoningplaats van de burger daar is waar hij zijn *gewone verblijfplaats* heeft, en wanneer hij meer dan één *gewone verblijfplaats* heeft daar waar hij zijn *hoofdverblijf* heeft — art. 10, lid 3 en 4).

³² Rapport senaatscommissie, p. 13.

³³ Memorie, pp. 10-11.

³⁴ Rapport senaatscommissie, p. 38; *Parl. Besch., Kamer*, 1975-76, nr. 923/3/IV, amendementen Adriaenssens; *ib.*, nr. 923/7/I, amendementen Adriaenssens, p. 1; *Hand. Kamer*, 3 juli 1976, p. 4883.

doen binnen vijftien dagen na de beslissing van de bestendige deputatie of na het verstrijken van de termijn. Een laatste innovatie ten opzichte van de W.OO is dat ook t.a.v. de Raad van State een termijn is ingebouwd om uitspraak te doen, m.n. zes maanden te rekenen vanaf de ontvangst van het verzoekschrift³⁸. Er staat evenwel geen enkele sanctie op het overschrijden door de Raad van State van deze periode van zes maanden, in tegenstelling met wat door de Senaatscommissie was voorgesteld³⁹.

Het mandaat van de leden van een nieuwe RMW vangt aan de eerste dag van de derde maand volgend op die tijdens welke de gemeenteraden verkozen na een volledige vernieuwing in werking zijn getreden, of ten laatste de eerste dag van de tweede maand volgend op die tijdens welke de uitslag van de verkiezing van de leden van de RMW definitief is geworden. Men heeft hier niet de tekst van de W.OO, art. 9, zoals gewijzigd door de Wet van 23 mei 1975, overgenomen omdat aldus de RMW's op verschillende data in functie zouden kunnen treden, terwijl het wenselijk is dat een vaste datum wordt bepaald die algemeen toepasselijk is en waarvan slechts wordt afgeweken in de gevallen waarin door betwisting de inwerkingtreding niet op de normale datum kan plaatshebben⁴⁰. Normaal zullen de nieuwe RMW's dus in functie treden op 1 april van het jaar na dat waarin er gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgehad, maar door uitstel van die verkiezingen, betwisting van de uitslag ervan of betwisting van de verkiezing van de RMW-leden kan een latere datum gelden.

b. Werking (artt. 24-30)

In de W.OCMW is, in navolging van de Gemeentewet (art. 75) en de Provinciewet (art. 65) een bepaling opgenomen volgens welke de raad voor maatschappelijk welzijn alles regelt wat tot de bevoegdheid van het OCMW behoort, tenzij de wet het anders bepaalt. Hiermee wordt duidelijk de regel gevestigd dat de bevoegdheden van de OCMW's in beginsel door de raad worden uitgeoefend⁴¹.

De RMW kiest onder zijn leden een *voorzitter*. Bij tijdelijke afwezigheid of verhindering wordt diens ambt waargenomen door het door hem aangewezen lid of, bij gebreke hiervan, door een door de RMW onder zijn leden aangeduide plaatsvervanger. In geval van overlijden van de voorzitter of wanneer aan zijn mandaat een einde komt om een andere reden dan de algehele vernieuwing van de RMW, wordt hij door het oudste lid in jaren vervangen tot de raad een nieuwe voorzitter heeft verkozen. Aldus is de continuïteit in de uitoefening van het voorzitterschap gewaarborgd, wat niet het geval is onder de W.OO⁴².

Zoals bij de COO's woont de *burgemeester* de vergaderingen van de RMW bij indien hij dit nuttig oordeelt; hij kan er zich laten vertegenwoordigen door een schepen. Hij heeft er slechts raadgevende stem. Als reden van deze innovatie wordt opgegeven dat door het verlenen van stemrecht aan de burgemeester het beginsel van de proportionaliteit van de samenstelling van de RMW in verhouding tot die van de gemeenteraad in het gedrang zou komen⁴³. Het voorzitterschap dat de burgemeesters in de COO's van ambtswege bekleden is eveneens afgeschaft voor de OCMW's. Voor de intercommunale OCMW's kan alleen de burgemeester van de gemeente waar de zetel van het centrum gevestigd is, of de afgevaardigde schepenen, de vergaderingen bijwonen.

Een innovatie is dat er ten minste om de drie maanden, op initiatief van de burgemeester, een *overleg* moet plaats-

hebben tussen het vast bureau van de RMW, of een afvaardiging ervan indien er geen vast bureau is, en een afvaardiging van het college van burgemeester en schepenen. Voor de intercommunale OCMW's wordt dit overleg georganiseerd met een afvaardiging van het schepencollege van elke bediende gemeente samengesteld uit de burgemeester en een schepen.

Elke RMW kan in zijn midden een *vast bureau* oprichten dat van rechtswege belast is met het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur. De RMW kan aan het vast bureau ook andere, welomschreven bevoegdheden opdragen, voor zover de wet die niet uitdrukkelijk aan de raad zelf heeft voorbehouden, en voor zover de te nemen beslissingen niet aan machtiging of goedkeuring van de toezichthoudende overheid onderworpen zijn. Onder de W.OO konden alleen de COO's van gemeenten met minstens 15 000 inwoners een bestendig bureau aanstellen, en was de taak van dat bureau beperkt tot het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur; maar zoals onder de W.OO is het constitueren van een vast bureau facultatief⁴⁴. Wat juist bedoeld wordt met "afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur" werd tijdens de parlementaire behandeling nergens geëxpliciteerd, maar de Raad van State legde er de nadruk op dat het hier alleen kan gaan om het nemen van uitvoeringsmaatregelen van ondergeschikt belang in aangelegenheden die volledig tot de bevoegdheid van de raad blijven behoren⁴⁵. Om nodeloze betwistingen te voorkomen zal elke RMW die een vast bureau opricht er goed aan doen in zijn huishoudelijk reglement te omschrijven wat het onder afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur verstaat. Ook de mogelijkheid van het delegeren van bevoegdheden, buiten het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur, door de raad aan het bureau onder de twee beperkende voorwaarden, moet limitatief geïnterpreteerd worden. Immers, in ons publiekrecht wordt de mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden door verkozen organen van gedecentraliseerde besturen in de praktijk enkel aanvaard voor aangelegenheden van ondergeschikt belang, en de woorden "welomschreven bevoegdheden" wijzen erop dat de wetgever niet buiten deze praktijk wou gaan. Een te ruime mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden houdt daarenboven het gevaar in dat hierdoor ernstig afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de minderheden in de raad, aangezien deze steeds in een slechtere verhouding en in sommige gevallen helemaal niet vertegenwoordigd zullen zijn in het bureau. Dat gevaar is des te groter nu de overdracht van bevoegdheden aan geen enkel verplicht toezicht van de hogere overheid onderworpen is⁴⁶.

Enigszins een innovatie is de mogelijkheid waarover de RMW beschikt om in zijn midden *bijzondere comités* op te richten. Aan deze comités kan de raad eveneens welomschreven bevoegdheden delegeren, onder dezelfde limitatieve voorwaarden als hij dat aan het vast bureau kan. Ook onder de W.OO konden bijzondere comités opgericht worden maar het ging hierbij uitsluitend om enerzijds bijzondere beheercomités van ziekenhuizen of van diensten en inrichtingen afhangend van de COO maar met afzonderlijk beheer, en anderzijds om bijzondere comités samengesteld uit bevoegde en bereidwillige personen en belast met het bezoeken van de behoeftigen en het helpen bij de uitvoering van de steunverlening. Om het belang te onderstrepen dat in de optiek

⁴⁴ *Ib.*, p. 60.

⁴⁵ Advies R.v.St., p. 110. Zie ook A. MERCKX, "Loi organique de l'assistance publique du 10 mars 1925. Bureau permanent. Attributions", *Rev. adm.*, 1933, 168, waarnaar in het Rapport senaatscommissie, p. 59, verwezen wordt en die een restrictieve interpretatie voorstaat.

⁴⁶ Advies R.v.St., p. 110. Zie ook Rapport kamercommissie, p. 14, en *Parl. Besch.*, Kamer, 1975-76, nr. 923/2/II, amendementen Spaak, p. 4.

³⁸ Rapport senaatscommissie, pp. 47-48 en p. 52.

³⁹ *Parl. Besch.*, Senaat, 1974-75, nr. 581/10, amendementen Watellet c.s.; Hand. Senaat, 10 juni 1976, pp. 2411-2412.

⁴⁰ Rapport senaatscommissie, pp. 48/49.

⁴¹ Advies R.v.St., p. 106.

⁴² *Ib.*, p. 106/108.

⁴³ Rapport senaatscommissie, p. 57.

van de nieuwe wet in de zending van de OCMW gehecht wordt aan de sociale dienst, moet in elk geval voorrang verleend worden aan de oprichting van een *bijzonder comité voor de sociale dienst*. Om de oprichting daarvan te stimuleren is bepaald dat de centra geen andere bijzondere comités mogen oprichten zolang geen bijzonder comité voor de sociale dienst is aangesteld (afgezien van de mogelijkheid om bij koninklijk besluit voor sommige diensten en inrichtingen die afhangen van de OCMW's, in het kader van een afzonderlijk beheer, de oprichting van bijzondere comités op te leggen)⁴⁷.

In tegenstelling tot de W.OO komt in de W.OCMW een artikel voor waarin de belangrijkste taken van de *voorzitter* van de RMW worden opgesomd; aldus wordt een leemte opgevuld. In een algemene bepaling wordt gezegd dat de voorzitter de activiteiten van het centrum leidt. In tegenstelling met het wetsontwerp zegt de wet niet dat de voorzitter een algemeen toezicht heeft op het personeel. De Senaatscommissie was immers van oordeel dat de voorzitter gezien moet worden als een *primus inter pares* t.o.v. de andere leden van de raad, wat inhoudt dat alle beslissingsmacht collegiaal dient te worden uitgeoefend, en dat het personeelsbeleid volledig toevertrouwd moet worden aan de secretaris als hiërarchisch overste van het personeel die altijd ter verantwoording geroepen kan worden door de RMW⁴⁸. Verder staat de voorzitter in voor het voorafgaand onderzoek van de zaken die aan de raad, het vast bureau en de bijzondere comités worden voorgelegd. Hij roept de vergaderingen ervan bijeen en stelt de agenda ervan vast. Hij is belast met de uitvoering van de beslissingen die door deze organen genomen worden, wat betekent dat hij ervoor verantwoordelijk is dat de uitvoering gebeurt. Een belangrijke bepaling is dat de voorzitter in dringende gevallen en binnen de perken die het huishoudelijk reglement dient te bepalen zelf tot hulpverlening kan beslissen, mits zijn beslissing aan de raad onderworpen wordt op de eerstvolgende vergadering met het oog op bekrachtiging.

De bepalingen aangaande de *vergaderingen* van de RMW zijn nagenoeg volledig dezelfde als die van de COO's. In navolging van art. 63 van de Gemeentewet, zoals gewijzigd door de Wet van 12 maart 1975 wordt in de W.OCMW nu bepaald dat de bijeenroeping schriftelijk geschiedt vijf dagen vóór de dag van de vergadering met vermelding van de agenda. Buiten de agendapunten mag geen enkel onderwerp behandeld worden, behalve bij dringende noodzakelijkheid. Bij dringende noodzakelijkheid kan de termijn van vijf dagen ook ingekort worden. Deze dringende noodzakelijkheid moet steeds vastgesteld worden door ten minste twee derde van de aanwezige leden. Elk voorstel uitgaande van een lid van de raad dat ten minste twaalf dagen vóór de datum van de vergadering van de RMW aan de voorzitter is bezorgd moet ingeschreven worden op de agenda van die vergadering.

Over de bepaling in de W.OCMW dat de vergaderingen van de RMW *met gesloten deuren* gehouden worden is heel wat te doen geweest. In de W.OO is daar niets over bepaald maar het is een vaststaande praktijk dat de COO's steeds met gesloten deuren vergaderen. In het *voorontwerp* was bepaald dat de vergaderingen van de raad in principe met gesloten deuren zouden plaatshebben maar dat zij in het openbaar zouden dienen te gebeuren wanneer beraadslaagd zou worden over de begrotingen en over de rekeningen, over het oprichten van diensten of instellingen, en over de verhandelingen i.v.m. het beheer van de goederen van het centrum. Twee derde van de aanwezige leden zouden zich evenwel steeds tegen de openbaarheid hebben kunnen verzetten in het

belang van de openbare orde en om reden van gewichtige bezwaren. Ook zouden de vergaderingen in geen geval openbaar mogen zijn telkens als het om personen ging. Deze in het voorontwerp ingelaste bepalingen waren in belangrijke mate geïnspireerd op art. 71 van de Gemeentewet (waar evenwel niet het principe van de vergaderingen met gesloten deuren bestaat). De Raad van State merkte ter zake op dat een belangrijk verschil tussen de vergaderingen van de gemeenteraden en die van de raden voor maatschappelijk welzijn niet uit het oog verloren mag worden, namelijk dat t.a.v. eerstgenoemde de wetgever verplicht is, op basis van art. 108 van de Grondwet, om uit te gaan van het beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen, wat niet het geval is t.a.v. de raden voor maatschappelijk welzijn⁴⁹. In het *ontwerp* van wet werd dan ook bepaald dat de vergaderingen van de RMW met gesloten deuren gehouden worden, maar dat de RMW met een twee derde meerderheid kan beslissen een vergadering in het openbaar te houden ten einde de activiteiten van het OMCW ruimer kenbaar te maken aan het publiek (hierbij werd dan gedacht aan een soort persconferentie). In de memorie van toelichting werd verklaard dat de ervaring leert dat het de voorkeur geniet met gesloten deuren te vergaderen om zoveel mogelijk de politisering uit te schakelen⁵⁰, wat wel eigenaardig voorkomt als men voor ogen houdt wat in het voorontwerp op dit punt werd voorgesteld. Door verschillende parlementsleden werd de stelling verdedigd dat de openbaarheid van de vergaderingen het principe diende te zijn, o.m. omdat door deze nieuwe wet aan de centra een verregaande bevoegdheid wordt toegekend in vergelijking met de bevoegdheid van de COO's, en omdat het principe van de geheime beraadslaging niet democratisch is. Deze amendementen werden evenwel niet aangenomen omdat men ervan uitging dat het voordeel van de depolitisering van de materies waarvoor de centra bevoegd zijn alleen verkregen kan worden door geheime beraadslagingen, en dat de centra te allen tijde over andere middelen beschikken om hun algemeen beleid te verantwoorden voor de publieke opinie, en ten slotte dat de budgettaire voogdij van de gemeenten en de mogelijkheid tot interpellatie en tussenkomst in openbare zitting van de gemeenteraad een ernstige waarborg blijven bieden⁵¹.

De regelen aangaande de beraadslagingen van de raad, de wijze van stemmen en de besluitvorming werden grotendeels ontleend aan de W.OO. De nieuwe regeling is evenwel vollediger omdat een aantal bepalingen uit de overeenstemmende artikelen 64 tot 66 van de Gemeentewet werden overgenomen, zodanig dat de termen in beide wetgevingen op dezelfde wijze geïnterpreteerd moeten worden. Voor de lacunes die op sommige punten in de Gemeentewet bestaan heeft men de door de doctrine en de praktijk aanvaarde oplossingen uitdrukkelijk in de nieuwe wet verwoord⁵².

Zoals de belangrijke COO's onder de W.OO kunnen alle RMW's binnen de perken en volgens de voorwaarden en modaliteiten van toekenning bij koninklijk besluit bepaald aan hun voorzitter een bezoldiging en aan hun leden een presentiegeld voor de vergaderingen van de raad, van het vast bureau en van de bijzondere comités toekennen.

⁴⁹ Advies R.v.St., p. 118.

⁵⁰ Memorie, p. 14.

⁵¹ Rapport senaatscommissie, pp. 65-67; *Parl. Besch.*, Senaat, 1974-75, nr. 581/3, amendementen Payfa, p. 3; *ib.*, nr. 581/11, amendementen, Wathélet en Goffart; *Hand. Senaat*, 9 juni 1976, p. 2367; *ib.*, 10 juni 1976, pp. 2423-2424; *Parl. Besch.*, Kamer, 1975-76, nr. 923/2/II, amendementen Spaak, p. 5; *ib.*, nr. 923/2/I, amendementen Ryckmans, p. 2; *ib.*, nr. 923/6, amendementen Dinant en Levaux, p. 2; Rapport kamercommissie, p. 15; *Hand. Kamer*, 3 juli 1976, pp. 4898-4899.

⁵² Advies R.v.St., pp. 114-116.

⁴⁷ Zie advies R.v.St., pp. 110-111.

⁴⁸ Rapport senaatscommissie, pp. 62-63.

6. PERSONEEL VAN DE CENTRA

a. *Formele bepalingen (artt. 41-44 en 48.56)⁵³*

De minimale personeelsformatie van elk OCMW bestaat uit een secretaris, een ontvanger en een maatschappelijk werker. Door het uitdrukkelijk voorzien van een maatschappelijk werker is de oprichting gewaarborgd van een sociale dienst in elk centrum die daarenboven geleid zal worden door mensen die een aangepaste sociale vorming genoten hebben. In tegenstelling met wat voorgesteld werd in het ontwerp van wet heeft de wet zelf niet een wettelijke graad van maatschappelijk werker ingevoerd; men houdt het bij de twee wettelijke graden die ook in de COO's bestaan: die van secretaris en die van ontvanger. De personeelsformatie van elk OCMW wordt door zijn raad voor maatschappelijk welzijn vastgesteld. Het personeel van het OCMW geniet hetzelfde administratief statuut als het personeel van de gemeente waar de zetel van het centrum gevestigd is. Het administratief en geldelijk statuut inzake de betrekkingen die specifiek zijn voor de OCMW's of die onbestaande zijn op gemeentelijk vlak wordt bepaald door de RMW, binnen de perken van de algemene bepalingen vastgesteld bij koninklijk besluit. De personeelsleden worden aangeworven of benoemd door de RMW, overeenkomstig vooraf bepaalde aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, en binnen de perken van de personeelsformatie⁵⁴.

De minister die het maatschappelijk welzijn in zijn bevoegdheid heeft kan aan een of meer OCMW's de machtiging verlenen om voor bepaalde betrekkingen van het verplegend en verzorgend personeel, van het hulppersoneel en van het meesters-, vak- en dienstpersoneel tot een contractuele aanwerving over te gaan. Dergelijke machtigingen worden bij algemene maatregel toegestaan hoewel bijzondere regelingen voor bepaalde OCMW's niet uitgesloten zijn⁵⁵.

Wat betreft de *beoefenaars van de geneeskunst* die werkzaam zijn in een OCMW heeft men er zich toe beperkt, in afwachting van een globaal ontwerp waarin het statuut van de ziekenhuisgeneesheren zowel voor de private als voor de openbare ziekenhuizen geregeld wordt alsook de participatiestructuren in het intern beheer van de ziekenhuizen en de financiële positie van de ziekenhuisgeneesheer, en dat binnenkort bij het parlement zal worden ingediend, een tekst aan te nemen die de huidige feitelijke toestand in de COO's regulariseert. De statutaire positie blijft de regel maar wegens allerlei omstandigheden kunnen de betrekkingen van de beoefenaars van de geneeskunst met het OCMW geregeld worden op basis van een schriftelijke overeenkomst⁵⁶.

⁵³ Terloops dient hier ook te worden aangestipt dat volgens de Wet van 29 juni 1976 (tot wijziging van sommige bepalingen van de Gemeentewet, het veldwetboek, de wetgeving op de pensioeregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgestelde personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de Wet van 30 december 1975) gedurende een periode van ten hoogste drie jaar ingaande op de datum van de installatie van de RMW de personeelssterkte van de centra van gefusioneerde gemeenten niet hoger mag liggen dan het totaal aantal betrekkingen voorzien in de goedgekeurde personeelsformaties van de verschillende COO's van de vroegere gemeenten, en dit totdat de personeelsformatie van het OCMW door de bevoegde toezichthoudende overheid is goedgekeurd.

⁵⁴ Indien er met het oog op de aanwerving van een personeelslid een vergelijkend examen wordt georganiseerd zal de RMW met de rangorde van de examenuitslag rekening moeten houden, maar ook in zo'n geval zal de benoeming moeten gebeuren na een geheime stemming (Rapport senaatscommissie, pp. 74-75).

⁵⁵ Rapport senaatscommissie, p. 90.

⁵⁶ Memorie, p. 17; Rapport senaatscommissie, pp. 85-86; Hand. Senaat, 10 juni 1976, p. 2432.

De hoedanigheid van personeelslid van een OCMW, met inbegrip van die van beoefenaar van de geneeskunst die — contractueel of statutair — in een dienst of instelling van het centrum tewerkgesteld is, is onverenigbaar met een mandaat van burgemeester of gemeenteraadslid dat uitgeoefend wordt in de gebiedsomschrijving van het centrum. Dit is een uitbreiding van de onverenigbaarheden, die pas na uitvoerige discussie werd aanvaard⁵⁷: onder de W.OO worden alleen de ambten van secretaris en ontvanger onverenigbaar genoemd met die van gemeenteraadslid, nu geldt dit voor alle personeelsleden. Zoals reeds is gezegd is de hoedanigheid van personeelslid van een centrum eveneens onverenigbaar met het mandaat van lid van de RMW. Impliciet is aldus een einde gemaakt aan de mogelijkheid die onder de W.OO bestaat dat een lid van de commissie kosteloos het ambt van secretaris waarneemt⁵⁸.

b. *Taakomschrijvingen (artt. 45-47)*

In tegenstelling tot de W.OO geeft de W.OCMW een taakomschrijving van de *secretaris*, waardoor een lacune wordt opgevuld. De secretaris woont, zonder beraadslagende stem, de vergaderingen bij van de raad en het vast bureau. Hij kan de vergaderingen bijwonen van alle bijzondere comités. Er werd geopteerd voor de facultatieve aanwezigheid van de secretaris op de vergaderingen van de bijzondere comités omdat anders de taak van secretaris te zwaar zou uitvallen⁵⁹. De secretaris is in het bijzonder belast met het opmaken van de notulen van die vergaderingen en hij is verantwoordelijk voor het overbrengen van de notulen ervan en van de beslissingen van die organen in de daartoe bestemde registers. De wet bepaalt verder dat de secretaris onder het gezag van de voorzitter van de RMW de zaken onderzoekt, de administratie leidt en het hoofd van het personeel is. Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de voorzitter ten opzichte van de secretaris over een hiërarchisch gezag in de volle betekenis van het woord beschikt⁶⁰. In elk geval heeft alleen de secretaris en niet de voorzitter zich in te laten met het personeelsbeleid van het centrum.

De taakomschrijving van de *ontvanger* komt overeen met die van de ontvanger van de COO en die van de gemeenteontvanger. Ook de ontvanger van het OCMW moet een zekerheid stellen. Het bedrag ervan wordt door de raad vastgesteld binnen de bij koninklijk besluit te bepalen voorwaarden en grenzen.

De *maatschappelijke werkers* van de centra hebben als taak de personen en gezinnen te helpen bij het opheffen of verbeteren van de noodsituaties waarin zij zich bevinden. Hiertoe doen zij o.m. de sociale onderzoeken ter voorbereiding van de te nemen beslissingen, verstrekken zij documentatie en raadgevingen, en verzekeren zij de maatschappelijke begeleiding van de betrokkenen. De specifieke taken worden hun opgedragen door de secretaris, namens de raad, het vast bureau of het bijzonder comité voor de sociale dienst. De vermelding van de secretaris als degene die belast is met de specifieke taakverdeling kwam in het wetsontwerp niet voor maar werd ingevoegd omdat men van oordeel was dat de tekst van het wetsontwerp een uiting was van de strekking om de sociale werkers helemaal onafhankelijk te maken van de andere diensten of personeelsleden van het centrum, waardoor elk teamwork uitgesloten zou zijn⁶¹. Sommigen

⁵⁷ Rapport senaatscommissie, pp. 86-87. Deze bepaling werd door de Senaat verworpen. In openbare vergadering werd ze door de Senaat opnieuw ingevoegd op amendement van E. Cuvelier en Verbist: *Parl. Besch., Senaat, 1974-75*, nr. 581/5; Hand. Senaat, 10 juni 1976, pp. 2433-2435.

⁵⁸ Memorie, p. 17.

⁵⁹ Rapport senaatscommissie, p. 77.

⁶⁰ Advies R.v.St., p. 127.

⁶¹ Rapport senaatscommissie, pp. 81-82; Hand. Senaat, 10 juni 1976, pp. 2431-2432.

waren evenwel van oordeel dat men uitdrukkelijk in de wet had moeten inlassen dat de taaktoebedeling diende te geschieden zonder tussenkomst van de secretaris, om toe te laten dat de functie van het maatschappelijk werk ongehinderd tot haar recht zou komen; alleen op administratief vlak hadden, naar het oordeel van deze strekking, de maatschappelijke werkers onder de secretaris moeten ressorteren⁶².

De *verantwoordelijke van de sociale dienst* heeft daarenboven als taak de RMW, het vast bureau, het bijzonder comité voor de sociale dienst, of de secretaris indien er geen bijzonder comité is, in te lichten over de algemene behoeften die hij bij de vervulling van zijn opdrachten vaststelt en de maatregelen voor te stellen om daaraan tegemoet te komen. Hij beschikt over de mogelijkheid om deel te nemen aan de vergaderingen van het bijzonder comité voor de sociale dienst. Bovendien kan hij uitgenodigd worden deel te nemen aan de besprekingen van de RMW of van het vast bureau, telkens als daar over problemen gehandeld wordt die de sociale dienst aanbelangen⁶³. Deze taken van het hoofd van de sociale dienst kunnen niet gedelegeerd worden aan een ander personeelslid van die dienst.

De RMW, het vast bureau of het bijzonder comité voor de sociale dienst kunnen niet eerder een beslissing over een individueel geval van dienstverlening nemen dan na de met het dossier belaste maatschappelijke werker gehoord te hebben wanneer deze er wegens bijzondere en uitzonderlijke redenen van vertrouwelijke aard om verzocht heeft. De maatschappelijke werker zal dus zelf moeten oordelen of de verkregen gegevens zo confidentieel zijn dat hij er beter aan doet zijn commentaar niet schriftelijk aan de betrokken instantie over te brengen maar ze mondeling mee te delen⁶⁴. Hier moet worden opgemerkt dat in de Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (W.RBM) niet de inspraak van de maatschappelijke werker opgenomen is maar het recht van de cliënt om, indien hij dit verlangt, gehoord te worden door de COO (straks de RMW) voordat die een beslissing neemt tot toekenning, weigering of herziening van het bestaansminimum⁶⁵. Alles bijeen heeft de wetgever (in tegenstelling tot wat in het ontwerp van wet bedoeld was) er angstvallig voor gezorgd dat de maatschappelijke werkers zich niet zouden kunnen beroepen op een bijzonder statuut dat hen t.o.v. de secretaris en de leden van de raad in een verschillende situatie zou plaatsen dan de andere personeelsleden.

7. VOOGDIJ, TOEZICHT EN CONTROLE OP DE CENTRA

a. Toezicht en controle (artt. 108 en 109)

Zoals t.a.v. de COO's is het toezicht en de controle op de OCMW's in de eerste plaats opgedragen aan het *college van burgemeester en schepenen* van de betreffende gemeente, gezien de financiële last die, in geval van tekort van het centrum, door de gemeente te dragen is⁶⁶. T.a.v. een intercommunale centrum wordt het toezicht en de controle uitgeoefend door de onderscheidene colleges van burgemeester en schepenen van de door dit centrum bediende gemeenten⁶⁷. Zoals voorheen is deze opdracht toevertrouwd aan het college (de colleges) als orgaan, en niet aan een individueel lid van het college. Niettemin zal elk college voortaan verplicht zijn een van zijn leden aan te wijzen om zich in het

bijzonder met deze opdracht in te laten. Alleen dit afgevaardigd lid heeft het recht om alle inrichtingen van het centrum te bezoeken, kennis te nemen ter plaatse zelf van alle stukken en bescheiden, en ervoor te waken dat de centra de wet naleven.

Men heeft dit recht niet aan de voltallige colleges willen toekennen omdat men het risico aanwezig achtte, t.a.v. intercommunale centra, dat anders de bezochte inrichtingen in hun werking belemmerd zouden worden⁶⁸.

De minister tot wiens bevoegdheid het maatschappelijk welzijn behoort beschikt over een *inspectiedienst* die belast is met het toezicht op en de controle van de werking van de OCMW's en van de verschillende diensten en inrichtingen die ervan afhangen. Aldus krijgt de dienst van toezicht die sinds 1930 bestaat op basis van een koninklijk besluit en die, volgens de memorie van toelichting, voldoening heeft geschonken een wettelijke bekrachtiging⁶⁹.

b. Bijzondere administratieve voogdij (artt. 38, lid 3, 40, lid 2 en 3, 42, lid 6, 52, 56, § 6, lid 2, 75-85, en 110)

Wat de bijzondere administratieve voogdij op de OCMW's betreft (advies, goedkeuring en machtiging) neemt de W.OCMW grotendeels de artikelen over van de Wet van 7 augustus 1974 die de W.OO op dat punt gewijzigd heeft en een merkelijke versoepeling van het administratief toezicht heeft doorgevoerd⁷⁰. Inzake de toewijzing van de opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten werd een tekst aangenomen die overeenkomt met art. 54 van de W.OO zoals het gewijzigd werd door art. 22 van de Wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken, leveringen en diensten.

Zoals onder de W.OO staat nu voor de OCMW's tegen alle beslissingen van de gouverneur die genomen worden in het kader van het bijzonder administratief toezicht een *beroep* open bij de minister die het maatschappelijk welzijn in zijn bevoegdheid heeft. Deze beroepsmogelijkheid geldt ook tegen de stilzwijgende machtiging of goedkeuring die geacht wordt verkregen te zijn indien de gouverneur binnen de bij de wet bepaalde termijn van geen beslissing kennis heeft gegeven. Het college van burgemeester en schepenen heeft nu eveneens die beroepsmogelijkheid: deze belangrijke innovatie kwam er omdat de gemeenteverhuden zich in de meeste gevallen moeten beperken tot het geven van een advies voorafgaand aan de beslissing van de gouverneur⁷¹.

De minister dient te beslissen binnen veertig dagen na de dag dat het beroep hem werd bekend. Die termijn kan worden verlengd met een maand bij een met redenen omklede beslissing genomen vóór hij verstrijkt. Indien er binnen de voorgeschreven termijnen geen ministerieel besluit is uitgevaardigd is de beslissing van het OCMW uitvoerbaar. Ook deze bepalingen werden overgenomen van de W.OO, zoals gewijzigd door de Wet van 7 augustus 1974.

Zoals onder de W.OO sinds de Wet van 7 augustus 1974 dient de overheid die m.b.t. een beslissing van een OCMW een ongunstig advies verleent of haar machtiging of goedkeuring onthoudt haar beslissing te *motiveren*, anders stelt ze zich bloot aan een vernietigingsarrest van de Raad van State. Wanneer binnen de bij de wet bepaalde termijn van geen advies of beslissing kennis is gegeven wordt de toezichthoudende overheid geacht een gunstig advies of de vereiste machtiging of goedkeuring te hebben verleend.

c. Algemene voogdij (artt. 111 en 112)

Van iedere beslissing van de RMW, met uitzondering van de beslissingen tot individuele dienstverlening, wordt binnen

⁶² O.m.: B.C.J.C., *Voorstellen tot amendement van het ontwerp van wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn*, Brussel, 1976, (gepolycopieerd, referentie SD/JJ/MH), p. 1.

⁶³ Voor kritiek op de slechts facultatieve aanwezigheid, zie "Voor verbeteringen vatbaar", T.S.W., 1976, 29-30.

⁶⁴ Rapport senaatscommissie, p. 85; Hand Kamer, 6 juli 1976, p. 4919.

⁶⁵ Rapport senaatscommissie, p. 82.

⁶⁶ Memorie, p. 30.

⁶⁷ Zie W.OCMW, art. 5.

⁶⁸ Rapport senaatscommissie, p. 156.

⁶⁹ Memorie, p. 30; Advies R.v.St., p. 182.

⁷⁰ Memorie, p. 24.

⁷¹ *Id.*, p. 31.

vijftien dagen een afschrift gezonden aan het college van burgemeester en schepenen en aan de provinciegouverneur. Dit opleggen van een termijn voor het toezenden van de beslissingen is een innovatie die werd ingelast omdat het bijdraagt tot het vlugger verkrijgen van rechtszekerheid (deze bepaling werd overigens overgenomen van art. 56, § 3, van de Wet van 26 juli 1971)⁷². De toezending aan het schepencollege werd voorgeschreven opdat het eventueel bij de provinciegouverneur zou kunnen aandringen tot het nemen van de nodig geachte maatregelen van schorsing⁷³. Voor de rest is aan de bepalingen uit de W.OO inzake de algemene voorgedij (schorsing, vernietiging) niets wezenlijk veranderd. Wel zijn deze bepalingen nu integraal opgenomen in de W.OCMW zelf i.p.v. de verwijzingen in de W.OO naar de artikelen 86 en 87 van de Gemeentewet. Verder wordt nu in de wet bepaald dat de provinciegouverneur de uitwerking kan schorsen van de beslissingen van de RMW⁷⁴ waarbij deze die *de wet schenden of het algemeen belang schaden*: van het te buiten gaan van zijn bevoegdheid is in de tekst van de W.OCMW geen sprake meer. Hetzelfde geldt t.a.v. de vernietigingsbevoegdheid van de Koning. Aldus is men vooruitgelopen op een in de artikelen 86 en 87 van de Gemeentewet aan te brengen wijziging waar eveneens het motief uitgedrukt door "zijn bevoegdheid te buiten gaat" geschrapt dient te worden. De bedoeling hiervan is een tekst te hebben die in overeenstemming is met de nieuwe versie van art. 108, lid 2, van de Grondwet (Wet van 20 juli 1970) dat stelt dat de wet t.a.v. de gemeentelijke (en de provinciale) instellingen de toepassing verzekert van (o.m.) het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad⁷⁵. Wat de vernietigingsbevoegdheid betreft is ten slotte een kleine wijziging t.o.v. de onder de W.OO en de Gemeentewet geldende tekst te vermelden, namelijk dat deze bevoegdheid aan de provinciegouverneur toekomt m.b.t. de OCMW's waarvan de gebiedsomschrijving volgens de jongste tienjaarlijkse volkstelling minder dan 20 000 inwoners telt, i.p.v. 10 000 in de Gemeentewet.

d. Dwangvoogdij (artt. 113 en 88, § 4)

Wat de dwangvoogdij betreft stond men erop een uitdrukkelijke bepaling in de W.OCMW zelf op te nemen om in de toekomst elke betwisting van de wettelijkheid van de interventie van de provinciale overheid te vermijden⁷⁶. Er is bepaald dat na twee achtereenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen de gouverneur een of meer commissarissen kan gelasten zich ter plaatse te begeven, op de persoonlijke kosten van de raadsleden of van de personeelsleden van het OCMW die verzuimd hebben aan de waarschuwingen gevolg te geven, ten einde de gevraagde inlichtingen of opmerkingen in te zamelen of de maatregelen ten uitvoer te brengen die zijn voorgeschreven bij de wetten en de algemene verordeningen. De tekst in de W.OCMW wijkt

⁷² Rapport senaatscommissie, p. 159.

⁷³ *Ib.*, p. 159.

⁷⁴ Verkeerdelijk wordt in de artt. 111 en 112 van de W.OCMW gesproken van besluiten *van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn*. Het is evident dat het had moeten zijn: de besluiten *van een raad voor maatschappelijk welzijn*.

⁷⁵ Rapport senaatscommissie, p. 159. De informatie van de minister van Volksgezondheid ter zake is niet helemaal correct: er bestaat een ontwerp van wet, dat op 6 mei 1976 in de senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt werd goedgekeurd, dat m.b.t. art. 87 van de Gemeentewet een nieuwe tekst voorstelt die alleen nog spreekt over "de wet schendt of het algemeen belang schaadt": *Parl. Besch., Senaat, 1974-75, nr. 667/1* (zie inz. advies van de Raad van State, p. 7); *ib.*, nr. 667/2, verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de heer Poffe.

⁷⁶ Memorie, p. 30.

lichtjes af van de overeenstemmende bepaling uit de Gemeentewet (art. 88) waar o.m. in een concurrerende bevoegdheid ter zake van de provinciegouverneur en van de bestendige deputatie is voorzien.

8. DE DIENSTVERLENING DOOR DE OCMW

a. Algemene taakomschrijving (art. 57)

Het is de taak van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn om de dienstverlening te verzekeren waarop elke persoon recht heeft en waartoe de gemeenschap gehouden is. Deze taakomschrijving komt op twee plaatsen in de W.OCMW voor (artt. 1 en 57). Er wordt aan toegevoegd dat deze dienstverlening niet alleen lenigend of curatief is doch ook preventief. Het "onderstand verlenen om de ellende te verzachten" uit de W.OO is in de W.OCMW geweerd, en in de maatschappelijke dienstverlening die nu voorop is gesteld wordt in principe geen onderscheid meer gemaakt tussen behoeftigen en niet-behoeftigen. Volgens de W.OCMW kan de dienstverlening van de centra van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn. In deze taakomschrijving geraakt globaal gezien de materiële steunverlening op de achtergrond ten voordele van de immateriële steunverlening: psycho-sociale begeleiding, opvoedende hulp, advies, enz.... Andere taken van de COO's blijven in de OCMW's behouden: de voorgedij over minderjarigen, de interventies op het vlak van de gezondheidszorg, de aansluiting van hulpbehoevenden bij voorzorgsinstellingen, het realiseren van sociale woningbouw, enz.

In de wet staat dat de centra tot taak hebben de dienstverlening te *verzekeren*. Deze term is een soort compromis tussen de tekst van het ontwerp van wet dat de centra de taak toebedeelde *ervoor te zorgen* dat de dienstverlening verstrekt wordt⁷⁷, en die van een aantal amendementen die de centra met de taak bedachten die dienstverlening te *verstrekken*⁷⁸. De indieners van deze amendementen vreesden namelijk dat de OCMW's op basis van de voorgestelde tekst in de mogelijkheid zouden zijn om een algemene delegatie van hun opdrachten op het gebied van sociale dienstverlening te doen, waarbij men uiteraard de private centra voor maatschappelijk werk op het oog had. Uit de term "de dienstverlening verzekeren" blijkt in elk geval dat de centra niet verplicht zijn alle taken waarvoor ze verantwoordelijk gesteld worden zelf uit te voeren, maar anderzijds moet ook een algemene delegatie voor de uitvoering van de opdrachten aan een ander organisme volkomen uitgesloten worden. Ten slotte bepaalt de W.OCMW dat aan de openbare centra allerlei taken kunnen worden opgedragen die niet voorkomen in de organieke wet zelf, en dit door een andere wet, door een koninklijk besluit en door een beslissing van de gemeenteraad. Met dit laatste werd in de mogelijkheid voorzien dat de gemeenteraad het nodig acht bepaalde bijzondere diensten in te stellen en het OCMW met de organisatie en het beheer ervan te belasten⁷⁹. Wat het uitvoeren betreft van taken die de wetgever aan het OCMW toevertrouwt kan nu reeds verwezen worden naar de Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (zie verder).

b. Materiële en immateriële dienstverlening

b1. Materiële hulp (art. 60, § 3)

De W.OCMW bepaalt dat de centra *materiële hulp* moeten

⁷⁷ Ontwerp van wet, p. 55. Op te merken valt dat in het voorontwerp dat aan de Raad van State werd voorgelegd sprake was van de hulpverlening "te verstrekken of te doen verstrekken".

⁷⁸ Rapport senaatscommissie, pp. 95-97; *Parl. Besch., Senaat, 1974-75, nr. 581/16*, amendementen Wijninckx, p. 3 (m.b.t. art. 57).

⁷⁹ Rapport senaatscommissie, p. 96.

verstrekken in de meest passende vorm. Deze uiterst beknopte aanduiding werd door de Senaatscommissie verkozen boven de tekst van het ontwerp van wet die de volgende meer uitgebreide aanduiding inhield: "Onverminderd de toepassing van de Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, verstrekt het centrum materiële hulp aan eenieder die niet over voldoende inkomsten beschikt en niet in staat is zich deze te verschaffen, hetzij door eigen inspanning, hetzij met andere middelen, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van maatschappelijke zekerheid. Deze tussenkomsten worden verleend in de vorm en in de mate die het best aangepast zijn aan de individuele situatie. Desgevallend zijn zij van aanvullende of van voorlopige aard wanneer de uitkeringen van de maatschappelijke zekerheid waarop de betrokkene eventueel aanspraak kan maken, niet tijdig of met de gewenste doeltreffendheid aan de vastgestelde behoeften voldoen"⁸⁰. In de opvatting van de Senaatscommissie sprak deze tekst voor zichzelf en hoefde hij daardoor niet te worden opgenomen in de wet⁸¹. Deze stelling is zeker betwistbaar aangezien om redenen van gelijkberechtiging en rechtszekerheid een duidelijke omschrijving in de wet zelf van het (personele) toepassingsgebied van de materiële hulp die door de OCMW's verstrekt dient te worden, wel aangewezen was. In elk geval, aangezien dit de reden was waarom de voorgestelde tekst niet in de wet werd opgenomen, kunnen we er een beroep op doen om de bevoegdheid (en verplichting) van de centra om materiële hulp te verstrekken te verduidelijken. De materiële hulpverlening kan globaal beschouwd vier diverse vormen aannemen: het recht op een bestaansminimum, periodieke geldelijke steun buiten het recht op een bestaansminimum, voorlopige tussenkomsten in afwachting van het verkrijgen van een uitkering van de sociale zekerheid of van andere inkomsten, en materiële hulp voor specifieke behoeften in de vorm van een eenmalige geldelijke steun of eventueel zelfs in de vorm van steun in natura.

Wat de toekenning van het recht op een bestaansminimum betreft zullen de OCMW's een volledig identieke taak hebben als de huidige COO's: in overeenstemming met art. 148, 2°, W.OCMW zal bij een in ministerraad overgelegd besluit de terminologie van de W.RBM aangepast worden aan die van de W.OCMW. Wat de andere *periodieke geldelijke steun* betreft kunnen we, op basis van de in het ontwerp van wet voorgestelde tekst, stellen dat het personele toepassingsgebied ervan hetzelfde is als dat van het recht op een bestaansminimum, behalve dat de drie beperkende voorwaarden die gelden m.b.t. het recht op een bestaansminimum, m.n. die inzake nationaliteit, leeftijd (burgerlijke meerderjarigheid) en verblijfplaats (werkelijke verblijfplaats in België), niet gelden met betrekking tot de andere geldelijke steun. Dit betekent dat periodieke geldelijke steun door het centrum alleen verleend kan worden als *aanvullende* steun bovenop het recht op een bestaansminimum dat het heeft toegekend, behalve t.a.v. de volgende categorieën: 1° personen die niet voldoen aan de voor het recht op een bestaansminimum gestelde nationaliteitsvoorwaarde (met name vreemdelingen die geen E.G.-onderdaan noch vluchteling zijn); 2° personen die niet burgerlijk meerderjarig zijn en evenmin ontvoegd zijn door huwelijk noch kinderen ten laste hebben; 3° personen die niet hun werkelijke verblijfplaats in België hebben (bv. gerepatrieerde Belgen); 4° personen die weliswaar binnen de toepassingsfeer van de W.RBM vallen maar wier in aanmerking genomen bestaansmiddelen — bv. sociale uitkeringen — (minus het vrijgesteld bedrag) minstens even hoog zijn als het bedrag van het recht op een bestaansminimum maar ook weer niet zo hoog dat ze bijkomende geldelijke steun vanwege het OCMW uitsluiten; 5° rechthebbenden op het gewaarborgd inkomen voor be-

jaarden of op de tegemoetkomingen voor de minder-validen wier gezamenlijke inkomsten niet zo hoog zijn dat ze bijkomende geldelijke steun vanwege het OCMW uitsluiten.

Wat de te volgen werkwijze betreft alsook de hoeveelheid geldelijke steun die verleend wordt, gelden t.a.v. de OCMW's gewoon dezelfde regels als t.a.v. de COO's: op basis van een individueel onderzoek van elk geval zal het centrum moeten beslissen hoeveel steun het zal verlenen, maar het kan hiervoor verder de richtlijnen van de afdeling openbare onderstand van de V.B.S.C. als uitgangspunt nemen.

Voorts kunnen de OCMW's, zoals nu de COO's, voorlopige geldelijke steun in de vorm van *voorschotten* verlenen aan personen die een rustpensioen of een andere sociale uitkering hebben aangevraagd maar die nog niet gekregen hebben, aan personen wier andere inkomsten tijdelijk onbeschikbaar zijn, en aan begunstigden van een opgevallende maar nog niet verdeelde nalatenschap, onder voorbehoud van terugvordering door het centrum van de kosten van de hulpverlening vanaf het ogenblik dat de betrokkene de beschikking krijgt over genoemde inkomsten (zie verder).

Ten slotte kan het centrum *eenmalige geldelijke steun* verlenen voor het dekken van bijzondere uitgaven die dringend zijn of voor het voldoen van exceptionele behoeften. Het is zelfs helemaal niet uitgesloten dat het centrum in zulke gevallen niet-geldelijke materiële steun verleent, niettegenstaande alle reticenties die er in de optiek van een moderne steunverlening tegen steun in natura bestaan, aangezien de W.OCMW uitdrukkelijk de terugvordering regelt van de kosten van de in natura verleende hulp.

In elk geval blijkt uit dit alles dat de materiële dienstverlening zoals onder de W.OO alleen de *behoefsten* ten goede kan komen, behalve dan wat het verlenen van voorschotten betreft, in welk geval de rechthebbenden meestal geen echte behoeften zijn, en in geval van exceptionele behoeften.

Bij de behandeling van het ontwerp van wet werden amendementen verdedigd die het *dualistisch systeem* van materiële hulp, met name aan de ene kant het recht op een bestaansminimum op basis van de W.RBM en aan de andere kant aanvullende geldelijke steun op basis van de W.OCMW, vervangen wilden zien door een eenheidssysteem waardoor een nieuw soort recht op een bestaansminimum gecreëerd zou worden, waarvan het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden bepaald zouden worden bij koninklijk besluit. De voorstanders van een dergelijk eenheidssysteem voerden aan dat nu in de W.OCMW in een bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn voorzien is ter subsidiëring van de centra, de afzonderlijke en omslachtige subsidiëring van door de centra als recht op een bestaansminimum uitgekeerde bedragen eigenlijk overbodig geworden is. Een ander argument voor de incorporatie van het recht op een bestaansminimum in de nieuwe wet werd gevonden in de mogelijkheid van beroep tegen beslissingen van de RMW inzake dienstverlening die in de Wet van 8 juli 1976 geboden wordt: in de W.OCMW wordt dit beroep behandeld door beroepskamers, terwijl in de W.RBM de arbeidsrechtbank hiervoor bevoegd is. Dit betekent dus dat een rechthebbende zich m.b.t. het ene gedeelte van de geldelijke steun, het recht op een bestaansminimum, tot de arbeidsrechtbank zal moeten wenden, en voor het andere gedeelte tot de beroepskamer. Het hoeft geen betoog dat die situatie niet alleen onlogisch is maar ook bedroevend. Een eenheidsstelsel had hier een oplossing voor kunnen brengen. Als laatste argument werd aangehaald dat het feit dat het recht op een bestaansminimum aan de meeste vreemdelingen en minderjarigen geweigerd wordt terwijl zij in voorkomend geval wel recht hebben op andere geldelijke steun van het centrum, eveneens een onlogische situatie is die door een uniek stelsel uit de weg geruimd had kunnen worden⁸². De minister van Volksge-

⁸⁰ Ontwerp van wet, p. 56.

⁸¹ Rapport senaatscommissie, pp. 102-103.

⁸² Ib., pp. 103-104; *Parl. Besch., Senaat*, 1974-75, nr.

zondheid reduceerde de gehele kwestie echter tot een probleem van wetgevende techniek: "De nieuwe wet heeft de bedoeling een nieuwe administratieve structuur te scheppen en niet een materie van sociale wetgeving aan te snijden."⁸³

b2. Immateriële dienstverlening (art. 60, §§ 2, 4, 5 en 7)

Vooreerst heeft elk centrum als opdracht gekregen als *info- en ombudsdienst* te fungeren. De wet zegt dat het aan de betrokkenen alle nuttige inlichtingen en raadgevingen verstrekt en de nodige stappen doet om hun alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken. Met die dienst had men in de eerste plaats op het oog met behulp van bekwaam personeel de mensen wegwijst te maken in de uiterst complexe sociale wetgeving en hen te oriënteren naar de verschillende openbare en private organismen en organisaties die op dit terrein werkzaam zijn. Nochtans is de taak van deze info- en ombudsdienst niet beperkt tot de sociale wetgeving maar bestrijkt zij het geheel van ons recht en in voorkomend geval ook het buitenlands recht⁸⁴. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de W.OCMW is ook een amendement ter sprake gekomen waarin werd voorgesteld in de nieuw op te richten centra ook een meer gespecialiseerde juridische hulpverlening in te bouwen voor de personen met een bescheiden inkomen: elk centrum zou daartoe samen met de raad van de plaatselijke orde van advocaten een bureau voor consultatie en verdediging instellen, dat zou functioneren volgens vrijelijk door hen te bepalen regels. De raad van de orde van advocaten zou dan jaarlijks de advocaten en de advocaten-stagiaires aanwijzen die aan het bureau voor consultatie en verdediging hun medewerking zouden verlenen. Dit bureau zou de bedragen bepalen die bij wijze van rechtshulp voor rekening van het centrum zouden worden uitgetrokken alsook de sommen vaststellen welke de persoon die om rechtshulp verzoekt als voorschot op de te maken kosten of als honorarium voor het optreden van een advocaat zou dienen te storten. Aldus wou men van de omvorming van de COO's in OCMW's gebruik maken om een nieuwe impuls te geven aan de opvatting en de organisatie van de rechtshulp door een uitbreiding van het bestaande systeem van consultatie en verdediging t.a.v. personen met bescheiden inkomsten zoals dit vervat ligt in art. 455 van het Gerechtelijk Wetboek⁸⁵. De beslechting van deze kwestie werd evenwel prematuur bevonden aangezien er een commissie is aangesteld, o.l.v. advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie Krings, om alle problemen inzake de rechtsbijstand in ons land te onderzoeken⁸⁶.

Vervolgens verzekert het centrum de *psycho-sociale, morele en opvoedende begeleiding* die de geholpen persoon nodig heeft om geleidelijk zelf zijn moeilijkheden te boven te komen. Deze hulp omvat o.m. de begeleiding van het gezin of van het individu bij het beheer van het gezinsbudget, bij de opvoeding van de kinderen, bij het te boven komen van crisisperiodes en conflictsituaties⁸⁷. Verwijzing inzonderheid naar private organismen is hier zeer wel mogelijk⁸⁸. Hierbij zullen de centra de vrije keuze van de betrokkenen moeten eerbiedigen, zo stelt de W.OCMW. Het is evenwel

niet duidelijk welke vrije keuze daardoor precies bedoeld wordt, noch welke verplichtingen in dat verband aan de centra worden opgelegd⁸⁹. De wet zegt ten slotte dat het OCMW ter zake rekening moet houden met de reeds verstrekte begeleiding en met de mogelijkheid tot voortzetting ervan door het andere centrum of dienst waarin de betrokkene reeds zijn vertrouwen heeft gesteld.

Het OCMW maakt de personen aan wie hulp wordt geboden zo nodig lid van verzorgingsinstellingen naar hun keuze, waarbij in de mate van het mogelijke een persoonlijke bijdrage van de betrokkene geëist wordt. In tegenstelling met de COO's, die eveneens deze bevoegdheid bezitten, zijn de OCMW's *verplicht* deze vorm van preventieve hulpverlening aan te wenden⁹⁰. Zoals voorheen zal deze taak van de centra vooral belangrijk zijn in de sector van de gezondheidszorgen.

Wanneer een persoon met het oog op het verkrijgen van het volledig voordeel van bepaalde sociale uitkeringen het bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling, neemt het OCMW alle maatregelen om hem een betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening door voor de betrokkene zelf als werkgever op te treden gedurende de bedoelde periode. Het gaat dan om een toevallige en kortstondige tewerkstelling waarop de bepalingen m.b.t. de personeelsleden van de centra niet van toepassing zijn. Dit systeem kan in zekere zin vergeleken worden met dat van de wedertewerkstelling van werklozen in de openbare besturen⁹¹. Deze dienstverlening kan ook beschouwd worden als een uitloper van de onderstand door arbeid die onder de W.OO bestaat (maar er nagenoeg in onbruik is geraakt), maar onder de W.OCMW is de hoofdbedoeling niet meer de steunverlening op zichzelf maar heeft het systeem de beperkte bedoeling de betrokkene in de mogelijkheid te stellen volledige sociale zekerheidsprestaties te verkrijgen.

b3. Gemeenschappelijke bepalingen (artt. 59 en 60, § 1)

De tussenkomst van het centrum, zowel inzake materiële hulp als inzake immateriële dienstverlening, wordt indien nodig voorafgegaan door een sociaal onderzoek dat besluit met een nauwkeurige diagnose nopens het bestaan en de omvang van de behoeften aan dienstverlening bij de betrokkene, en de meest passende middelen voorstelt om daarin te voorzien. Zoals in de W.RBM werd dit sociaal onderzoek niet absoluut verplicht gesteld omdat in een aantal individuele gevallen het bestaan van een bepaalde behoefte zo evident kan zijn dat een nauwkeurige diagnose van de toestand volstrekt overbodig is. Elke persoon die een beroep doet op de dienstverlening van een OCMW is ertoe gehouden elke nuttige inlichting nopens zijn toestand op te geven, en hij moet het centrum op de hoogte houden van elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op de dienstverlening die hem wordt geboden. Deze verplichting, die rust op de rechthebbende, is ingelast opdat het centrum in de mogelijkheid gesteld zou zijn, in geval van vrijwillig onjuiste of onvolledige aangifte vanwege de betrokkene, het geheel van de kosten van maatschappelijke dienstverlening terug te vorderen (*zie verder*)⁹².

c. Geneeskundige dienstverlening

c1. Geneeskundige verzorging thuis en in verplegingsinstellingen

Zoals voorheen de COO's moeten de OCMW's ervoor zorgen dat de betrokkenen alle mogelijke medisch-farmaceutische verzorging ten huize en geneeskundige zorgen in

581/16, amendementen Wijinckx, p. 3 (m.b.t. art. 60, c); Hand. Senaat, 10 juni 1976, pp. 2442-2443.

⁸³ Hand. Senaat, 10 juni 1976, p. 2444; zie ook Rapport senaatscommissie, pp. 117-118.

⁸⁴ Memorie, p. 19; Ontwerp van wet, p. 56.

⁸⁵ *Parl. Besch.*, Senaat, 1974-75, nr. 581/22, amendementen Van In; Rapport senaatscommissie, p. 115; Hand. Senaat, 10 juni 1976, p. 2443.

⁸⁶ Hand. Senaat, 10 juni 1976, p. 2443/2444.

⁸⁷ Memorie, p. 19.

⁸⁸ Rapport senaatscommissie, p. 105; *Parl. Besch.*, Senaat, 1974-75, nr. 581/16, amendementen Wijinckx, p. 3 (m.b.t. art. 60, a).

⁸⁹ Advies R.v.St., p. 138.

⁹⁰ Memorie, p. 20.

⁹¹ Rapport senaatscommissie, p. 116.

⁹² *Id.*, p. 102. Deze bepaling komt gedeeltelijk overeen met art. 7, § 2, W.RBM.

verplegingsinstellingen kunnen ontvangen. Deze medische zorgen kunnen verleend worden door een eigen medisch-farmaceutische dienst, resp. in eigen instellingen van het centrum ofwel door daartoe erkende geneesheren uit de gebiedsomschrijving van het centrum, resp. in andere verplegingsinstellingen waarmee het centrum een overeenkomst heeft gesloten.

c2. *Hulp aan en vervoer en opname van de personen die zich buiten de openbare weg bevinden en onmiddellijk geneeskundige verzorging nodig hebben (art. 58)*

Zoals de COO's moeten de OCMW's zorgen voor de *dringende hulpverlening* aan zieken en gewonden die zich op het grondgebied van de door hen bediende gemeente(n) bevinden, buiten de openbare weg of een openbare plaats, en die onmiddellijk geneeskundige verzorging nodig hebben, en dit ongeacht waar de betrokkenen hun woonplaats hebben⁹³. De centra moeten er eveneens voor zorgen dat deze personen, indien nodig, naar de geschikte verplegingsinrichting worden vervoerd, en erin worden opgenomen. Ten slotte zijn de centra ertoe gehouden in hun eigen instellingen alle zieken en gewonden op te nemen die onmiddellijk geneeskundige verzorging nodig hebben; indien ze zelf geen verplegingsinrichting hebben moeten ze hiertoe een overeenkomst afsluiten met andere centra of met instellingen. Ook wat de dringende hulpverlening en het vervoer betreft kunnen de centra ofwel zelf een dienst inrichten ofwel hiertoe een overeenkomst sluiten hetzij met een ander centrum, met een openbaar bestuur of met een private instelling. Aldus wordt het dualistisch systeem behouden dat ingevoerd werd door de Wet van 8 juli 1964 zodat het de dienst van het eenvormig oproepstelsel (dienst 900) dan wel het OCMW is die voor de dringende hulp zorgen naargelang de persoon die deze hulp behoeft zich al dan niet op een openbare weg of op een openbare plaats bevindt⁹⁴.

c3. *Preventieve geneeskundige dienstverlening*

Aangezien de dienstverlening die de centra tot taak hebben te verzekeren ook de *preventieve* hulp inhoudt zijn zij er eveneens toe gehouden de organisatie van de preventieve geneeskunde op zich te nemen. Geen enkele overheid of instelling is tot op heden wettelijk verplicht diensten of inrichtingen voor preventieve geneeskunde op te richten en te beheren. De organisatie van de preventieve geneeskunde behoort thans tot de taken van de OCMW's telkens als het openbaar en het privé-initiatief in gebreke zijn gebleven⁹⁵.

d. *De voogdij over en de materiële bewaring van minderjarigen (artt. 57, lid 4, 63-68, en 103-104)*

De W.OCMW bepaalt dat de centra de voogdij uitoefenen over of althans de bewaring en de opvoeding verzekeren van de minderjarigen die hun door de wet, de ouders of overheidsorganen zijn toevertrouwd. Het gaat hier om de voortzetting van de taak van de COO's, maar met een enigszins gewijzigde juridische regeling.

d1. Het OCMW oefent de *voogdij* uit over elke minderjarige over wie niemand het ouderlijk gezag, de voogdij of de materiële bewaring heeft en die zich bevindt op het grondgebied van de gemeente die door het centrum bediend wordt. Het betreft hier een enigszins ruimere categorie kinderen dan die waarover de COO de voogdij uitoefent (vondelingen, verlaten kinderen en behoeftige wezen)⁹⁶. De

W.OCMW bepaalt weliswaar dat deze kinderen aan het centrum worden "toevertrouwd" en uit deze onduidelijke terminologie zou men verkeerdelijk kunnen afleiden dat het centrum alleen voor de materiële bewaring van die kinderen dient te zorgen; uit de samenhang van de verschillende artikelen die over deze materie handelen en uit de voorbereidende teksten blijkt nochtans duidelijk dat hiermee alleen het voogdij-uitoefenen bedoeld kan zijn. Een centrum kan daarenboven door de jeugdrechtbank of door het jeugdbeschermingscomité de voogdij toegewezen krijgen over minderjarigen van wie het reeds de materiële bewaring heeft. De jeugdrechtbank of het jeugdbeschermingscomité kunnen de voogdij aan de centra alleen opdragen t.a.v. minderjarigen van wie de ouders geheel of gedeeltelijk van het ouderlijk gezag ontzet zijn. Deze beperking kwam in het voorontwerp niet voor zodat volgens deze tekst de bevoegdheid van de jeugdrechtbanken werd uitgebreid aangezien ze zo het recht gekregen zouden hebben om ook buiten elke ontzetting van de ouderlijke macht de gehele voogdij op te dragen aan een publiekrechtelijk orgaan; dit was inderdaad niet wenselijk⁹⁷. Niet alleen de jeugdrechtbank maar ook het *comité voor de jeugdbescherming* kan de voogdij aan de centra opdragen⁹⁸; dit is in overeenstemming met art. 34 van de wet betreffende de jeugdbescherming (Wet van 8 april 1965) dat bepaalt dat de jeugdbeschermingscomités de persoon kunnen aanwijzen die belast zal zijn met de uitoefening van de ouderlijke prerogatieven t.a.v. de kinderen wier ouders van de ouderlijke macht ontzet zijn, voor zover de jeugdrechtbank dit niet zelf heeft gedaan⁹⁹.

T.a.v. deze twee categorieën kinderen die onder de voogdij staan van een OCMW vervult de RMW de taak die in het Burgerlijk Wetboek aan de *familieraad* is opgedragen, en wijst hij onder zijn leden een persoon aan die de taak van *voogd* zal vervullen. Aldus is de taak van de RMW enerzijds en die van het aangewezen lid van de raad anderzijds duidelijk afgebakend, maar is men niet ingegaan op de suggestie van de Raad van State dat de aanwijzing van een lid van de raad enkel tot doel zou hebben de vertegenwoordiging van de minderjarige te verzekeren (waarvoor uiteraard een beroep gedaan moet worden op een natuurlijke persoon), in welk geval men had moeten spreken van een vertegenwoordiger i.p.v. een voogd¹⁰⁰. Steeds volgens de Raad van State biedt de voorgestelde regeling (die ook de uiteindelijk aanvaarde is) in elk geval niet dezelfde waarborgen als de gemeenschappelijke regeling, omdat daar de familieraad immers een duidelijk van de voogd onderscheiden orgaan is dat tot taak heeft een bepaald toezicht op de voogd uit te oefenen, en dat bovendien voorgezeten wordt door een vrederechter¹⁰¹.

Door de toewijzing, aan de ene kant, van de taken die in het Burgerlijk Wetboek aan de familieraad toekomen, aan de RMW en, van de andere kant, van de taken die in het Burgerlijk Wetboek aan de voogd toekomen, aan het aan-

van rechtswege onder voogdij van een OCMW geplaatst te worden (en om onder die voogdij te blijven). M.i. bestaat dit gevaar niet aangezien t.o.v. de meeste "anonieme" kinderen wel iemand de materiële bewaring uitoefent.

⁹⁷ Vgl. de impliciete kritiek vanwege de Raad van State: Advies R.v.St., p. 139.

⁹⁸ Bij de voorbereiding van deze nieuwe wet eens te meer nagelaten de verhouding van de organen van de jeugdbescherming t.o.v. de OCMW's aan een systematisch onderzoek te onderwerpen. Het zou wellicht aangewezen geweest zijn de taken van de jeugdbeschermingscomités inzake *individuele* maatregelen over te dragen aan de openbare centra; zie *Parl. Besch., Kamer*, 1975-76, nr. 733/1 (Wetsvoorstel tot instelling van gezinsgerechten), toelichting, p. 4.

⁹⁹ Rapport senaatscommissie, p. 122.

¹⁰⁰ Advies R.v.St., p. 140; Rapport senaatscommissie, p. 123.

¹⁰¹ Advies R.v.St., p. 140.

⁹³ Rapport senaatscommissie, p. 98.

⁹⁴ Advies R.v.St., p. 138.

⁹⁵ Memorie, p. 20.

⁹⁶ Op dit automatisch onder voogdij van de centra plaatsen werd reeds kritiek uitgebracht (weliswaar t.a.v. de tekst van het ontwerp van wet) door M.T. MEULDERS-KLEIN, "Le secret de la maternité", *J.T.*, 1976, 435, voetnoot 130: volgens de auteur loopt aldus elk "anoniem" kind de kans om

gewezen raadslid, werd in elk geval de voorheen in de COO's sinds lang gevestigde praktijk wettelijk bekrachtigd. Door deze uitdrukkelijke toekenning aan de RMW van de bevoegdheden van de familieraad (wat in de W.OO niet het geval is) wordt ook een einde gemaakt aan de vele betwistingen aangaande het toestemmingsrecht tot de adoptie en de wettiging door adoptie van de onder voogdij van het publiekrechtelijk orgaan staande kinderen: onder de W.OCMW dient de RMW en alleen hij toe te stemmen (vgl. art. 348, § 1, lid 3, B.W.). Dit is m.i. een goede oplossing¹⁰².

Het beheer van de eventuele goederen van de onder voogdij van de OCMW geplaatste kinderen wordt, zoals onder de W.OO, toevertrouwd aan de *ontvanger* van het centrum, die t.a.v. die goederen dezelfde functies uitoefent als t.a.v. goederen van het OCMW. Als waarborg voor de voogdij geldt de zekerheid die de ontvanger moet stellen. Aangezien niet de door de RMW onder zijn leden aangestelde voogd maar de ontvanger van het OCMW de goederen van de minderjarige beheert, en m.b.t. hem geen enkele verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek wordt gemaakt, dienen de formaliteiten die in het Burgerlijk Wetboek worden voorgeschreven bij het begin en het einde van de voogdij ter vrijwaring van de materiële belangen van de minderjarige *niet* in acht genomen te worden t.a.v. de onder voogdij van een OCMW geplaatste minderjarige¹⁰³.

De voogdij van een OCMW uitgeoefend door een lid van de RMW¹⁰⁴ neemt volgens de Wet van 8 juli 1976 een einde in twee gevallen: 1° zodra is voorzien in een voogdij met toepassing van de regels van het B.W.; 2° in geval van adoptie, pleegvoogdij, erkenning, wettiging of herstel van de ouders die van het ouderlijk gezag ontzet waren, in de rechten die hun waren ontnomen. Er bestaat dus geen mogelijkheid voor het OCMW om zich in geval van erkenning of wettiging te verzetten tegen de onttrekking van het kind aan zijn voogdij, zoals dat bepaald was in het ontwerp van wet (beroep op de jeugdrechtsbank)¹⁰⁵; dit valt te betreuren.

d2. Buiten de minderjarigen over wie het centrum de voogdij uitoefent kunnen minderjarigen ook door de ouders of door de voogd, of door overheidsorganen, onder de *materiële bewaring* van het centrum geplaatst worden. In dit geval zorgt alleen het OCMW voor het toezicht op en het onderhoud en de opvoeding van de minderjarigen, maar dient het zich niet in te laten met de fundamentele opties inzake hun opvoeding (ideologische opvoeding, schoolkeuze, enz. ...) en oefent het evenmin het hoedrecht in de ruime betekenis uit (toestemming tot huwelijk en adoptie, enz. ...). De persoon of instantie die de minderjarige onder de materiële bewaring van het centrum geplaatst heeft kan er hem dan ook op elk ogenblik opnieuw aan onttrekken. Het centrum zou evenwel de tussenkomst van de jeugdrechtsbank kunnen vragen opdat een onder zijn materiële bewaring staande minderjarige niet teruggenomen zou kunnen worden op eenvoudig verzoek van de ouder(s) of voogd, indien diens gezondheid, veiligheid of zedelijkheid anders gevaar loopt wegens het milieu waarin hij zal moeten leven of wegens zijn bezigheden, of wanneer de omstandigheden waarin hij zal worden opgevoed door het gedrag van degenen die hem onder hun bewaring zouden hebben gevaar opleveren.

¹⁰² M.T. MEULDERS-KLEIN, *l.c.*, die eveneens deze interpretatie van de W.OCMW voorstaat, vindt die oplossing evenwel in strijd met de geest van de Wet van 7 maart 1938 op de voogdij van de natuurlijke kinderen en met die van de Wet van 21 maart 1969. M.i. is dit niet het geval.

¹⁰³ Vgl. Advies R.v.St., p. 140.

¹⁰⁴ Art. 68 van de W.OCMW spreekt verkeerdelijk over "de voogdij van een lid van de raad voor maatschappelijk welzijn", terwijl in art. 57, lid 4, staat: "het centrum oefent de voogdij uit over ..." en in de artt. 103 en 104 gesproken wordt over "de kinderen die onder de voogdij staan van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn".

¹⁰⁵ Ontwerp van wet, p. 59 (voorgesteld art. 71, § 2).

d3. De inkomsten van de eventuele goederen en van de kapitalen die toebehoren aan de minderjarigen die onder de voogdij of onder de materiële bewaring van een OCMW staan *kunnen* tot hun vertrek ten bate van dit centrum geïnd worden ten belope van de gemaakte kosten. In tegenstelling tot de COO's zijn de centra niet verplicht tot die inning over te gaan¹⁰⁶.

e. Beroepsmogelijkheid inzake individuele dienstverlening (artt. 69-74)

Een van de belangrijkste innovaties van de Wet van 8 juli 1976 is de mogelijkheid die voor de betrokkene gecreëerd wordt om in beroep te gaan tegen te hunnen opzichte genomen beslissingen inzake individuele dienstverlening, en de uitbouw van een degelijke beroepsprocedure. (De mogelijkheid die onder de W.OO bestaat, voor de behoeftigen die menen benadeeld te zijn door een beslissing van de COO, om bezwaar in te dienen bij het comité van verzoening is immers slechts een lachertje!) Deze beroepsmogelijkheid stelt elke persoon overigens in de mogelijkheid om het recht dat hij heeft op maatschappelijke dienstverlening effectief te realiseren.

Voor de uitoefening van dit beroep wordt in de W.OCMW een speciale administratieve rechtsmacht opgericht, *beroepskamers* genoemd. De vraag aan welke instantie de kennisgeving van de beroepen in het kader van de W.OCMW toevertrouwd diende te worden werd in de Senaatscommissie met grote zorgvuldigheid onderzocht¹⁰⁷. Uiteindelijk heeft men het gehouden bij per provincie speciaal op te richten beroepskamers, zoals in het ontwerp van wet werd voorgesteld¹⁰⁸. Dit was ook de stelling die de V.B.S.G. sinds 1967 verdedigde¹⁰⁹, en die in verscheidene wetsvoorstellen voorkwam¹¹⁰. De stelling dat de *arbeidsrechtbanken* bevoegd dienden te zijn werd evenwel door verscheidene parlementsleden verdedigd¹¹¹: zij legden er de nadruk op dat met het invoeren van het Gerechtelijk Wetboek in 1967 de wetgever beoogde m.b.t. het sociaal contentieux alle soorten administratieve rechtscolleges af te schaffen en beroepsmagistraten in het kader van de magistratuur te belasten met het sociaal contentieux in alle zaken, zodat men met het invoeren van nieuwe administratieve rechtscolleges de weg terug inslaat. In dit verband werd daarenboven gewezen op de noodzaak en de nuttigheid van beroepsmagistraten in zulke delicate materie. Verder werd aangehaald dat de W.RBM de arbeidsrechtbank bevoegd heeft gemaakt om kennis te nemen van het beroep dat aangetekend wordt tegen beslissingen van de COO's — straks de OCMW's — ter zake. Nu men in het kader van de W.OCMW een administratief rechtscollege bevoegd verklaart zal men tot situaties komen waarin bepaalde personen zich m.b.t. het beroep tegen beslissingen van organen van één OCMW zullen moeten wenden tot twee verschillende rechtsinstanties, de arbeidsrechtbank voor het beroep tegen de beslissingen inzake RBM en de provinciale beroepskamer voor het beroep tegen de beslissing over andere individuele dienstverlening.

In het ontwerp van wet niet gesproken over *beroep* maar over *herziening*. Tegen de opvatting van de minister in, die pleitte voor het behoud van de term "herziening" omdat de taak van de provinciale beroepskamer erin bestaat het dossier aan een volledig nieuw onderzoek te onderwerpen, werd geopteerd voor de term *beroep* aangezien het gaat om het aanvechten van de in eerste instantie genomen beslissing bij een daarvan volledig onafhankelijk administratief rechtscollege¹¹¹. Er kan immers, niettegenstaande de

¹⁰⁶ Rapport senaatscommissie, p. 147.

¹⁰⁷ *Ib.*, p. 126/128.

¹⁰⁸ Ontwerp van wet, p. 59.

¹⁰⁹ *De Gemeente*, 1967, 210-211.

¹¹⁰ *Parl. Besch., Kamer*, 1973-74, nr. 745/1, pp. 39-40 (voorgestelde art. 66-69).

¹¹¹ Rapport senaatscommissie, p. 126.

terughoudendheid van de Raad van State¹¹², geen discussie bestaan over het karakter van administratief rechtscollege van deze beroepskamers. De vermindering van het aantal leden van zeven, zoals oorspronkelijk was voorgesteld, tot vijf¹¹³, en de verplichting om de persoon die het beroep ingesteld heeft vooraf te horen, zijn bijkomende aanwijzingen daarvoor¹¹⁴.

In elke provincie worden een of meer beroepskamers opgericht waarvan het aantal, de zetel, het rechtsgebied, de werking en de rechtspleging bepaald worden bij koninklijk besluit. Het is niet de bedoeling van deze beroepskamers permanent zitting houdende organen te maken, hoewel dit natuurlijk ook zal afhangen van de frequentie van de gevallen die in beroep behandeld moeten worden¹¹⁵.

Inzake de kwestie van de samenstelling van deze beroepskamers werden twee principes in rekening gebracht: dat van de doeltreffendheid en dat van de gewenste representativiteit. Op het vlak van de *doeltreffendheid* bleek een aantal van vijf leden werkelijk een maximum om voor de kamer het karakter van rechtscolleges te behouden. Op het vlak van de *representativiteit* van de leden was het niet doenbaar in de wet of in een uitvoeringsbesluit een opsomming te geven van al de diensten en instellingen, openbare en private, die betrokken zijn in sociale en medisch-sociale aangelegenheden, zodat noch in de wet noch in een uitvoeringsbesluit criteria worden aangegeven m.b.t. diensten of instellingen waaruit die leden genomen dienen te worden¹¹⁶. De voorzitter van elke beroepskamer zal bij koninklijk besluit aangewezen worden onder de werkende magistraten van de hoven en rechtbanken van het rechtsgebied van de betrokken kamer. Voor de overige vier leden van elke beroepskamer worden er twee rechtstreeks benoemd door de minister van Volksgezondheid en de resterende twee door dezelfde minister onder de op dubbele lijsten door de bestendige deputaties voorgedragen kandidaturen. Aldus heeft men een zekere zeggenschap van een plaatselijke instantie bij de benoemingen willen organiseren¹¹⁷. Er bestaat een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van een beroepskamer enerzijds en het lidmaatschap van de bestendige deputatie en van een RMW of de functie van personeelslid van een OCMW anderzijds.

Voor iedere persoon staat de mogelijkheid open om bij de provinciale beroepskamer beroep aan te tekenen tegen een beslissing inzake *individuele* dienstverlening die te zijnen opzichte genomen werd door de RMW of door een der organen aan wie de raad de bevoegdheden heeft overgedragen (vast bureau, bijzonder comité voor de sociale dienst). Alleen beslissingen inzake *individuele* dienstverlening kunnen aanleiding geven tot een beroep, maar ter zake is beroep algemeen en voor alle gevallen mogelijk: alle beslissingen inzake materiële hulp (*zie b1*), inzake immateriële dienstverlening (*zie b2*), inzake geneeskundige dienstverlening (*zie c*) als inzake de voogdij en materiële bewaring over minderjarigen (*zie d*) kunnen aanleiding geven tot een beroep¹¹⁸. Niet alleen wanneer een zaak ten gronde door een orgaan

van het OCMW werd beslist staat er beroep open, maar dit is eveneens het geval wanneer het orgaan beslist tot uitstel van de zaak¹¹⁹. Ten slotte staat er voor de betrokkene ook beroep open wanneer een der organen van het centrum een maand te rekenen van de ontvangst van het verzoek heeft laten verstrijken zonder een beslissing te nemen; dit biedt een bescherming van de betrokkene tegen mogelijke laksheid van sommige RMW's. Beroep kan in elk geval slechts worden ingesteld door de persoon die om een of andere dienstverlening vanwege het OCMW heeft gevraagd¹²⁰.

Het beroep moet worden ingesteld bij een verzoekschrift neer te leggen op het secretariaat van de bevoegde beroepskamer of bij een ter post aangezekende brief aan het secretariaat te richten. Het moet worden ingesteld binnen de maand na de ontvangst van de beslissing van het orgaan van het centrum, of binnen de maand na het verstrijken van de termijn van één maand binnen welke het bevoegd orgaan nagelaten heeft aangaande een verzoek een beslissing te nemen. Zoals inzake het recht op een bestaansminimum is ook hier niet bepaald dat deze termijn van één maand voorgeschreven is op straffe van verval: aangezien er geen sprake van kan zijn de sanctie van verval toe te passen waar de wet dit niet voorschrijft — ook hier gaat het immers niet om het aanwenden van een rechtsmiddel — zal de beroepskamer niet ambtshalve moeten onderzoeken of het door de betrokkene ingesteld beroep tijdig werd ingediend. Zoals bijna steeds het geval is bij het instellen van een beroep tegen een administratieve beslissing wordt ook de uitvoering van de beslissing van het orgaan van het OCMW erdoor *niet* geschorst. De beroepskamer kan pas een beslissing nemen nadat zij de voorzitter van de RMW en de verzoeker ten minste drie werkdagen tevoren heeft opgeroepen en hen heeft gehoord indien zij verschijnen. De beroepskamer wint alle nodige inlichtingen in en beveelt in voorkomend geval een sociaal en medisch onderzoek. De beroepskamer dient dus de zaak weer integraal op te nemen en kan een beslissing nemen in verschillende richtingen: bevestiging van de dienstverlening waartoe beslist was, afwijzing ervan, hervorming¹²¹. De beroepskamer dient haar beslissing te nemen binnen veertig dagen na de ontvangst van het verzoekschrift. Deze termijn kan met dertig dagen worden verlengd bij een met redenen omklede beslissing van de beroepskamer. Op het niet-naleven van deze termijn door de beroepskamer staat evenwel geen enkele sanctie. De door de beroepskamer genomen beslissing moet binnen acht dagen betekend worden aan de verzoeker en aan het OCMW, dat voor de onmiddellijke uitvoering ervan moet zorgen. Hoger beroep tegen de beslissingen van een beroepskamer is niet mogelijk (er staat in voorkomend geval alleen een beroep open tot nietigverklaring van de genomen beslissing bij de Raad van State, die dan als cassatierechter optreedt).

f. Collectieve dienstverlening

f1. Oprichting en organisatie van inrichtingen en diensten (art. 60, § 6)

Elk OCMW is in de mogelijkheid om inrichtingen en diensten met sociaal, curatief of preventief karakter op te richten. Het zal dit doen indien "de noodzakelijkheid zich voordoet" (waarover het evenwel zelf te oordelen heeft), en in voorkomend geval in het kader van een bestaande planning, wat overleg met andere plaatselijke publieke instanties (inzonderheid het gemeentebestuur) en met plaatselijke private organismen veronderstelt. Aldus wordt de bevoegdheid daartoe waarvan de grote COO's reeds lang gebruik maken, in de W.OCMW uitdrukkelijk geregeld. Bij dit punt komt

¹¹² Advies R.v.St., pp. 143-144.

¹¹³ Memorie, p. 23.

¹¹⁴ In de werknota van minister Vandekerckhove tot globale hervorming van het administratief contentieux wordt voorgesteld de bevoegdheid van de provinciale beroepskamers over te dragen op nieuw op te richten *administratieve rechtbanken* (R. VANDEKERCKHOVE, o.c., pp. 57-58; zie ook p. 39).

¹¹⁵ Rapport senaatscommissie, p. 129.

¹¹⁶ Memorie, p. 23.

¹¹⁷ *Ib.*, p. 23.

¹¹⁸ Zie Ontwerp van wet, p. 60, m.b.t. het voorgestelde art. 75, dat uitdrukkelijk de artikelen opsomde met de materies die een beroep mogelijk maken bij een beslissing (of ontstentenis van beslissing) van een orgaan van het centrum.

¹¹⁹ Rapport senaatscommissie, p. 131.

¹²⁰ *Ib.*, p. 131.

¹²¹ *Ib.*, p. 131.

natuurlijk het probleem ter sprake van de respectieve bevoegdheden van de OCMW's en van de gemeenten. Het was de bedoeling van de minister van Volksgezondheid met de nieuwe wet een einde te maken aan de thans op veel plaatsen bestaande bevoegdheidsconflicten tussen de gemeentebesturen en de COO's m.b.t. de uitvoering van bepaalde taken van maatschappelijke dienstverlening. Daarom was in het ontwerp van wet bepaald dat de gemeenten (en andere ondergeschikte lokale openbare besturen, inzonderheid intercommunales) weliswaar konden voortgaan met het bouwen van inrichtingen met een sociale en medisch-sociale bestemming of met het oprichten van sociale diensten, maar dat zij het beheer ervan uitsluitend zouden moeten toevertrouwen aan hun OCMW¹²². Het ontwerp van wet ging dus in zekere zin uit van een *maximalistische* visie op de taak van de OCMW's, hoewel ten overvloede werd benadrukt dat het niet de bedoeling kon zijn dat nu alle sociale opdrachten op plaatselijk vlak aan de centra zouden worden toevertrouwd, maar dat de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen ter zake niet werd uitgesloten¹²³. Onder druk van de aanhangers van een *minimalistische* visie op de taken van de centra t.o.v. die van de gemeenten heeft de minister de tekst m.b.t. het exclusief beheer door de centra van alle instellingen of diensten met sociaal, curatief en preventief karakter moeten intrekken¹²⁴.

f2. Realisatie van sociale woningbouw (art. 79)

De OCMW's zijn bevoegd, zoals voorheen de COO's, om hun kapitalen aan te wenden voor de bouw of de aankoop van woningen voor bejaarden en voor minder-validen, voor de aankoop van bossen en gronden, en voor participatie in bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen. Aldus kunnen de centra direct of indirect sociale woningbouw realiseren, en is het hun principieel ook toegestaan hun beschikbare kapitalen te herbeleggen in gebouwde of ongebouwde onroerende goederen. Onroerende beleggingen kunnen evenwel niet een doel op zichzelf zijn en kunnen slechts aanvaard worden voor zover ze in functie staan van de wettelijke taken van de OCMW's¹²⁵. Wat de directe realisatie van de sociale woningbouw betreft zijn de activiteiten van de centra niet beperkt tot woningen voor bejaarden en minder-validen, die in de W.OCMW slechts enuntiatief worden aangegeven¹²⁷, maar moeten de OCMW's zich van de andere kant ook hoeden voor concurrentie met de plaatselijke en gewestelijke maatschappijen voor sociale woningbouw die erkend zijn door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of door de Nationale Landmaatschappij¹²⁸.

g. Beroep op en coördinatie met private en met andere openbare instellingen en diensten

g1. Beroep op personen, inrichtingen en diensten (art. 61)

Gezien het zeer uitgebreid activiteitsveld dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is toebedeeld zijn deze niet verplicht om alle taken die hun zijn opgedragen zelf uit te voeren. De centra kunnen hiertoe een beroep doen op de medewerking van personen, van inrichtingen of diensten die opgericht zijn hetzij door andere openbare besturen, hetzij op privé-initiatief, en die in staat zijn de middelen aan te wenden tot verwezenlijking van een bepaald aspect van de maatschappelijke dienstverlening. Indien in bepaalde gevallen het centrum aldus een beroep doet op personen of op bestaande instellingen of diensten dan is het normaal dat het de door die instanties naar aanleiding

daarvan gemaakte kosten te zijnen laste neemt¹²⁹. Daartoe is in de W.OCMW de bepaling opgenomen dat het centrum de eventuele kosten van deze samenwerking kan dragen indien deze niet ter uitvoering van een andere wet of reglement, een overeenkomst of een rechterlijke beslissing worden gedekt. Indien een bepaald centrum niet over de gepaste dienst of inrichting beschikt om op alle gebieden op een aangepaste manier de maatschappelijke dienstverlening te verschaffen waarvoor het verantwoordelijk is, dan zal het bij voorkeur op permanente wijze hiervoor samenwerken hetzij met een ander OCMW, een ander openbaar bestuur of een instelling van openbaar nut, hetzij met een privé-instelling of met een privé-persoon, en dit door middel van een *overeenkomst*. Ook dit is geen nieuwigheid aangezien ook onder de W.OO het systeem van de overeenkomsten tussen COO's onderling of tussen een COO en een ander (privaat of publiek) organisme voor de uitoefening van bepaalde taken gangbaar was. Wel een nieuwigheid is het feit dat deze overeenkomsten, ook die met particuliere instanties, aan geen enkele goedkeuring onderworpen zijn.

g2. Coördinatie en overleg (art. 62)

Met het oog op een soepele samenwerking tussen het OCMW en de plaatselijke publieke en private diensten en instellingen van maatschappelijk werk, en op het verzekeren van de continuïteit in de begeleiding van de betrokkene als ook van de praktische dagelijkse uitwerking van de taken waarvoor het centrum verantwoordelijk is maar die het in voorkomend geval samen met andere diensten en instellingen uitvoert, is een voortdurend contact tussen sociale werkers van alle diensten in de gebiedsomschrijving van het centrum noodzakelijk¹³⁰. Vandaar dat de W.OCMW elk centrum in de mogelijkheid stelt aan deze diensten en instellingen voor te stellen een *overlegcomité* te constitueren waarin de maatschappelijke werkers van het centrum en die van de betrokken diensten en instellingen hun werkzaamheden coördineren en overleg plegen over de vastgestelde individuele en collectieve behoeften en over de middelen om daarin te voorzien. Een voorstel om ook andere vertegenwoordigers van de instellingen en diensten eventueel aan het overleg te laten deelnemen werd niet aangenomen¹³¹. Uiteraard zal het niet mogelijk zijn om een dergelijk overlegcomité in te stellen op eenzijdig voorstel van de OCMW's, maar zal het welslagen van het initiatief afhangen van de instemming van de andere diensten en instellingen¹³². Door het uitsluiten van de beleidsverantwoordelijken en gezien de onmogelijkheid om imperatieve beslissingen te nemen is het duidelijk dat het niet van een dergelijk orgaan is dat men een — noodzakelijke — coördinatie van de globale maatschappelijke dienstverlening op lokaal vlak moet verwachten¹³³.

9. BIJDRAGE IN EN TERUGVORDERING VAN DE KOSTEN VAN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

a. Bijdrage in de kosten van maatschappelijke dienstverlening (artt. 97 en 98, § 1, lid 1)

De OCMW's kunnen van de personen die een beroep doen op de door hen verstrekte maatschappelijke dienstverlening een *bijdrage* vragen in de daarbij gemaakte kosten¹³⁴. De volgende kosten komen in aanmerking voor een bijdragevorde-

¹²⁹ Memorie, p. 21.

¹³⁰ *Ib.*, p. 22.

¹³¹ Verslag senaatscommissie, p. 114.

¹³² *Ib.*, p. 113.

¹³³ Vgl. P. VAN ACKER, "De centra centraal", T.S.W., 1975, 4-5.

¹³⁴ Art. 98 van de W.OCMW en de erop volgende artikelen hebben het over de *begunstigde*, wat in de sociale wetgeving in het algemeen en in een wet die het recht op maatschappelijke dienstverlening instelt in het bijzonder, ongepast voorkomt.

¹²² Ontwerp van wet, p. 57; Memorie, p. 21; Rapport senaatscommissie, p. 12.

¹²³ Rapport senaatscommissie, p. 94.

¹²⁴ *Ib.*, p. 109-110.

¹²⁵ *Ib.*, pp. 99, 134 en 136.

¹²⁶ *Ib.*, p. 136.

¹²⁷ *Argument: ib.*, p. 137.

¹²⁸ *Ib.*, p. 135.

ring: kosten van ziekenhuisverpleging en huisvesting, met inbegrip van die welke gemaakt zijn in de inrichtingen van het centrum, kosten van in natura verleende materiële hulp en in het algemeen alle kosten van maatschappelijke dienstverlening die berekend zijn volgens vooraf vastgestelde algemene tarieven, d.w.z. tarieven die voor iedere rechthebbende van toepassing zijn, in tegenstelling met een tarifiering die voor elk individueel geval afzonderlijk wordt opgemaakt¹³⁵. De volgende kosten zijn uitgesloten van bijdragebetaling: 1° de administratiekosten die het centrum maakt bij het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening (doch niet de procedurekosten die gemaakt worden n.a.v. het opvorderen van de door de betrokkenen verschuldigde bijdragen); 2° de kosten van het sociaal onderzoek en de diagnosestelling die het centrum doet voorafgaandelijk aan of n.a.v. zijn tussenkomst m.b.t. de rechthebbende; 3° de kosten die het centrum maakt door het verstrekken van een of andere vorm van immateriële dienstverlening, uitgezonderd: a) de kosten die gemaakt worden wanneer het centrum een persoon aan wie het hulp biedt lid maakt van een verzorgingsinstelling, alsook b) de kosten die het centrum maakt n.a.v. het bezorgen van een betrekking aan de betrokkene behalve, uiteraard, wanneer het zelf als werkgever optreedt; 4° de kosten van geldelijke steun¹³⁶.

Het centrum is niet verplicht om een bijdrage te vorderen van degenen die op hem een beroep doen¹³⁷, onverminderd natuurlijk de toepassing van andere wettelijke en van reglementaire bepalingen die wel deze verplichtingen kunnen inhouden. Wanneer het centrum evenwel voor bepaalde vormen van dienstverlening een bijdrage eist, dan moet het hiervoor een tarief opstellen dat rekening houdt met de inkomsten van de rechthebbenden (dit kan eventueel ook een zerotarief bevatten voor de allerlaagste inkomstencategorieën) en moet het dit toepassen op elke rechthebbende.

b. Terugvordering van de door het OCMW bij wijze van voorschot verleende geldelijke steun

Wanneer een persoon, die van het OCMW bij wijze van voorschot geldelijke steun verkregen heeft, de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij reeds bezat tijdens de periode waarvoor hem die hulp verleend werd, kan het centrum de aldus betaalde sommen van hem terugvorderen tot beloop van het bedrag waarvoor de bedoelde inkomsten bij de berekening van het bedrag van de toegekende geldelijke steun in aanmerking hadden moeten worden genomen indien de betrokkene er te dien tijde reeds de beschikking over gehad zou hebben. Het gaat hier om een verduidelijking van het bepaalde in art. 16 van de Wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand. Ook hier is het duidelijk dat het centrum geenszins verplicht is om de verleende voorschotten achteraf terug te vorderen.

c. Terugvordering van de kosten van maatschappelijke dienstverlening ten laste van de rechthebbende zelf, van zijn erfgenamen of legatarissen, van zijn onderhoudsplichtigen en van de derde-aansprakelijke

c1. Terugvordering ten laste van de rechthebbende zelf (art. 98, § 1, lid 2)

Onder de W.OCMW kan het centrum alleen nog maar

¹³⁵ Rapport senaatscommissie, p. 146.

¹³⁶ Dit laatste volgt uit de aard der zaak zelf, hoewel uit de letter van de wet eerder het tegenovergestelde zou kunnen worden afgeleid.

¹³⁷ Art. 98, § 1, lid 1, zegt: "Onverminderd (...) bepaalt het OCMW het deel dat de begunstigde moet bijdragen." Deze bepaling heeft geenszins een gebiedend karakter doch beoogt slechts de vaststelling van een feitelijke toestand. *Argument*: art. 17, lid 1, van de Wet van 2 april 1965, en de daarvoor aanvaarde interpretatie.

in één geval de gemaakte kosten terugvorderen ten laste van de rechthebbende zelf, namelijk in het geval dat deze vrijwillig een onjuiste of onvolledige aangifte heeft gedaan van zijn inkomsten, zijn familiale toestand of elk ander voor het centrum nuttig gegeven nopens zijn toestand. Maar in zulk geval moet het centrum de kosten van maatschappelijke dienstverlening terugvorderen ongeacht de financiële toestand van de betrokkene: het centrum heeft ter zake geen enkele appreciatiebevoegdheid.

c2. Terugvordering ten laste van de erfgenamen en legatarissen van de rechthebbende (art. 100)

Wanneer een persoon die van het OCMW materiële hulp ontvangen heeft of op kosten van het OCMW in een inrichting is opgenomen¹³⁸ komt te overlijden en hij roerende of onroerende goederen nalaat, dan kan het centrum de kosten verbonden aan deze dienstverlening en gemaakt gedurende de laatste vijf jaar vóór het overlijden verhalen op de erfgenamen en/of de legatarissen van de overledene.

c3. Terugvordering ten laste van de onderhoudsplichtigen van de rechthebbende (art. 98, § 2, lid 1)

Zoals onder de W.OO het geval is, alsook in de W.RBM, kan het OCMW de kosten die het gemaakt heeft terugvorderen van de onderhoudsplichtigen van de rechthebbende, en dit tot beloop van het bedrag waartoe zij gehouden konden zijn gedurende de tijd dat de hulp werd verstrekt. De kosten van maatschappelijke dienstverlening die aldus kunnen worden teruggevorderd zijn die waarvoor een bijdragebetaling van de rechthebbenden gevorderd kan worden, alsook de kosten van de door het centrum verleende geldelijke steun. In navolging van de W.RBM (art. 13, lid 2) bepaalt de W.OCMW nu dat het verhaalsrecht alleen kan worden uitgeoefend binnen de grenzen en onder de voorwaarden te bepalen bij koninklijk besluit. Er kan verwacht worden dat in het uitvoeringsbesluit dezelfde kring van personen en dezelfde inkomensvoorwaarden bepaald zullen worden als in K.B. 30 oktober 1974 (art. 32), namelijk: de echtgenoot en de ascendenten en descendenten in de eerste graad, en op voorwaarde dat hun belastbaar inkomen 250 000 fr., verhoogd met 25 000 fr. per persoon ten laste, te boven gaat.

d. Waarborg door een wettelijke hypotheek (art. 101)

Een innovatie in de W.OCMW is de mogelijkheid om de bijdragebetaling in of de terugbetaling van de kosten van maatschappelijke dienstverlening door de rechthebbende zelf of door zijn erfgenamen of legatarissen, te waarborgen door een wettelijke hypotheek op al de voor hypotheek vatbare goederen die aan de rechthebbende toebehoren of van zijn nalatenschap afhangen. Deze mogelijkheid is geïnspireerd op de Wet van 27 juni 1956 op het Speciaal Onderstandsfonds (art. 12, § 2)¹³⁹.

10. DE FINANCIERING VAN DE OCMW's (artt. 105-107)

De wijze van financiering van de nieuwe centra is een van de grote discussiepunten geweest. Uiteindelijk komt deze financiering in grote mate overeen met die van de COO's. Wanneer het OCMW niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de vervulling van zijn opdracht, wordt het verschil gedragen

¹³⁸ Art. 100 van de W.OCMW spreekt weliswaar alleen maar van *materiële individuele dienstverlening*, maar m.i. moet hieraan een andere betekenis gegeven worden als aan de *materiële hulp* uit art. 60, § 3. Dit volgt enerzijds uit de ratio legis van deze bepaling (men heeft alleen de kosten van immateriële hulpverlening willen uitsluiten) en anderzijds uit de gelijkenis van deze bepaling met art. 12, § 1, van de Wet van 27 juni 1956 betreffende het Speciaal Onderstandsfonds.

¹³⁹Memorie, p. 28.

door de bediende gemeente(n). Dit verschil moet geraamd worden in de begroting van het centrum. De gemeente dient een dotatie die gelijk is aan het bedrag van dit verschil in haar begroting in te schrijven. Voor de intercommunale OCMW's moeten de bediende gemeenten deelnemen in de dotatie in een verhouding waarvan de criteria bij koninklijk besluit worden bepaald. Onder de middelen van de OCMW's behoort het hun toekomende deel van het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn. Dit Bijzonder Fonds wordt gevormd door een deel van de dotatie van het Gemeentefonds af te zonderen dat omgeslagen wordt over de OCMW's. Zoals vóór de wet op het Gemeentefonds van 1964 worden de dotaties bestemd voor de OCMW's dus rechtstreeks aan de centra betaald en niet via de betrokken gemeenten zoals nu het geval is t.a.v. de COO's¹⁴⁰. Aangezien het Gemeentefonds in het kader van de voorlopige regionalisatie voortaan verdeeld wordt onder de drie gewesten, wordt in het aan elk gewest toegekend fonds een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn gevormd. Het percentage van dat aan het bijzonder fonds van elk gewest toekomend deel, alsook de objectieve normen voor de verdeling ervan onder de verschillende centra van het gewest, worden bij koninklijk besluit vastgesteld op voorstel van het betrokken ministerieel comité voor gewestelijke aangelegenheden en na advies van de betrokken gewestraad. De minister van Volksgezondheid was van oordeel dat de hervorming van de COO's in de beginfase geen aanleiding moet geven tot verhoogde uitgaven, en dat een voorafnemende op de dotatie van het Gemeentefonds derhalve toereikend moet zijn¹⁴¹.

11. VERENIGINGEN MET ANDERE CENTRA, MET OPENBARE BESTUREN EN MET RECHTSPERSONEN ZONDER WINSTOOGMERK (artt. 118-135)

In de Wet van 8 juli 1976 zijn bepalingen opgenomen inzake de verenigingen van de OCMW's met andere centra, met openbare besturen en met private rechtspersonen zonder winst oogmerk. Het doel van dergelijke verenigingen moet zijn "een van de opdrachten uit te voeren die door deze wet aan de centra zijn toevertrouwd". In de praktijk gaat het hier hoofdzakelijk om verenigingen met het oog op de gezamenlijke oprichting en/of exploitatie van rustoorden, verzorgingsinstellingen, gezondheidscentra enz., die in bepaalde gevallen als een te zware opgave voor de publieke en de private sector afzonderlijk of voor één OCMW alleen beschouwd worden¹⁴². Ook kan het gaan om de uitbouw van een permanent beroep van een OCMW op een ander centrum of op een privaat organisme, met het oog op de uitvoering van een of meer taken van maatschappelijke dienstverlening, waarvoor het OCMW verantwoordelijk is, in de vorm van een gemeenschappelijke dienst¹⁴³. Ongeacht

de verhouding van de inbreng van de verschillende deelgenoten, moeten de openbare rechtspersonen in deze verenigingen steeds over de meerderheid van de stemmen beschikken in de verschillende bestuurs- en beheersorganen. De bepalingen aangaande die verenigingen zijn geïnspireerd op de Wet van 1 maart 1922 op de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, doch een aantal duidelijke nadelen van deze wet werden hier vermeden¹⁴⁴. De beslissingen inzake individuele maatschappelijke dienstverlening die door die verenigingen genomen worden zijn vatbaar voor beroep om dezelfde beweegredenen en volgens dezelfde procedure als beslissingen van de OCMW's.

12. KRITIEK

De Wet van 8 juli 1976 kan m.i. *geenszins* beschouwd worden als de *fundamentele hervorming van de openbare onderstand* waar men het zo graag over heeft; daarvoor vertoont ze wel te veel grove nadelen, waarvan we hier slechts de meest in het oog springende aanhalen.

a) Maatschappelijke dienstverlening en beheer van ziekenhuizen

Op geen enkel ogenblik in de voorbereiding van de hervorming van de openbare onderstand werd het verenigen in één enkel openbaar organisme van de bevoegdheid inzake maatschappelijke dienstverlening en die inzake het beheer van de ziekenhuizen aan een ernstig onderzoek onderworpen. Integendeel, de weinige stemmen die opgingen voor de splitsing van deze bevoegdheden¹⁴⁵ werden er soms van beschuldigd het openbaar ziekenhuiswezen in ons land te willen aantasten! Toch kan niet ontkend worden dat de werkkring van een (openbaar) ziekenhuis bijna steeds veel uitgebreider is dan de bevolking van één gemeente (zij het dan een gefusioneerde gemeente!), zodat het wellicht aangewezen zou zijn om regionale publieke organismen op te richten die met het beheren van de openbare gezondheidsinrichtingen belast zouden worden. Dikwijls is de aandacht die een COO besteedt aan haar ziekenhuis er de oorzaak van geweest dat zij haar andere taken verwaarloosd heeft¹⁴⁶, en niets in deze nieuwe wet waarborgt dat dit in de toekomst met de nieuwe centra niet meer het geval zal zijn.

b) Een aparte rechtspersoonlijkheid

Ook de vraag naar de wenselijkheid om aan de centra die in de plaats komen van de COO's een aparte rechtspersoonlijkheid te blijven verlenen is in de discussie m.b.t. de hervorming van de openbare onderstand nauwelijks aan bod gekomen¹⁴⁷. M.i. was het aangewezen de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gewoon op te nemen in de gemeentelijke structuur. Het was immers zeer goed doenbaar om de taken inzake maatschappelijke dienstverlening toe te vertrouwen aan de gemeentelijke administratie onder de verantwoordelijkheid van een lid van het college van burge-

belangrijke financiële lasten zou meebrengen die zouden voortvloeien uit beslissingen van beheersorganen waarin zij eventueel in de minderheid zouden zijn (een situatie die trouwens op een aantal plaatsen bestaat onder het stelsel van de W.OO); zie *De Gemeente*, 1971, 457-458; Rapport senaatscommissie, pp. 112-113.

¹⁴⁴ Rapport senaatscommissie, p. 168.

¹⁴⁵ Zie de wetsvoorstellen Michel, geciteerd in noot 3; A. BUTTGENBACH, "La réforme de l'assistance publique", *Rev. Adm.*, 1955, 102-106; A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, II en III, Brussel, 1966, pp. 108-109; H. PRIMIS, "Maatschappelijk werk en gezondheidszorg, opdracht voor de vernieuwde COO?", *Zeg*, nr. 20, 1975, pp. 16-17.

¹⁴⁶ Zie o.m. P. GRELL, *L'organisation de l'Assistance publique*, Brussel, 1976, pp. 111-223.

¹⁴⁷ Ook hier zij verwezen naar de wetsvoorstellen Michel, geciteerd in noot 3; zie ook Hand. Kamer, 2 juli 1976, pp. 4845-4846.

¹⁴⁰ Rapport kamercommissie, p. 22.

¹⁴¹ Rapport senaatscommissie, pp. 149-151; Hand. Kamer, 6 juli 1976, pp. 4968-4969; *Parl. Besch.*, Kamer, 1975-76, nr. 923/6/II, amendementen Namèche, p. 3-4.

¹⁴² Memorie, p. 32.

¹⁴³ In het ontwerp van wet was daartoe een bepaling opgenomen onder de titel "Uitvoering van de taken van het centrum", in aansluiting met de bepaling over de overeenkomsten die het centrum kan sluiten met andere OCMW's, met private organismen en met private personen (Ontwerp van wet, p. 57; Memorie, p. 21). Deze bepaling beoogde de gemeenschappelijke exploitatie van diensten mogelijk te maken onder de vorm van verenigingen waarin de OCMW's niet noodzakelijk de meerderheid zouden hebben. De V.B.S.C. heeft zich resoluut tegen de voorgestelde bepaling gekant wegens het reëel gevaar dat die zou leiden tot de overdracht van openbare instellingen aan V.Z.W.'s die ontsnappen aan de normale controle, en dat dit voor de openbare centra

meester en schepenen. De aanwezigheid in de gemeenten van een aparte rechtspersoon en structuur voor de openbare onderstand, straks voor de maatschappelijke dienstverlening, is een historisch gegroeide situatie die anno 1976 niet langer verantwoord is. Deze situatie heeft als gevolg dat de gemeentebesturen niet in staat zijn een eigen doorgedreven sociaal beleid te voeren, tenzij zij in concurrentie treden met hun eigen COO/OCMW, wat in een aantal gevallen ook het geval is. Ook de nieuwe wet zal deze concurrentie niet uitsluiten, aangezien niets de gemeentebesturen verbiedt om bv. hun gemeentelijke sociale dienst te behouden naast het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Het onderbrengen van de taken inzake maatschappelijke dienstverlening bij het gemeentebestuur zou niet alleen een belangrijke administratieve vereenvoudiging geweest zijn, maar zou ook vanuit democratisch oogpunt zeer goed te verdedigen zijn, aangezien de gemeenteraadsleden in dit geval rechtstreeks toezicht zouden kunnen uitoefenen terwijl nu een in de tweede graad verkozen lichaam het beleid bepaalt en in hoofdzaak slechts gecontroleerd kan worden door het centrale gezag in de persoon van de gouverneur.

c) De samenstelling van de raden voor maatschappelijk welzijn

De samenstelling van de RMW's die het beheer en de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarnemen, is dezelfde als die van de COO's. De verkiezing in de tweede graad is een anachronisme en allesbehalve democratisch. Aan de leden wordt geen enkele bekwaamheidsvereiste opgelegd, en het is meer dan waarschijnlijk dat vele raden voor maatschappelijk welzijn in hoofdzaak samengesteld zullen worden uit bij de gemeenteraadsverkiezingen niet verkozen politici, nu er door de fusies van de gemeenten meer gezakte kandidaten zijn dan normaal¹⁴⁸. Deze raden moeten echter niet alleen zorgen voor het beheer en de organisatie van de centra, maar zij zijn het ook die dienen te beslissen over het toestaan van de individuele dienstverlening, zodanig dat de politisering (in de pejoratieve betekenis van het woord) van de hulpverlening behouden blijft. Door het voorzien van een recht op maatschappelijke dienstverlening en het inschakelen van een recht van beroep voor de betrokkenen bij een onafhankelijk organisme zal de mogelijke willekeur bij het verlenen van hulp evenwel in belangrijke mate vermeden worden.

d) De financiële middelen

Hoewel de nieuwe centra een veel uitgebreider waaier van taken toegewezen krijgen dan voor de COO's het geval is, voorziet de Wet van 8 juli 1976 eigenaardig genoeg niet in bijkomende financiële middelen. De financiële last zal hoofdzakelijk op de gemeenten blijven terechtkomen wat, gezien de benarde financiële positie van vele gemeentebesturen, tot gevolg zal hebben dat zij de activiteiten van hun centra zullen (moeten) afremmen. Terecht werd dit bewust achterwege laten van nieuwe financiële middelen van staatswege tijdens de parlementaire debatten van verschillende zijden scherp gelaakt.

e) De tendens tot privatisering

Een laatste in het oog springend negatief punt in de Wet van 8 juli 1976 is de tendens tot privatisering van de

maatschappelijke dienstverlening die erin bekrachtigd wordt. Hierbij willen wij geenszins de wenselijkheid van het bestaan van private organismen van sociaal dienstbetoon in twijfel trekken. Het is evenwel onaanvaardbaar dat de meer dan honderd goed uitgebouwde en sinds het K.B. van 13 juni 1974 (in het kader van de voorlopige gewestvorming sindsdien voor het Vlaamse gewest vervangen door het K.B. van 24 mei 1976) van overheidswegen gesubsidieerde (private) centra voor maatschappelijk werk de overhand halen inzake de maatschappelijke dienstverlening op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die, zoals gezegd, veelal de nodige financiële middelen ontberen. De prioritaire rol van de publieke centra had integendeel gewaarborgd moeten worden. De mogelijkheid van de openbare centra om zich met private centra te *verenigen* is te verwerpen, zowel omdat het principieel niet aanvaardbaar is dat private organismen, zij het dan organismen met een sociale doelstelling, permanent gaan deelnemen aan het verwezenlijken van overheidstaken, als omdat in feite de private organismen door hun betere uitbouw en financiële middelen het zwakkere broertje dat de OCMW's zijn gemakkelijk kunnen overvleugelen.

f) Besluit

De Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn doet m.i. niet veel meer dan een oud lichaam in een nieuw kleedje steken.

P. Senaev
K.U.Leuven

MEDEDELINGEN

Op woensdag 12 januari 1977 vindt in het gebouw van de UFSAL een studiedag plaats over "De hervorming van het administratief contentieux", dit naar aanleiding van de gelijknamige nota van de Minister voor Hervorming der Instellingen.

De inschrijvingsprijs bedraagt 800,- fr., te storten op pr. 000-0536088-66 van UFSAL.

Plaats: UFSAL, Vrijheidslaan, 17 te Koekelberg (1080 Brussel).

Nadere inlichtingen worden gaarne verstrekt door de heer P.J. Van Nieuwenhuysen (tel.: 02/427.99.60).

TIJDSCHRIFTEN

Info Jura

lg. 3, aug.-sept. 1976, nr. 7.
Rechtspraak en Rechtsleer.

Bulletin van de Europese Gemeenschappen

lg. 9, 1976, nrs. 7-8.
1ste deel: gebeurtenissen en studies.
2e deel: activiteiten in juli en augustus 1976.
3e deel: documentaties.

Case Summary

halfmaandelijks, 15 oktober 1976.
Rechtspraak.

Tijdschrift voor Sociaal Recht

1976, nr. 6.
Simoens D., Chômage complet durant les six semaines avant l'accouchement. Influence sur la durée du repos post natal—Rechtspraak—Korte inhouden—Bibliografie—Boekbesprekingen—Erratum.

¹⁴⁸ Zeer bevreemdend is m.i. dan ook de verklaring van de voorzitter van de Afdeling Openbare Onderstand van de V.B.S.G. dat "het proces maken van de bevoegdheid van de onrechtstreeks verkozen openbare mandatarissen die de leden van de COO's zijn, zou neerkomen op het in vraag stellen van onze democratische gewoonten en de ernst van de politieke partijen wanneer zij hun vertegenwoordigers kiezen" (De Gemeente, 1972, 277).