

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 216.212 van 10 november 2011

in de zaak A. 190.350/VII-37.284.

In zake : de LANDSBOND VAN DE ONAFHANKELIJKE
ZIEKENFONDSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip Dewallens en An Vijverman
kantoor houdend te 3000 Leuven
Mechelsestraat 107-109
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 november 2008, strekt tot de
nietigverklaring van "het Ministerieel Besluit van 29 augustus 2008 houdende de
definiëring van de objectieve parameters en de programmatie voor de subsidiëring
van de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Dierickx, die loco advocaten Filip Dewallens en An Vijverman verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk (hierna : decreet van 19 december 1997) voorzag vóór 1 januari 2010 onder meer in de mogelijkheid tot oprichting van centra voor algemeen welzijnswerk (hierna : ICAW's) die wegens hun organisatie of werking behoren tot een ziekenfonds of een landsbond van ziekenfondsen.

3.2. Door het woonzorgdecreet van 13 maart 2009 werden de ICAW's uit het decreet van 19 december 1997 gelicht om voortaan als "diensten

voor maatschappelijk werk van het ziekenfonds" te worden opgenomen in het woonzorgdecreet zelf. Aan de hand van objectief meetbare criteria wordt de programmatie voor deze diensten bepaald, zodat ofwel elk erkend ziekenfonds ofwel elke erkende landsbond van ziekenfondsen een proportioneel aandeel in die programmatie heeft.

3.3. De subsidiëring van de diensten maatschappelijk werk van het ziekenfonds worden thans geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers. Dat besluit voorziet in een aantal overgangsbepalingen. Zo bepaalt artikel 9 van de bijlage V dat de diensten die op 1 januari 2010 erkend zijn als ICAW, vanaf die datum van rechtswege worden erkend als dienst maatschappelijk werk van het ziekenfonds. Artikel 12 van dezelfde bijlage bepaalt dat tot 31 december 2011, de subsidie-enveloppen aan de erkende diensten maatschappelijk werk van het ziekenfonds vereffend worden volgens de regels die voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit van toepassing waren op de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen.

Thans gebeurt de vereffening van de subsidie-enveloppen overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 (hierna : besluit van 12 oktober 2001).

Artikel 20, § 1, van voormeld uitvoeringsbesluit bepaalt het volgende :

"De secretaris-generaal stelt het bedrag vast van de subsidie-enveloppen die aan de respectieve centra zullen worden toegekend. Hij houdt hierbij onder meer rekening met de aard en de omvang van de door het centrum verleende hulp- en dienstverlening, de werkings- en managementkosten van het centrum, en het volume van tewerkstelling van het centrum".

Artikel 35 van hetzelfde besluit bepaalt onder meer, ingevolge een wijziging met terugwerkende kracht vanaf 1 september 2006, dat vanaf 1 januari 2009 de subsidie-enveloppen van de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen, in afwijking van artikel 20, § 1, worden samengesteld uit een forfaitair bedrag per erkende voltijdse equivalent (hierna : VTE). De minister dient de nodige overgangsmaatregelen te bepalen voor de periode van 1 september 2006 tot en met 31 december 2008.

3.4. Op 8 december 2006 wordt een ministerieel besluit genomen houdende de definiëring van de objectieve parameters en de programmatie voor de subsidiëring van de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen. Het besluit bepaalt de objectieve parameters en hun relatieve gewicht die als basis dienen voor de programmatie en de verdeling van de subsidies aan de ICAW's. Voorts wordt bepaald op welke manier de subsidie-enveloppe voor de financiering van de werkings- en personeelskosten wordt vastgesteld en wordt in een overgangsregeling voorzien voor de jaren 2006, 2007 en 2008.

Dat ministerieel besluit wordt aangevochten voor de Raad van State en, in de loop van de procedure, ingetrokken, nadat in het auditoraatsverslag het middel gegrond was bevonden waarin wordt aangevoerd dat ten onrechte het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet was ingewonnen.

3.5. Op 29 augustus 2008 wordt een nieuw ministerieel besluit genomen, nadat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het betrokken ontwerp van ministerieel besluit wel werd ingewonnen.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de regel dat de subsidiëring van de beroepskrachten vanaf 1 januari 2009 gebeurt op basis van het forfaitair bedrag van 30.400 euro per VTE reeds vervat is in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 (hierna : besluit van 17 november 2006), en dat de verzoekende partij die bepaling niet heeft betwist.

Beoordeling

5. Het verfijnen van de objectieve parameters op basis waarvan het proportioneel aandeel van de landsbond in het globale subsidiebedrag voor de ICAW's wordt bepaald, kan het proportioneel aandeel van de landsbond beïnvloeden, afhankelijk van de wijzigende samenstelling van het ledenaantal.

Het bestreden besluit kan de situatie van de verzoekende partij ongunstig beïnvloeden. Dit volstaat om te besluiten dat zij beschikt over het wettelijk vereiste belang bij het ingestelde beroep.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partij roept de schending in van artikel 2, 12°, van het decreet van 19 december 1997 en van artikel 20, § 1, van het besluit van 12 oktober 2001.

Zij stelt dat deze bepalingen veronderstellen dat bij de subsidiëring van de ICAW's rekening wordt gehouden met de omvang en de kwaliteit van de door de centra verleende hulp- en dienstverlening, met de werkings- en managementkosten ervan, en met het volume van tewerkstelling. De financiële behoefte van een ICAW hangt volgens de verzoekende partij derhalve niet enkel af van het volume van tewerkstelling of van het aantal VTE's. Nochtans bepaalt het bestreden besluit, steeds volgens de verzoekende partij, dat "de gehele en derhalve op alle soorten kosten betrekking hebbende subsidie-enveloppe voor de icaw's" vanaf 1 september 2006 enkel worden bepaald op basis van een forfaitair bedrag per VTE.

7. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, aangezien zij het wijzigingsbesluit van 17 november 2006 niet heeft betwist.

8. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat artikel 2 van het besluit van 17 november 2006 slechts afwijkt van artikel 20, § 1, van het besluit van 12 oktober 2001 in de mate dat de bepaling van het bedrag van de subsidie-enveloppen voor de ICAW's niet gebeurt door de secretaris-generaal, zodat uit dat artikel 2 niet kan worden afgeleid dat de wetgever de intentie had af te wijken van de geschonden geachte bepalingen.

Zij stelt tevens dat haar redenering wordt ondersteund door het feit dat ook in artikel 35, § 10, van het besluit van 12 oktober 2001 niet expliciet wordt afgeweken van artikel 2, 12°, van het decreet van 19 december 1997.

Beoordeling

9. De exceptie hangt samen met de vraag of artikel 35, § 10, van het uitvoeringsbesluit van 12 oktober 2001 een "afwijking" inhoudt van artikel 20, § 1, van hetzelfde besluit, en dus met het onderzoek van het middel.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 wordt, met ingang van 1 september 2006, aan artikel 35 van het uitvoeringsbesluit van 12 oktober 2001 een nieuwe paragraaf 10 toegevoegd. Blijkens de duidelijke tekst van die paragraaf geldt de regeling van de samenstelling van de subsidie-aanvragen die er in vervat is "in afwijking van artikel 20, § 1" van hetzelfde besluit van 12 oktober 2001.

Bijgevolg is de aangevoerde schending van artikel 20, § 1, van het uitvoeringsbesluit van 20 november 2001 niet gegrond.

Uit de definitie van het begrip subsidie-enveloppe in het geschonden geachte artikel 2, 12°, van het decreet van 19 december 1997 blijkt niet dat de kwaliteit, de aard en de omvang van de verleende hulp- en dienstverlening, of de werkings- en managementkosten als criterium in aanmerking dienen te worden genomen bij het bepalen van het subsidiebedrag per ICAW, zoals de verzoekende partij uitdrukkelijk voorhoudt.

De verzoekende partij toont niet aan hoe de bestreden beslissing artikel 2, 12°, van het decreet van 19 december 1997 schendt.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

10. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het redelijkheidsbeginsel en van artikel 15 van het decreet van 19 december 1997.

In een eerste onderdeel betoogt zij dat, vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit, aan elke landsbond een proportioneel aandeel in het globale subsidiebedrag voor de ICAW's werd toegekend, dat ertoe strekte alle ICAW' van die landsbond te subsidiëren, waarbij door de minister per ICAW in beginsel in functie van het proportioneel aandeel van de betreffende landsbond in de globale subsidie-enveloppe, het aantal VTE's werd bepaald, en het forfaitair bedrag per VTE op basis waarvan het betrokken ICAW werd gesubsidieerd. Ingevolge het bestreden besluit wordt volgens de verzoekende partij de gehele subsidie-enveloppe per ICAW bepaald op basis van een forfaitair bedrag per VTE, en het aantal VTE's per ICAW wordt door de minister bepaald in functie van dit forfaitair bedrag per VTE en het proportioneel aandeel van de betreffende landsbond. De verzoekende partij bekritiseert tevens dat sinds de inwerkingtreding van het bestreden besluit bij het bepalen van het subsidiebedrag per ICAW niet langer rekening wordt gehouden "met de aard , de omvang en de kwaliteit van de door het icaw verleende hulp- en dienstverlening, met de werking- en managementkosten van het icaw en met het volume van tewerkstelling van het icaw". Zij stelt een substantiële bevoordeling vast van de grotere ICAW's tegenover de kleinere.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de nieuwe parameters en hun respectieve gewichten die worden gehanteerd om het proportioneel aandeel van iedere landsbond te bepalen in het totaal begrotingskrediet ter financiering van de ICAW's, in tegenstelling tot de uitdrukkelijke vereiste in artikel 15 van het decreet van 19 december 1997, geen

objectieve, wetenschappelijk onderbouwde basis hebben, en dat zij niet gegrond zijn op correcte cijfergegevens. Zij gaat daarbij concreet in op verscheidene van de gehanteerde parameters. Bovendien werd de regeling die is geconsolideerd in het ministerieel besluit van 8 december 2006 en vervolgens in het bestreden besluit, volgens de verzoekende partij de facto niet voorafgegaan door overleg. Zij zegt tevens zich steeds te hebben verzet tegen de voorstellen van de minister.

11. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord het belang bij het middel in vraag. Zij werpt op dat er "qua belang (...) gestruikeld wordt over het feit dat het wijzigingsbesluit niet is betwist", dit is het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006.

12. In de memorie van wederantwoord gaat de verzoekende partij voornamelijk in op de vervanging van de bestaande parameter voor gepensioneerden door de parameter voor aangesloten leden ouder dan 80 jaar en op de verscheidene aspecten van andere parameters.

Beoordeling

13. De vaststelling dat "het wijzigingsbesluit" niet werd betwist, belet op zich niet dat het huidige besluit wordt aangevochten.

Het gegeven dat de subsidiëring gebeurt op grond van een forfaitair bedrag per VTE, vindt rechtsgrond in artikel 35, § 10, van het uitvoeringsbesluit van 12 oktober 2001, zoals wordt aangegeven in artikel 5 van het bestreden besluit. De verzoekende partij voert enkel middelen aan tegen het bestreden besluit, doch niet ten aanzien van voornoemd artikel 35, § 10, noch ten aanzien van het door de verwerende partij genoemde "wijzigingsbesluit" waarmee paragraaf 10 aan artikel 35 wordt toegevoegd. Zij maakt niet aannemelijk dat het bestreden ministerieel besluit is genomen in strijd met de bepalingen van het uitvoeringsbesluit van 12 oktober 2001 noch voert zij aan dat het uitvoeringsbesluit buiten toepassing moet worden gelaten.

Om die reden heeft de verzoekende partij geen belang bij het eerste middelonderdeel.

14. Bij het uitwerken van de voor het bestreden besluit gehanteerde criteria of parameters beschikt de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat uiteenlopende beoordelingen of zienswijzen denkbaar zijn die elk de redelijkheidstoets kunnen doorstaan en die elk op zich niet onredelijk hoeven te zijn. Enkel wanneer de overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, is het redelijkheidsbeginsel geschonden. De Raad van State gaat na of de ontworpen regel wordt ondersteund door plausibele argumenten die een afweging doorstaan tegen argumenten die vanuit een ander perspectief even plausibel voorkomen.

De Raad van State beschikt over een marginaal toetsingsrecht, en kan dus enkel de kennelijke onredelijkheid sanctioneren. Hij moet, binnen dit marginaal toetsingsrecht, niet nagaan of de in het bestreden besluit vermelde criteria voldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn of steunen op correcte cijfergegevens. Een partij die de redelijkheid van de inhoud van een besluit betwist, moet zelf concrete elementen - zoals bijvoorbeeld cijfermateriaal of resultaten van wetenschappelijk onderzoek - bijbrengen om het kennelijk onredelijk karakter van het bestreden besluit aan te tonen. Vermits de inzichten van de overheid doorheen de tijd kunnen evolueren is de argumentatie die de verzoekende partij put uit de parlementaire voorbereiding van het woonzorgdecreet niet dienstig, aangezien het niet aantoonst dat de verwerende partij op het moment dat de minister de bestreden beslissing nam, die beslissing heeft gesteund op kennelijk onredelijke inzichten of motieven.

In de discussie omtrent de criteria en de daarmee verbonden wegingsfactoren stelt de verzoekende partij haar visie tegenover de visie van de minister maar brengt zij geen concrete gegevens aan om haar stellingen te onderbouwen.

De in het tweede middelonderdeel aangevoerde schendingen worden niet aangetoond.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien november tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin