

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.974 van 3 oktober 2013
in de zaak A. 199.005/VII-37.984.**

In zake : de VZW BOND ZONDER NAAM - DE STOBBE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Deneff
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 38
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
Gerard Davidstraat, 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 januari 2011, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing dd. 1 december 2010 van de Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, vertegenwoordigd door de secretaris-generaal, de Heer M. Morris, waarbij werd beslist :
 - om het aantal erkende capaciteitseenheden van verzoekster te verminderen van 64 tot 41 eenheden, waarvan 36 eenheden residentieel en 5 eenheden ambulante;
 - om de subsidie die verzoekster wordt toegekend in het kader van haar werking, voor 2011 te ramen op een bedrag van 1.020.319,02 €".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 214.287 van 30 juni 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Deneff, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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. De verzoekende partij beheert een voorziening voor ambulante begeleiding of de residentiële of semi-residentiële opvang en begeleiding van ouders en kinderen en van aanstaande ouders. Zij werd in dat kader bij besluit van 30 juni 2004 erkend als een Centrum voor Integrale Gezinshulp (hierna : CIG) met een capaciteit van 62 eenheden, waarvan uitzonderlijk 54 eenheden residentieel en 8 eenheden ambulant.

De CIG's worden gesubsidieerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de CIG's.

Artikel 2, § 6, van dit besluit schrijft voor dat wanneer de bezettingsgraad tijdens twee opeenvolgende jaren minder dan 80 % bedraagt, de erkende capaciteit wordt verminderd tot 110 % van de gemiddelde bezetting tijdens deze twee opeenvolgende jaren, afgerond op de bovenliggende schijf. De subsidiëring wordt in dat geval op overeenstemmende wijze aangepast.

3.2. Op 12 december 2006 wordt aan de verschillende CIG's gevraagd een concept uit te werken voor - hetgeen men noemt - een typemodule "gezinsdiagnostiek".

3.3. De verzoekende partij dient op 28 juni 2007 een aanvraag in tot projectsubsiëring gezinsdiagnostiek, gezinsbehandeling. Zij stelt dat dit project een belangrijke bijdrage kan leveren in het verhogen van de kwaliteit bij het werken met kinderen, slachtoffer van huiselijk geweld, en voor hun gezin.

Op 23 augustus 2007 kent de verwerende partij een projectsubsidie van 50.000 euro toe voor de periode van 15 september 2007 tot en met 14 september 2008.

In het jaarverslag 2007 maakt de verzoekende partij, wat de bezettingsgraad betreft, een onderscheid tussen de "bezettingsgraad oude werking" en de "bezettingsgraad nieuwe werking". Hieruit blijkt dat de bezettingsgraad respectievelijk 53,04 % en 23,72 % bedraagt.

3.4. In november 2008 vraagt de verzoekende partij een verlenging van het project "kortdurende gezinsdagbehandeling".

Die aanvraag wordt ingewilligd en de verzoekende partij ontvangt daartoe een subsidie van 51.235 euro voor de periode van 1 december 2008 tot en met 30 december 2009.

In het jaarverslag 2008 schrijft de verzoekende partij bij wijze van algemeen besluit bij het "Inhoudelijke luik" onder meer : "onze werking is geen traditionele CIG werking. De vereiste bezettingsgraad hebben we niet gehaald maar het aantal gezinnen dat bereikt is is veel groter dan voorheen. De keuze voor kwalitatieve hulpverlening ligt aan de basis van heel ons verhaal. We kunnen na een jaar werken enkel maar vaststellen dat zowel de gezinnen als de begeleiding rotsvast overtuigd is van de zinvolheid van de ingeslagen weg".

De bij dit jaarverslag begeleidende brief wordt afgesloten in volgende bewoordingen :

"Onze houding is alvast duidelijk.

Wij weigeren nog langer medeplichtig te zijn aan het mee in stand houden van systemen die kinderen systematisch in de kou laten staan.

Ofwel creëert het beleid de condities die nodig zijn om op een verantwoorde en kwalitatieve manier met deze kinderen te kunnen werken, ofwel moeten we consequent zijn en onze opdracht terug geven aan de samenleving".

3.5. In oktober 2009 vraagt de verzoekende partij een verlenging van het project "kortdurende gezinsdagbehandeling".

In het jaarverslag 2009 geeft de verzoekende partij aan een totale bezettingsgraad te hebben van 59,28 %.

3.6. Op 11 mei 2010 schrijft de verzoekende partij een aangetekende brief aan de ter zake bevoegde minister waarin wordt gevraagd om gedurende de volgende tien jaar de huidige overheidsfinanciering te mogen behouden en waarin tevens bijkomende middelen worden gevraagd. Zij vraagt ook om "losgekoppeld te worden" van de bestaande reglementering van de CIG's. De verwerende partij geeft daarop een negatief antwoord.

3.7. Na analyse van en briefwisseling over het financieel verslag, neemt de verwerende partij op 1 december 2010 volgende beslissing :

"Betreft: Vermindering aantal erkende capaciteitseenheden

Geachte voorzitter,

In opvolging van ons gesprek op 4 oktober 2010 melden wij u dat conform de huidige regelgeving, het aantal erkende capaciteitseenheden dat toegekend is aan het Centrum voor Integrale Gezinszorg De Stobbe Bond Zonder Naam moet worden verminderd.

Artikel 2, §6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de centra voor integrale gezinszorg vermeldt: 'Wanneer de bezettingsgraad tijdens twee opeenvolgende jaren minder dan 80% bedraagt, wordt de erkende capaciteit verminderd tot 110 % van de gemiddelde bezetting tijdens deze twee opeenvolgende jaren. De subsidiëring wordt in dat geval op overeenstemmende wijze aangepast'.

De bezettingsgraad van 80% werd niet behaald in de werkingsjaren 2007, 2008 en 2009. Aangezien 2007 een overgangsjaar was binnen uw organisatie omwille van grote interne veranderingen, hebben wij 2007 buiten beschouwing gelaten.

U kreeg de ruimte voor het opstarten van een vernieuwende projectwerking, buiten de reguliere subsidiëring. Het betreft het project 'Kortdurende gezinsdagbehandeling', dat een looptijd kent van 15 september 2007 tot en met 30 september 2009, en waarvoor CIG BZN De Stobbe een aparte projectsubsidie heeft ontvangen. Projectmatige subsidiëring is steeds tijdelijk van aard. Resultaten voor dergelijke projecten moeten na afloop van het project opgenomen worden in de reguliere werking van de organisatie.

De berekening van het verminderde aantal erkende capaciteitseenheden gaat als volgt:

Bezettingsgraad 2008	57,18 %	
Bezettingsgraad 2009	58,59 %	
Gemiddelde van beide jaren	57,88%	
110% van het gemiddelde	63,67 %	
Huidige aantal erkende capaciteitseenheden	64 waarvan	56 residentieel 8 ambulante
Verminderd aantal erkende capaciteitseenheden	41 waarvan	36 residentieel 5 ambulante

Uw erkenning wordt bijgevolg verminderd naar 41 eenheden, waarvan 36 eenheden residentieel en 5 eenheden ambulante. Dit zal pas ingaan vanaf 1 januari 2011 teneinde u toe te laten de nodige maatregelen te nemen. De subsidie voor het werkjaar 2011 wordt geraamd op 1.020.319,02 euro.

Zoals reeds aangegeven in de brief betreffende de afrekening van 27 oktober 2010 merkt de administratie op dat het CIG zijn kosten over de laatste drie jaar overbegroot. Zo was er voor 2008 een winst begroot van 29.181 euro terwijl de reële winst in 2008 162.560 euro bedroeg. Voor 2009 werd er een winst begroot van 5.173 euro terwijl de reële winst beduidend hoger ligt in 2009 (180.709 euro). Wij vragen u dan ook voldoende aandacht te besteden aan de opmaak van de begroting voor het werkjaar 2011.

Indien u de verhouding tussen de erkende residentieële en ambulante eenheden wenst te wijzigen, kunt u dit aanvragen via een gemotiveerd schrijven aan de afdeling Welzijn en Samenleving.

Aangezien uit de jaarverslagen blijkt dat uw werking ruimschoots de capaciteit van het aantal ambulante capaciteitseenheden overschrijdt, zou dit een gefundeerde vraag zijn. De onderlinge verhouding tussen het aantal erkende capaciteitseenheden in een residentieële setting enerzijds en het aantal erkende capaciteitseenheden in een ambulante setting anderzijds, is immers van belang bij de berekening van de totale bezettingsgraad".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat de verzoekende partij enkel en alleen een belang heeft in de mate dat zij meent "wel binnen het systeem te kunnen functioneren", en dat zij geen gronden of middelen kan ontwikkelen "die net impliceren dat de normen die gesteld worden, opzij mogen geschoven worden". Bij het buiten toepassing verklaren van het besluit van 24 juli 1997 zou er overigens "moeten teruggevallen worden" op het

koninklijk besluit van 21 december 1994 houdende de erkenning en de subsidiëring van de Centra voor Integrale Gezinszorg, wat voor de verzoekende partij niet tot enig verschil zou leiden.

In de laatste memorie voegt zij toe: "Wie van oordeel is dat het reglement niet kan worden toegepast omdat men zo uniek is dat men niet in een reglementair kader past, heeft toch geen moreel belang bij het betwisten van een besluit dat krachtens dit reglement is genomen?".

Beoordeling

5. Gedurende het kalenderjaar 2011 heeft de verzoekende partij de gevolgen van de thans bestreden beslissing ondergaan. Het feit dat een nieuwe aanvraag tot capaciteitsuitbreiding uiteindelijk werd ingewilligd, neemt niet weg dat zij getuigt van een moreel belang om de nietigverklaring van de bestreden beslissing te bekomen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel, eerste onderdeel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel van het eerste middel de schending aan van het wettigheidsbeginsel, wegens het ontbreken van een deugdelijke rechtsgrond voor de bestreden beslissing.

Zij betoogt in essentie dat het besluit van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de Centra voor Integrale Gezinszorg wegens schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van

State buiten toepassing moet worden gelaten. Het voorontwerp dat zou leiden tot de voormelde regeling werd immers niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd, zonder dat volgens haar een met bijzondere redenen omkleed geval van hoogdringendheid werd aangetoond.

7. De verwerende partij werpt vooreerst het gebrek aan belang bij het middel op, omdat elke grond om erkend te worden of om verdere subsidie te verkrijgen net voortvloeit uit het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997.

Het verstrijken van bijna vier maanden tussen de datum van het besluit en de datum van publicatie wijt de verwerende partij aan "problemen van overmacht die helemaal niet impliceren dat het verstrijken van de termijn ertoe zou leiden dat het dringend karakter zou tegengesproken worden". Meer in het bijzonder wijst de verwerende partij op een "ergerlijke traagheid bij de vertaling", die bijna drie maanden op zich liet wachten.

Beoordeling

8. In het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 wordt het volgende gesteld :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat uit de confrontatie van de oude regelgeving met de praktijk gebleken is dat een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen op het vlak van de erkenningsvoorwaarden en administratieve verplichtingen dringend moeten worden weggewerkt;

Overwegende dat het integreren van de resultaten uit het departementaal integratieproject een volledig herschrijven van de reglementering noodzakelijk maakt;

Overwegende dat het noodzakelijk is de rechtszekerheid van de cliënten op het vlak van de cliëntbijdrage opnieuw vast te stellen".

Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidde ten tijde van de totstandkoming van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 als volgt :

"Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid (...) onderwerpen (...) de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen (...), ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle (...) ontwerpen van reglementaire besluiten".

De beoordeling of deze substantiële verplichting werd nageleefd gebeurt op basis van hetgeen in de aanhef van het betrokken besluit wordt gesteld. Dit volgt uit het principe dat de adviesaanvraag verplicht is, behoudens het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid.

De hierboven overgeschreven motivering van de dringende noodzakelijkheid kan niet worden aanvaard als hebbende het bijzondere karakter teneinde te ontkomen aan de adviesverplichting van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het is immers de verwerende partij zelf die, als regelgever, aan de oorsprong lag van de beweerde "onduidelijkheden en tekortkomingen". Bovendien moet elke regelgeving er toe strekken de rechtszekerheid "vast te stellen".

De dringende noodzakelijkheid van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 is bijgevolg in strijd met artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet "met bijzondere redenen omkleed".

Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State staat borg voor een behoorlijke regelgeving. De Raad gaat immers na of de voorgelegde tekst al dan niet strijdig is met hogere rechtsnormen en of deze technische gebreken - overlappingen, dubbelzinnigheden, leemten - vertoont. Bovendien wordt ook de interne coherentie onderzocht.

Artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat bijgevolg een substantieel procedurevoorschrift dat van openbare orde is en waarvan de schending in voorkomend geval door de Raad zelfs ambtshalve moet worden aangevoerd. De discussie die de verwerende partij voert over het

belang dat de verzoekende partij moet hebben bij het inroepen van dit middel is bijgevolg niet relevant.

De door de verwerende partij ingeroepen vertraging bij de vertaling kan niet als overmacht aangemerkt worden. De vertraging bij de publicatie van een bij hoogdringendheid getroffen besluit houdt wel degelijk het bewijs in dat het bestuur zelf de aangelegenheid niet als hoogdringend beschouwde.

Het middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt "de beslissing dd. 1 december 2010 van de Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, vertegenwoordigd door de secretaris-generaal, de Heer M. Morris, waarbij werd beslist :

- om het aantal erkende capaciteitseenheden van verzoekster te verminderen van 64 tot 41 eenheden, waarvan 36 eenheden residentieel en 5 eenheden ambulant;**
- om de subsidie die verzoekster wordt toegekend in het kader van haar werking, voor 2011 te ramen op een bedrag van 1.020.319,02 €".**

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie oktober tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys