

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.551 van 21 januari 2016
in de zaak A. 211.963/VII-39.074.**

In zake : de VZW FAMILIEZORG WEST-VLAANDEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Neil Braeckevelt en Alex De Visscher
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Ezelstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN,
vertegenwoordigd door de deputatie van
de provincie West-Vlaanderen
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 19 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van de “gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van de Deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 12 december 2013, in de mate dat daarin wordt beslist dat het subsidiebedrag van 363.567,96 EUR voor verzoekende partij voor de werking van gezinszorg 2013 als enige (voorschot) en laatste subsidie voor de werking van het jaar 2013 geldt (artikel 1) en er geen saldo meer zal worden toegekend (artikel 3)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Diane Mareen 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 10 december 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur Diane Mareen 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 is een door de Vlaamse overheid erkende VZW, opgericht met het oog op het aanbieden van integrale en aangepaste zorg aan alle zorgbehoevenden. Deze zorg betreft onder meer gezinszorg,

thuiskraamzorg, poetsdiensten, dienstencheques, klusjesdiensten en aanvullende thuiszorg.

Voor de uitoefening van haar dienstverlening maakt zij onder meer gebruik van provinciale subsidies. Deze worden toegekend op grond van het provinciaal reglement van 28 november 1996 inzake de subsidiëring van de diensten gezins- en bejaardenhulp. In het jaar volgend op het werkingsjaar wordt een saldosubsidie toegekend voor de prestaties verricht in het werkingsjaar. In het werkingsjaar zelf wordt een voorschot betaald, berekend op basis van de gesubsidieerde prestatie-uren in het voorafgaande jaar.

3.2. Op 29 maart 2010 informeert de deputatie van de provincie West-Vlaanderen de verzoekende partij dat, blijkens de aan de gang zijnde discussies omtrent de “interne staatshervorming”, de provincies zich niet meer zullen mogen inlaten met de materie welzijn.

3.3. De verzoekende partij verneemt van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand:

“Ik wil de bezorgdheid wegnemen die er bij u zou bestaan over deze interne staatshervorming. De Vlaamse regering heeft met deze hervorming geenszins de bedoeling om middelen af te nemen van talrijke, en nuttige, initiatieven zoals het uwe. Wanneer bevoegdheden tussen verschillende bestuurslagen zullen verschuiven, zal dit dus eveneens gepaard gaan met een verschuiving van de eraan gekoppelde mensen en middelen. Een verschuiving van bevoegdheden tussen bestuursniveaus is dus niet bedoeld om te raken aan de middelen of ondersteuning van de ene of andere sector.

(...)

Ik ben ervan overtuigd dat mooie initiatieven zoals het uwe geen nadeel zullen ondervinden van deze hervorming. Integendeel moet deze oefening ons toelaten om de gemeenschapsmiddelen die wij vandaag vanuit verschillende bestuursniveaus inzetten doeltreffender en efficiënter bij de begunstigden te krijgen”.

3.4. Voor de prestaties die de verzoekende partij in 2013 voor diensten inzake gezinszorg uitvoerde, bezorgt zij op trimesteriële basis haar subsidieaanvraag.

3.5. Op 23 mei 2013 sluiten de provincie West-Vlaanderen en de Vlaamse overheid een bestuursakkoord af dat diezelfde dag wordt goedgekeurd door de provincieraad.

3.6. Met een brief van 24 juni 2013 informeert de verwerende partij de verzoekende partij over de voltooiing van de “interne staatshervorming”. In die brief wordt het volgende uiteengezet:

“(…) De wijziging is groot binnen de welzijnsdomeinen waar individuele premies, structurele werkingssubsidies en infrastructuurtoelagen niet meer mogen toegekend worden vanuit het Provinciebestuur en dat met ingang van 1 januari 2014.

(…)

Alle bestaande Provinciale reglementen werden door de Provincieraad afgeschaft met ingang van 1 juli 2013 en worden vervangen door een nieuw impulsreglement (...). Wie actief is in een vereniging, organisatie of instelling kan meewerken aan een Provinciaal vernieuwend welzijnsbeleid met de steun van de Provincie vanaf 1 januari 2014. Het nieuwe Provinciaal impulsreglement zal al dit najaar toelaten om projecten voor 2014 in te dienen”.

3.7. Op 28 november 2013 kent de deputatie van de provincie West-Vlaanderen aan de verzoekende partij een saldobedrag toe voor de prestaties verricht in 2012.

3.8. De verzoekende partij vraagt op 3 december 2013 aan de bevoegde minister uitleg over de subsidies voor 2013.

3.9. De verwerende partij deelt op 17 januari 2014 het volgende mee:

“De deputatie heeft op 12 dec 2014 beslist aan uw organisatie een subsidie ten bedrage van 363.567,96 euro voor de werking van gezinszorg 2013 toe te kennen.

Dit bedrag is gebaseerd op het aantal effectief gepresteerde uren gezinszorg in 2012.

Gezien de provincie n.a.v. de interne staatshervorming met ingang van 1 januari 2014 noch de bevoegdheid noch de middelen heeft om uw dienst een saldofinanciering toe te kennen verwijzen we u hiervoor door naar het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid. De provinciale middelen worden vanaf 2014

verevend naar Vlaanderen.

U werd door het Agentschap in een schrijven dd. 2.10.2013 daaromtrent geïnformeerd.

In toepassing van het provinciaal reglement van 12 mei 2005 betreffende de provinciale herkenbaarheid bij elke vorm van provinciale subsidie werd de categorie en subcategorie van uw subsidiedossier bepaald op ‘werking/groot’.

3.10. In antwoord op de brief van 3 december 2013 schrijft de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op 21 januari 2014 onder meer:

“De Provincie West-Vlaanderen heeft u laten weten dat zij dit jaar nog het saldo 2012 zal uitbetalen samen met een bedrag, de resterende middelen die beschikbaar zijn op het budget, dat vroeger als voorschot 2013 zou uitbetaald zijn, maar nu als ‘jaarbedrag 2013’ moet beschouwd worden. U stelt zich de vraag wie het 2de semester van 2013 zal uitbetalen.

In het kader van de interne staatshervorming was de afspraak tussen Vlaanderen en de Provincies dat het begrotingsjaar 2013 het laatste jaar was om middelen in het kader van de cofinanciering uit te betalen. Vanaf het begrotingsjaar 2014 zouden er geen betalingen door de Provincies meer mogen gebeuren. De Provincie West-Vlaanderen komt deze afspraak na door het provinciale subsidiereglement met ingang van 1 juli 2013 stop te zetten. Zij geeft dan ook aan dat het voorschot 2013 als ‘jaarbedrag 2013’ moet beschouwd worden. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat Vlaanderen subsidies die betrekking hebben op 2013, ten laste neemt. Het engagement van Vlaanderen start in het werkjaar 2014.

Zoals u al weet, werd er in overleg met de sector afgesproken om voor de private diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg de provinciale middelen in te zetten ter vervanging van de RSZ-vermindering ‘structurele vermindering’. Ik kan u al meedelen dat de regelgeving hiervoor werd aangepast en goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 december 2013.

Concreet betekent dit dat het bedrag voorzien voor structurele RSZ-vermindering, dat jaarlijks van de subsidies van uw dienst voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg in mindering werd gebracht, niet meer van uw subsidies zal afgetrokken worden”.

3.11. Op 27 januari 2014 ontvangt de verzoekende partij het in de brief van 17 januari 2014 vermelde bedrag. De betaling steunt op een besluit van de verwerende partij van 12 december 2013, dat als volgt luidt:

“Artikel 1: Aan de in bijgevoegd schema vermelde organisaties wordt een toelage toegekend gelijk aan het bedrag dat naast de naam van de organisaties is vermeld als ENIGE (voorschot) en laatste subsidie voor de werking van het jaar 2013.

Artikel 2: Deze geldmiddelen moeten worden aangewend tot het dekken van de werkingskosten.

Artikel 3: Er kan geen saldo meer toegekend worden door de provincie, gezien de middelen ikv de interne staatshervorming in 2014 overgeheveld worden naar Vlaanderen.

Artikel 4: Deze werkwijze is conform aan de werkwijze die Vlaanderen hanteert bij het overhevelen van het dossier ‘bosgroepen’ van Vlaanderen naar de Provincie en waarbij Vlaanderen niet meer instaat voor een beheersvergoeding/2013 in 2014”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de formelemotiveringsplicht, zoals onder meer gewaarborgd door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel.

Zij stelt dat op uiterst summiere wijze wordt gemotiveerd dat geen saldo meer kan worden toegekend omdat de middelen in 2014 overgeheveld worden naar Vlaanderen, hetgeen volgens haar geen verantwoording kan zijn voor het feit dat de werkingsmiddelen voor het tweede deel van 2013 niet meer worden uitbetaald. Zij meent dat de bestreden beslissing gebrekkig en tegenstrijdig is gemotiveerd en steunt op niet-pertinente en onredelijke gronden. Het gegeven dat de provincies vanaf 2014 niet langer bevoegd zijn om bepaalde gezinsondersteunende diensten te subsidiëren, houdt volgens haar niet in dat er een juridisch of praktisch beletsel zou zijn om in 2014 over te gaan tot uitbetaling van subsidies voor diensten gepresteerd in werkingsjaar 2013.

5. De verwerende partij antwoordt onder meer dat niet in éénzelfde middel een schending van de materiële- en formelemotiveringsplicht kan worden aangehaald. Wat de schending van de materiële motiveringsplicht betreft betoogt zij dat de term “voorschot” in de bestreden beslissing enkel ter verduidelijking wordt gebruikt om aan te geven dat het bedrag dat wordt uitgekeerd als laatste en enige subsidie overeenkomt met het voorschot dat kan worden uitgekeerd tijdens het werkingsjaar, en dat de term om die reden tussen haakjes werd geplaatst. Zij zet verder uiteen dat de maatregel “structurele vermindering” tot en met het subsidiejaar 2013 ervoor zorgde dat een deel van de RSZ-vermindering die voor de private diensten gezinszorg werd toegestaan, werd afgetrokken van de subsidies voor gezinszorg. Bij de onderhandelingen tussen de Vlaamse regering en de sector over hoe het van de provincies overgenomen budget zou worden besteed, verkiest de sector volgens haar dat het budget zou worden ingezet om de leemte die ontstaat op de RSZ-kortingen en op de financiering van de uren opnieuw te dichten. Vanaf 2014 ontvangen, steeds volgens de verwerende partij, een aantal private diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg samen met het derde voorschot een toeslag in het kader van de interne staatshervorming, zodat zij in het subsidiejaar zelf de middelen ontvangen die werden overgeheveld van de provincies.

De verwerende partij wijst er op dat dit alles aan de verzoekende partij werd meegedeeld in een brief van 2 oktober 2013. Zij preciseert dat dit, wat de verzoekende partij betreft, concreet betekent dat het derde voorschot vanaf 2014 verhoogd wordt met 685.241,88 euro, zoals bepaald in het ministerieel besluit van 9 mei 2014 tot verdeling van een toeslag in het kader van de interne staatshervorming aan de erkende private diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg. Zodoende heeft de verzoekende partij volgens haar verkregen waar zij recht op meent te hebben en is de betaling van de subsidies, ook voor het werkingsjaar 2013, verzekerd. De bestreden beslissing verwijst terecht naar de interne staatshervorming en naar het overhevelen van de middelen als gevolg hiervan. Zij stelt dat zij heeft gehandeld zoals afgesproken in het kader van de interne staatshervorming, dat er continuïteit van betaling is en dat het vastgestelde bedrag ook daadwerkelijk werd toegekend.

6. In de laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat de deputatie in toepassing van artikel 2 van het provinciaal reglement enkel binnen de perken van de bedragen ingeschreven op de begroting subsidies kan toekennen op basis van de door de erkende diensten voor gezins- en bejaardenhulp gepresteerde uren. Tevens kan de deputatie volgens haar enkel beslissingen nemen met betrekking tot subsidies die in datzelfde jaar worden uitbetaald.

De maatregel “structurele vermindering”, die betrekking had op de RSZ-vermindering voor de private diensten, werd volgens de verwerende partij tot het subsidiejaar 2013 toegestaan en zorgde ervoor dat een deel van de vermindering afgetrokken werd van de subsidies voor gezinszorg. In het kader van de interne staatshervorming ontvangen een aantal private diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg vanaf 2014 samen met het derde voorschot, en op die manier ontvangen zij in het subsidiejaar zelf de middelen die werden overgeheveld van de provincies. Dit moet volgens haar worden beschouwd als een forfaitaire extra financiering, “als compensatie voor de gelden die overgeheveld werden in het kader van de interne staatshervorming”.

Beoordeling

7. Dat de bevoegdheid vanaf 2014 is overgeheveld naar de Vlaamse Gemeenschap, betekent niet dat de provincie ervan wordt ontslagen de subsidies voor het gehele jaar 2013 uit te betalen onder het enige motief van de bevoegdheidswijziging. Die is er enkel vanaf 2014. Verdere begrotingsconstructies in 2014 kunnen daar niets aan veranderen.

De verwerende partij duidt geen rechtsregel aan waaruit volgt dat in 2014 geen uitbetaling meer kan plaatsvinden met betrekking tot 2013. De datum van betaling staat los van de periode waarop de betaling slaat.

Volgens artikel 3 van het bestreden besluit zou er geen saldo meer kunnen worden toegekend door de provincie “gezien de middelen ikv de interne staatshervorming in 2014 overgeheveld worden naar Vlaanderen”. Er wordt echter geen rechtsgeldige reden gegeven waarom geen saldo meer kon worden toegekend voor 2013.

Het eerste middel is gegrond.

Dit volstaat om het bestreden besluit te vernietigen in de mate waarin wordt beslist dat het subsidiebedrag van 363.567,96 euro voor de verzoekende partij voor de werking van gezinszorg 2013 geldt als enige voorschot en laatste subsidie voor de werking van het jaar 2013, en dat er geen saldo meer kan worden toegekend.

8. De Raad van State kan geen rechtsplegingsvergoeding toekennen in procedures ingeleid vóór de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 28 maart 2014 (2 april 2014).

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “de beslissing van de Deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 12 december 2013, in de mate dat daarin wordt beslist dat het subsidiebedrag van 363.567,96 EUR voor verzoekende partij voor de werking van gezinszorg 2013 als enige (voorschot) en laatste subsidie voor de werking van het jaar 2013 geldt (artikel 1) en er geen saldo meer zal worden toegekend (artikel 3)”.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys