

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.659 van 16 januari 2020
in de zaak A. 219.481/VII-39.688**

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 DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
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 10 juni 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 14 april 2016, bestaande uit drie artikelen, in de mate dat - bij samenlezing van alle artikelen - wordt beslist dat de door Uw Raad vernietigde beslissing dd. 12 december 2013 wordt hernomen en aldus 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 en er geen saldo meer zal worden toegekend, alsook de hierin vervatte impliciete beslissing om de werkingskosten voor de periode 1/7/2013 tot en met 31/12/2013 niet te dekken”.

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-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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 december 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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 V.Z.W., 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 provincieraad van 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 trimestriële 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 provincieraad van 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 saldo-financiering 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 2^{de} 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 medelen 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”.

3.12. Bij arrest nr. 233.551 van 21 januari 2016 vernietigt de Raad van State deze beslissing van de deputatie van de provincieraad van 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)”.

3.13. De bestuurlijke procedure wordt hervat en op 14 april 2016 beslist de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen als volgt:

“Artikel 1: Het besluit van de deputatie dd. 12 december 2013, vernietigd bij arrest van de Raad van State van 21 januari 2016 in de mate dat daarin wordt beslist dat het subsidiebedrag van 363.567,96 EUR voor de VZW Familiezorg 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), wordt hernomen.

Art. 2: Aan VZW Familiezorg West-Vlaanderen wordt een toelage toegekend van 363.567,96 EUR als enige subsidie voor de werking van het jaar 2013.

Art. 3: Deze geldmiddelen moeten worden aangewend tot het dekken van de werkingskosten voor de periode 1/1/2013 tot en met 30/6/2013”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de verplichting tot materiële motivering van bestuurshandelingen, onder meer gewaarborgd door artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en van de zorgvuldigheidsplicht.

Zij betoogt dat de motieven van de genomen beslissing in wezen dezelfde zijn als die van de beslissing van 12 december 2013, die werd vernietigd omdat de motieven ervan strijdig zijn met de materiële motiveringsplicht. De bevoegdheidsoverdracht blijft volgens de verzoekende partij de enige werkelijke en niet deugdelijke motivering voor de nieuwe beslissing van 14 april 2016.

Bovendien zou uit de feiten blijken dat de verwerende partij eerst een principiëbslissing heeft genomen en pas achteraf de eigenlijke beslissing en motivering heeft opgesteld, hetgeen zou indruisen tegen het zorgvuldigheidsbeginsel.

In zoverre de bestreden beslissing verwijst naar de interne staatshervorming en de hiermee gepaard gaande financiële overheveling tussen provincie en gewest, merkt de verzoekende partij op dat de verwerende partij ten onrechte wijst op een verminderde dotatie uit het provinciefonds. Uit het begrotingsdecreet van 19 december 2014 waarbij een wijziging aan het decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds werd aangebracht, blijkt volgens haar dat het saldo van de dotatie voor het begrotingsjaar 2013 aan de provincies wordt betaald in het eerste kwartaal van 2015, zodat de verwerende partij voor het werkingsjaar 2013 nog integraal alle middelen heeft ontvangen, en dus niet slechts de helft. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds

de dotaties/middelen die voorzien zijn voor een bepaalde periode en anderzijds de effectieve uitbetaling ervan.

Wat betreft het in mindering brengen van het budgetjaar 2014 van een bedrag van 1.964.450 euro, betoogt de verzoekende partij dat niet valt in te zien hoe dat bedrag tegelijkertijd een saldo voor een voorgaand werkjaar en een voorschot voor het daaropvolgend werkingsjaar zou kunnen zijn. Interne begrotingsconstructies vanwege de provincie en/of de Vlaamse overheid kunnen volgens haar geen rechtsgeldige reden uitmaken om prestaties voor een volledig werkingsjaar niet langer te subsidiëren.

De verzoekende partij vervolgt dat in de beslissing van de provincieraad houdende goedkeuring van een provinciaal impulsreglement van 23 mei 2013 niet wordt gemotiveerd waarom het subsidiereglement per 1 juli 2013 wordt opgeheven, daar waar dit voor andere reglementen pas met ingang van 1 januari 2014 gebeurt. De betreffende bepaling moet volgens haar op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten beschouwing worden gelaten en kan in ieder geval geen rechtsgeldige basis vormen voor latere griefhoudende individuele beslissingen.

Ook de verwijzing naar de begroting 2013 van de verwerende partij zou de bestreden beslissing niet schragen. Het budget voor 2013 wordt in beginsel opgemaakt in 2012 en dus ruim vóór de opheffing van het subsidiereglement. Beweerde begrotingstechnische bezwaren kunnen rechtmatige aanspraken niet beletten of onrechtmatige beslissingen rechtvaardigen.

5. De verwerende partij stelt hier in de eerste plaats tegenover dat het voormelde arrest van de Raad nr. 233.551 van 21 januari 2016 de beslissing van 12 december 2013 heeft vernietigd omdat de motieven niet waren geformaliseerd. Het thans bestreden besluit zou uitvoerig zijn gemotiveerd met verwijzing naar de relevante rechtsregels, die een toetsing van de materiële motiveringsplicht toelaten. In de mate dat de verzoekende partij zich

beroept op een schending van de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, zou de grief niet dienstig zijn.

Zij vervolgt dat de interne staatshervorming het motief is voor de opheffing van het subsidiereglement per 1 juli 2013 en onderstreept dat de provinciale autonomie haar voor 2013 heeft toegelaten om vanaf 1 juli 2013 in de opheffing te voorzien.

Volgens de verwerende partij gaat de verzoekende partij voorbij aan de beginselen die de begroting van de provincie reglementeren. De deputatie zou in 2013 enkel beslissingen kunnen nemen met betrekking tot subsidies die in 2013 kunnen worden betaald en niet met betrekking tot deze die onder de begroting van 2014 vallen. De subsidies die de verzoekende partij beoogt zouden ten laste van de begroting 2014 vallen. Voor 2014 is de Vlaamse dotatie weggefallen. Omdat de financiële gevolgen niet meer konden worden gedekt is het subsidiereglement per 1 juli 2013 opgeheven en kon de verzoekende partij dus geen rechten meer verwerven na 30 juni 2013.

Wat de toepassing van artikel 159 van de Grondwet betreft stelt de verwerende partij dat een eenvoudige lezing van het opheffingsbesluit van 23 mei 2013 impliceert dat de verzoekende partij wist dat zij vanaf 1 juli 2013 “geen provinciale subsidies meer verwierf”. De provincie kon voorts beleidsmatig perfect oordelen om niet met eigen middelen de subsidie aan te houden en uit te betalen in 2014. De verwerende partij vervolgt dat het besluit van 23 mei 2013 als reglementair besluit geen formele motieven moet bevatten. Het bestreden besluit overweegt voorts dat dit opheffingsbesluit op legitieme wijze is genomen in toepassing van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Er werd ook gewezen op het feit dat de subsidie in kwestie geen verplichte subsidie betreft. De verwerende partij besluit dat het subsidiereglement niet blindelings kan worden vergeleken met andere reglementen, waarvoor andere opheffingsbepalingen gelden.

6. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat het bestreden besluit een beleidsmatige keuze betreft, waarop de Raad van State artikel 159 van de Grondwet niet vermag toe te passen.

Beoordeling

7. Het bestreden besluit steunt in essentie op de bevoegdheidsoverdracht en de begrotingstechnische verwerking ervan, uitgedrukt in bestuursakkoorden en reglementen.

In arrest nr. 233.551 van 21 januari 2016 heeft de Raad overwogen dat de overheveling vanaf 2014 van de bevoegdheid naar de Vlaamse Gemeenschap als zodanig niet betekent dat de provincie ervan wordt ontslagen de subsidies voor het gehele jaar 2013 uit te betalen. De bevoegdheidsoverdracht geldt enkel vanaf 2014. De financiële vereffening die gepaard gaat met de overdracht geldt eveneens enkel vanaf 2014.

De gelden die de verzoekende partij beoogt hebben betrekking op het werkingsjaar 2013.

Het verweer dat vanuit begrotingstechnisch oogpunt de deputatie in een werkingsjaar enkel beslissingen kon nemen met betrekking tot subsidies die in datzelfde jaar worden uitbetaald, wordt tegengesproken in de feiten. Tot uitbetaling van het “voorschot” voor 2013 is door de deputatie beslist in december 2013 terwijl de eigenlijke uitbetaling gebeurde in januari 2014.

De verwerende partij verbindt het moment van uitbetaling en niet de gepresteerde periode aan de bevoegdheidsoverdracht en de weggevallen dotatie vanuit het Provinciefonds. Voor de gepresteerde periode -het volledige werkingsjaar 2013- was de provincie echter wel nog bevoegd en ontving zij een dotatie uit het Vlaams Provinciefonds.

In dezelfde lijn biedt de bevoegdheidsoverdracht op zich geen verantwoording voor de opheffing van het provinciaal reglement van 28 november 1996 met ingang van 1 juli 2013, zoals blijkt uit artikel 13, eerste lid, van het besluit van de provincieraad van 23 mei 2013 tot goedkeuring van het provinciaal impulsreglement houdende de toekenning van een projectsubsidie aan initiatieven binnen de provinciale beleidsdomeinen welzijn, dat door de verwerende partij als grondslag wordt geduid voor de bestreden beslissing.

Het verweer dat bij de eenvoudige lezing van dit besluit de verzoekende partij er zich had moeten van vergewissen dat zij vanaf 1 juli 2013 geen provinciale subsidies meer kon verwerven, belet haar juridisch niet om zich te beroepen op artikel 159 van de Grondwet en de buitentoepassingverklaring van het besluit van 23 mei 2013 te vragen.

Noch het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst noch de provinciale autonomie ontslaan de overheid van de verplichting elke beslissing materieel te motiveren. Om de hoger uiteengezette redenen spoort het verweer dat de provincie niet wenste met eigen middelen de subsidie aan te houden en uit te betalen in 2014, niet met de vaststelling dat het ogenblik van uitbetaling geen uitstaans heeft met de gepresteerde periode en de uitbetaalde dotatie daarvoor. Het opheffingsbesluit van 23 mei 2013 verschaft de bestreden beslissing dan ook geen rechtsgeldige grondslag. De overweging met betrekking tot de begroting 2013 en de verdeling van de beschikbare gelden kan daaraan niet verhelpen.

De motieven van de verwerende partij om de verzoekende partij voor 2013 slechts gedeeltelijk te subsidiëren, zijn derhalve niet deugdelijk.

Het eerste middel is in die mate gegrond.

8. In de mate dat de verzoekende partij de impliciete weigeringsbeslissing om de werkingskosten voor de periode van 1 juli 2013 tot en

met 31 december 2013 te dekken mee tot voorwerp maakt van haar beroep, maakt zij niet afdoende concreet aannemelijk dat de draagwijdte van het gegrond bevonden middel de deputatie zou verplichten als rechtsherstel de desbetreffende werkingskosten te dekken.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 14 april 2016 in de mate daarin wordt beslist dat de door de Raad vernietigde beslissing van 12 december 2013 wordt hernomen en aldus het subsidiebedrag van 363.567,96 EUR voor de verzoekende partij voor de werking van gezinszorg 2013 als enige voorschot en laatste subsidie voor de werking van het jaar 2013 geldt en er geen saldo meer zal worden toegekend.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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 het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys