



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.016/3
van 20 februari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot
aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter
uitvoering van de besparingsmaatregel'

Op 22 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter uitvoering van de besparingsmaatregel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2015.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1995 ‘houdende erkenning en subsidiëring van palliatieve netwerken’, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 ‘betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg’, het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 ‘betreffende de Logo’s’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘betreffende de subsidiëring en erkenning van partnerorganisaties en organisaties met terreinwerking via een beheersovereenkomst’.

De wijzigingen komen erop neer dat de subsidies voor de palliatieve netwerken, de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg, de Logo’s en de Vereniging voor Alcohol- en Andere Drugproblemen, Sensoa en het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie worden verminderd. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat deze vermindering verband houdt met een algemene beleidsbeslissing bij de opmaak van de begroting voor 2015.

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

2. Bij artikel 6 van het ontwerp wordt een wijziging aangebracht in artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009. De laatstgenoemde bepaling heeft betrekking op de verlenging, gedurende een overgangsperiode, van de convenanten gesloten met drie met naam genoemde organisaties, hetgeen tot gevolg heeft dat deze organisaties de aan hen verleende subsidies blijven ontvangen tot 31 december 2015 indien de organisatie een verzoek daartoe tot de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid heeft gericht uiterlijk op 30 oktober 2009. De ontworpen wijziging komt erop neer dat de subsidies voor 2015 op een andere, voor de betrokken organisaties minder gunstige wijze worden berekend.

De Raad van State is overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, enkel bevoegd om advies te geven over reglementaire besluiten. Een reglementair besluit in de zin van die bepaling kan worden omschreven als een besluit dat nieuwe, dwingende voorschriften bevat, die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtssubjecten in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet-geïndividualiseerde, rechtssubjecten die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.¹

Aangezien artikel 6 van het ontwerp, net als artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009, enkel betrekking heeft op individueel opgesomde rechtssubjecten en niet op een onbepaald aantal rechtssubjecten, op abstracte wijze omschreven,

¹ M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, p. 120, nr. 175; J. SALMON, J. JAUMOTTE en E. THIBAUT, *Le Conseil d’État de Belgique*, I, Brussel, Bruylant, 2012, p. 199-205, nrs. 85.1 en 85.2; zie ook het jaarverslag 2008-09 van de Raad van State, 35.

ontbeert dit artikel 6 het vereiste reglementaire karakter opdat de Raad van State bevoegd zou zijn om erover advies te geven, zodat het niet verder wordt onderzocht.²

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1995. In de aanhef van dat besluit wordt enkel verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, die evenwel geen rechtsgrond kan bieden. De gemachtigde betoogde dat de palliatieve netwerken evenwel kunnen worden beschouwd als organisaties met terreinwerking bedoeld in artikel 2, 9°bis, van het decreet van 3 maart 2004 ‘betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders’, zodat artikel 1 van het ontworpen besluit rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 15bis, derde lid, van het decreet van 3 maart 2004:

“De palliatieve netwerken kunnen al beschouwd worden als organisaties met terreinwerking, ze vallen onder de omschrijving (en zoals al eerder aangegeven is het ook de bedoeling geweest bij de invoeging van dit artikel om hen hiermee te vatten). We hadden artikel 15bis van het decreet nog niet als rechtsbasis vermeld omdat het BVR tot erkenning en subsidiëring van de palliatieve netwerken dateert van voor de invoeging van de organisaties met terreinwerking en omdat het BVR tot erkenning en subsidiëring van de palliatieve netwerken nog niet volledig in overeenstemming is gebracht met de vereisten die artikels 15bis oplegt (met name regels schorsing en intrekking erkenning).”

Artikel 15bis werd in het decreet van 3 maart 2004 ingevoegd bij het decreet van 21 juni 2013 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’. Uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet blijkt dat de bedoeling voorlag om een decretale basis te creëren voor (onder meer) de erkenning en de subsidiëring van palliatieve netwerken, door te voorzien in een regeling voor organisaties met terreinwerking.³ Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt dan ook rechtsgrond in artikel 15bis, derde lid, van het decreet van 3 maart 2004. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering immers gemachtigd om de subsidie en de subsidievoorwaarden te bepalen voor de organisaties met terreinwerking.

3.2. De artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008. Daarvoor wordt de rechtsgrond geboden door artikel 8, § 3, van het decreet van 3 maart 2004. Luidens die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de subsidie en de subsidievoorwaarden voor de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg.

3.3. De artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009. Die bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 28, § 3, van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’.

² De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd om te bevestigen dat de rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp geboden wordt door artikel 21, § 3, van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’ en dat die laatste bepaling moet worden vermeld in de aanhef.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 1966/1, 8 en 54-55.

Naar luid van die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de subsidie voor de Logo's en werkt ze nadere regels uit aangaande de wijze van subsidiëring.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen in opmerking 3.3 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor de artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit, is de verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar paragraaf 1 van artikel 28 van het decreet van 21 november 2003 niet pertinent en moet ze worden weggelaten.

5. Gelet op hetgeen in opmerking 3.2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor de artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit, is de verwijzing in het tweede lid van de aanhef naar paragraaf 1 van artikel 8 van het decreet van 3 maart 2004 evenmin pertinent en moet ook die verwijzing worden weggelaten. Gelet op hetgeen in opmerking 3.1 is uiteengezet nopens de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit, moet wel een verwijzing worden opgenomen naar artikel 15*bis*, derde lid, van hetzelfde decreet.

6. De overwegingen in het negende en het tiende lid van de aanhef kunnen beter worden weggelaten.

Artikel 7

7. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt: “[d]it besluit treedt in werking op/ heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015” (lees: heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015). De gemachtigde verstrekte in dat verband de volgende toelichting:

“Artikel 1, 2 en 3: Het ontwerp heeft betrekking op subsidies vanaf 2015.

Door een late politieke beslissing van de besparingsmaatregel kon dit niet tijdig omgezet worden in regelgeving waardoor dit nu retroactief gebeurt.

Artikel 4 tot en met artikel 6: omdat het ontwerp betrekking heeft op werkingssubsidies die betrekking hebben op de periode 1 jan 2015 – 31 dec 2015.

Door een late politieke beslissing van de besparingsmaatregel kon dit niet tijdig meer omgezet worden in regelgeving waardoor dit nu retroactief gebeurt. De betrokken organisaties werden hiervan op voorhand op de hoogte gebracht.

(...)

Artikel 1 tot en met 6: het betreft een besparingsmaatregel van de Vlaamse Regering, die minder gunstig is voor de betrokken organisaties dan de huidige regeling. Op politiek niveau werd dit op voorhand besproken met de organisaties in kwestie die begrip opbrachten voor de besparingsmaatregel van de Vlaamse Regering.”

Op de vraag hoe de subsidies bedoeld in de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp worden uitbetaald, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“4 voorschotten van elk 22,50% van het subsidiebedrag en saldo van 10%.

uitbetaling voorschot 1: zo spoedig mogelijk na vastlegging middelen;

uitbetaling voorschot 2: laatste week van maart van het jaar waarop subsidie betrekking heeft;

uitbetaling voorschot 3: laatste week van juni van het jaar waarop subsidie betrekking heeft;

uitbetaling voorschot 4: laatste week van september van het jaar waarop subsidie betrekking heeft;

uitbetaling saldo: na indiening en controle inhoudelijk en financieel verslag (deze verslagen moeten ingediend worden tegen 1 april van het jaar volgend op het jaar waarop subsidie betrekking heeft).

(...)

De betrokken organisaties kunnen pas definitief op de hoogte gebracht worden nadat de middelen werden vastgelegd.”

In verband met de wijze van uitbetaling voor de subsidies bedoeld in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Binnen het preventieve gezondheidsbeleid wordt de subsidie jaarlijks toegekend via ministerieel besluit of via besluit van de administrateur-generaal voor de gereguleerde subsidie. Voor de convenanten en beheerovereenkomsten worden de organisaties op de hoogte gebracht van de juiste subsidiebedragen ter gelegenheid van de goedkeuring van de jaarplannen (meestal in het begin van het lopend jaar). Begin dit jaar werden de organisaties via mail op de hoogte gebracht van het principe en de berekeningswijze van de besparingen en de desindexering. De betalingen gebeuren gespreid over het jaar ofwel 4 betalingen van 25% ofwel - als (een deel van) de subsidie bestaat uit een variabele subsidie - 4 betalingen van 22,5% en een saldo, in het volgend jaar, van 10%.”

In het licht van deze uitleg kan worden aangenomen dat geen juridisch bezwaar bestaat tegen de inwerkingtreding van het te nemen besluit ten aanzien van subsidies voor 2015 die in beginsel in verschillende schijven in de loop van het betrokken jaar worden uitbetaald. Het zou dan evenwel beter zijn om in artikel 7 van het ontwerp te bepalen dat het te nemen besluit voor de eerste keer van toepassing is op de subsidies voor het jaar 2015. In elk geval is het raadzaam om het ontworpen besluit zo snel mogelijk uit te vaardigen en bekend te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT