



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.035/3
van 31 maart 2017

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de vastlegging
van de bevolkingsprojecties voor de toepassing van de
programmacijfers voor een aantal thuiszorgvoorzieningen’

Op 22 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 maart 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de vastlegging van de bevolkingsprojecties voor de toepassing van de programmacijfers voor een aantal thuiszorgvoorzieningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Ter uitvoering van artikel 58, § 1, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 worden 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’ de regels bepaald inzake de programmatie voor onder meer de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, de diensten voor oppashulp, de lokale dienstencentra en de regionale dienstencentra. Bij de vaststelling van die programmatie wordt onder meer rekening gehouden met het aantal inwoners per leeftijdsgroep (artikel 2 van bijlage I bij het voormelde besluit) of het aantal inwoners (artikel 3 van bijlage III, artikel 3 van bijlage VI en artikel 3 van bijlage VII bij het voormelde besluit). Daarbij wordt uitgegaan van de bevolkingsprojecties voor het jaar dat volgt op het jaar waarop de programmatie betrekking heeft, voor het jaar dat volgt op het jaar waarin de erkenningsaanvraag werd ingediend of voor het vijfde jaar dat volgt op het jaar waarin de aanvraag tot voorafgaande vergunning werd ingediend, naargelang van het geval. In elk van de voormelde bepalingen wordt het vastleggen van de resultaten van de bevolkingsprojectie gedelegeerd aan de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen.

3.1. Artikel 2 van het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, derde lid, tweede zin, van bijlage I bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009. Bij die bepaling wordt evenwel vereist dat de bevolkingsprojectie afzonderlijk per kalenderjaar is vastgesteld en dat ze specifiek voor het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is berekend.

Aan de tweede voorwaarde is voldaan, maar mede gelet op hetgeen in opmerking 4 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of de eerste voorwaarde is vervuld. De nog in het ontworpen besluit op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

3.2. Artikel 3 van het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, derde lid, tweede zin, van bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009. Bij die bepaling wordt evenwel vereist dat de resultaten van de bevolkingsprojectie afzonderlijk per kalenderjaar zijn vastgesteld, dat ze specifiek voor het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn berekend en dat ze zijn opgesteld op het niveau van de provincies.

Mede gelet op hetgeen in opmerking 4 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of de eerste voorwaarde is vervuld. De nog in het ontworpen besluit op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

Aan de tweede voorwaarde is voldaan.

Wat betreft de derde voorwaarde bevat de ontworpen bepaling geen opsplitsing per provincie. Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Dit is een terechte opmerking. De volgende aanpassing wordt voorgesteld:

Art. 3. Voor het Nederlandse taalgebied worden de resultaten van de bevolkingsprojecties voor de afzonderlijke kalenderjaren 2018 tot en met 2022 van de ‘SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2009-2030’ vastgelegd per provincie voor de toepassing van de programmacijfers voor de diensten voor oppashulp, vermeld in artikel 3 van bijlage III bij het besluit van 24 juli 2009.”

Dit voorstel volstaat niet. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4 aangaande de eerste voorwaarde, zullen de bevolkingsprojecties immers rechtstreeks moeten worden opgenomen in het ontworpen besluit en kan niet worden volstaan met de verwijzing naar de “SVR-projecties”. Die bevolkingsprojecties moeten dan bovendien, ter wille van de derde voorwaarde, worden opgesplitst per provincie.

3.3. Artikel 4 van het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, tweede lid, tweede zin, van bijlage VI bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009. Bij die bepaling wordt evenwel vereist dat de bevolkingsprojectie per afzonderlijk kalenderjaar is opgesteld, dat ze specifiek voor het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is berekend en dat ze regionaal gedifferentieerd is tot op het niveau van de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied.

Mede gelet op hetgeen in opmerking 4 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of de eerste voorwaarde is vervuld. De nog in het ontworpen besluit op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

Aan de tweede voorwaarde is voldaan.

Wat betreft de derde voorwaarde bevat de ontworpen bepaling geen regionale differentiatie tot op het niveau van de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied. Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 4, derde lid van het ontwerp van MB (Ontwerp 61.035/3) is van toepassing op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Artikel 3, tweede lid, tweede zin, 3° van Bijlage VI van het BVR van 24/07/2009 heeft betrekking op de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied.

De administratie vermoedt dat hiermee het eerste lid van artikel 4 wordt bedoeld en stelt de volgende aanpassing voor:

Art. 4. Voor het Nederlandse taalgebied worden de resultaten van de bevolkingsprojecties voor de afzonderlijke kalenderjaren 2022 tot en met 2026 van de ‘SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten

2009-2030', vastgelegd per gemeente voor de toepassing van de programmacijfers voor de lokale dienstencentra, vermeld in artikel 3 van bijlage VI bij het besluit van 24 juli 2009."

Dit voorstel volstaat niet. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4 aangaande de eerste voorwaarde, zullen de bevolkingsprojecties immers rechtstreeks moeten worden opgenomen in het ontworpen besluit en kan niet worden volstaan met de verwijzing naar de "SVR-projecties". Die bevolkingsprojecties moeten dan bovendien, ter wille van de derde voorwaarde, regionaal worden gedifferentieerd tot op het niveau van de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied.

Ten slotte bevat de ontworpen bepaling een differentiatie tot op het niveau van groepen gemeenten binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De rechtsgrondbepaling maakt geen gewag van een dergelijke differentiatie, terwijl delegaties aan een minister strikt geïnterpreteerd moeten worden en er bovendien geen beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering dat wel kan overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. De gemachtigde erkende dat de regeling inzake de differentiatie moet worden weggelaten uit de ontworpen bepaling:

"Dit is een terechte opmerking. Er wordt vanuit het BVR van 24/07/2009 geen delegatie gegeven aan de minister om te differentiëren tot op het niveau van groepen van gemeenten binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De uitsplitsing tot op het niveau van zones (groepen van gemeenten) had tot gevolg dat de programmatie wordt ingevuld in overeenstemming met het Brusselplan. Het derde lid van artikel 4 zal verwijderd worden uit dit ontwerp van MB."

3.4. Artikel 5 van het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, derde lid, tweede zin, van bijlage VII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009. Bij die bepaling wordt evenwel vereist dat de bevolkingsprojectie per afzonderlijk kalenderjaar is opgesteld, dat ze specifiek voor het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is berekend en dat ze is opgesteld op het niveau van de provincies.

Mede gelet op hetgeen in opmerking 4 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of de eerste voorwaarde is vervuld. De nog in het ontworpen besluit op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

Aan de tweede voorwaarde is voldaan.

Wat betreft de derde voorwaarde bevat de ontworpen bepaling geen opsplitsing per provincie. Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"Dit is een terechte opmerking. De volgende aanpassing wordt voorgesteld:

Art. 5. Voor het Nederlandse taalgebied worden de resultaten van de bevolkingsprojecties voor de afzonderlijke kalenderjaren 2022 tot en met 2026 van de 'SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2009-2030', vastgelegd per provincie voor de toepassing van de programmacijfers voor de regionale dienstencentra, vermeld in artikel 3 van bijlage VII bij het besluit van 24 juli 2009."

Dit voorstel volstaat niet. Gelet op hetgeen wordt uiteengezet in opmerking 4 aangaande de eerste voorwaarde, zullen de bevolkingsprojecties immers rechtstreeks moeten

worden opgenomen in het ontworpen besluit en kan niet worden volstaan met de verwijzing naar de “SVR-projecties”. Die bevolkingsprojecties moeten dan bovendien, ter wille van de derde voorwaarde, worden opgesplitst per provincie.

3.5. De aangehaalde rechtsgrondbepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 58, § 1, eerste en tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de aangehaalde rechtsgrondbepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 wordt onder meer voorgeschreven dat de bevolkingsprojectie per afzonderlijk kalenderjaar is opgesteld. Dat gebeurt in de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp door te verwijzen naar de “resultaten van de bevolkingsprojecties voor de afzonderlijke kalenderjaren 2018 tot en met 2022”, opgenomen in, enerzijds, de “SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2009-2030” en, anderzijds, de “Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060”.

In het eerste geval gaat het om een studie van de Studiedienst voor de Vlaamse Regering die kan worden geraadpleegd op de website van de Vlaamse overheid¹ of kan worden besteld per post. In het tweede geval gaat het om een publicatie van het Federaal Planbureau die eveneens kan worden geraadpleegd op zijn website.² De twee documenten zijn zeer omvangrijk (222, respectievelijk 152 bladzijden) en uit de algemene verwijzing in de ontworpen bepalingen kan allerm minst worden afgeleid wat de precieze resultaten zijn waarnaar wordt verwezen. De documenten lijken veeleer de basisgegevens te bevatten die moeten worden toegepast om tot de beoogde resultaten van de bevolkingsprojectie te komen.

Daar komt nog bij dat die resultaten niet worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen.

De conclusie is dan ook dat de voormelde verwijzingen moeten worden vervangen door een concrete vermelding van de resultaten van de bevolkingsprojectie afzonderlijk per kalenderjaar, bijvoorbeeld in een tabel. Die tabel kan eventueel worden opgenomen in een bijlage waarnaar in de ontworpen bepalingen wordt verwezen.

5. Artikel 2 van het ministerieel besluit van 7 februari 2012 ‘houdende de vastlegging van bevolkingsprojecties voor de toepassing van de programmacijfers voor een aantal thuiszorgvoorzieningen’³ heeft betrekking op de vaststelling van de resultaten van de bevolkingsprojectie voor de kalenderjaren 2017 tot 2021, wat betreft de diensten voor oppashulp.

¹ <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/svr-projecties-van-de-bevolking-en-de-huishoudens-voor-vlaamse-steden-en-gemeenten-2009-2030>.

² <http://www.plan.be/publications/publication-650-nl-bevolkingsvooruitzichten+2007+2060>.

³ Het ontwerp dat tot dit besluit geleid heeft is niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Aangezien artikel 3 van het ontwerp voor deze diensten die resultaten bepaalt voor de jaren 2018 tot 2022, moet artikel 2 van het ministerieel besluit van 7 februari 2012 worden opgeheven. De gemachtigde beaamde dat daartoe een opheffingsbepaling aan dit ontwerp moet worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef moet meer precies worden verwezen naar 58, § 1, *eerste en tweede lid*, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

7. In het tweede lid van de aanhef moet in de verwijzing naar artikel 3 van bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 gewag worden gemaakt van de wijziging van dat artikel bij het (nog niet bekendgemaakte) besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van bijlage III bij 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’, waarover de Raad van State op 6 februari 2017 advies 60.792/3 heeft gegeven.⁴

Artikel 6

8. Overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2017. De terugwerkende kracht wordt door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“De diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg, de lokale dienstencentra en de regionale dienstencentra en initiatiefnemers die een erkenningsaanvraag indienen voor deze bovengenoemde thuiszorgvoorzieningen ervaren geen negatieve impact door de terugwerkende kracht. Aangezien er nog steeds wordt uitgegaan van de resultaten van de bevolkingsprojecties voor het jaar volgend (diensten gezinszorg) en voor het vijfde jaar dat volgt (lokale dienstencentra en regionale dienstencentra) op het jaar van de erkenningsaanvraag, stijgen deze bevolkingsprojecties en leveren de nieuwe regels bijgevolg uitsluitend een voordeliger situatie op voor alle rechtsonderhorige.

⁴ Vergelijk met het tweede lid van de aanhef in het ontwerp van ministerieel besluit waarover advies 61.036/3 wordt gegeven op dezelfde dag als dit advies.

Bij de diensten voor oppashulp zal het ontwerp van BVR (advies 60.792/3) de toepassing van bevolkingsprojecties wijzigingen. Vanaf 1 januari 2017 zullen de bevolkingsprojecties vastgelegd worden voor het jaar volgend op het jaar van het indienen van de erkenningsaanvraag en dus niet meer voor het vijfde jaar volgend op het jaar van de erkenningsaanvraag. Door deze wijziging dalen de bevolkingsprojecties, doch het maximum aantal te erkennen diensten voor oppashulp per provincie/tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad blijft minstens gelijk. Er zijn dus geen nadelige gevolgen voor de rechtsonderhorige. Zorg en Gezondheid heeft momenteel nog geen aanvraag voor erkenning als dienst voor oppashulp op de begroting 2018 ontvangen.”

Afgezien van de vraag of die terugwerkende kracht in dit geval wel noodzakelijk is, kan worden ingestemd met de zienswijze van de gemachtigde.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT