



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.350/1
van 26 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Duitstalige Regering ‘zur
Bezuschussung der Infrastrukturvorhaben von Wohnstrukturen
für Senioren’

Op 29 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Duitstalige Regering ‘zur Bezuschussung der Infrastrukturvorhaben von Wohnstrukturen für Senioren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2023.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe nieuwe normen vast te leggen voor de subsidiëring van de infrastructuurprojecten voor bepaalde woonvoorzieningen voor ouderen, meer bepaald voor kamers in woonzorgcentra (“Wohn- und Pflegezentren für Senioren”) en woonzorgcentra voor personen met een zorgbehoefte (“Wohn- und Pflegezentren für Personen mit Unterstützungsbedarf”) en voor woningen in serviceflats (“Einrichtungen des betreuten Wohnens”).

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 15 juni 2004 ‘bezüglich der Bezuschussung der Infrastrukturvorhaben von Wohn-, Begleit- und Pflegestrukturen für Senioren und von psychiatrischen Pflegewohnheimen’, dat wordt opgeheven (artikel 5 van het ontwerp).

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 7, 1°, 2° en 5°, van het decreet van 18 maart 2002 ‘zur Infrastruktur’ (hierna: Infrastructuurdecreet), dat in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

Er dient evenwel onderzocht te worden of er wel voldoende rechtsgrond is voor artikel 3, § 2, van het ontwerp, dat voor de subsidiëring van infrastructuurprojecten in woonzorgcentra de subsidiabele maximale kosten voor de uitrusting in de zin van artikel 2, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 maart 2002, met in achtneming van artikel 43 van het Infrastructuurdecreet, forfaitair bepaalt op 4.000 euro *per plaats*.

Gevraagd om de ontworpen bepaling nader toe te lichten, verklaarde de gemachtigde dat voor elke plaats in een woon- en zorgcentrum 4.000 euro aan uitrusting kan worden gesubsidieerd, waarbij volgens artikel 43 van het Infrastructuurdecreet maximaal 60% van de kosten in aanmerking kan worden genomen. Hij gaf daarbij ook het volgende cijfervoorbeeld:

“Wird beispielsweise in einem Wohn- und Pflegezentrum, das nur 1 Platz hat, Ausstattung für 5.000 € gekauft, sieht Art. 3 §2 des Entwurfs zwar eine Höchstgrenze von 4.000 € vor, jedoch muss hier ebenfalls Artikel 43 des Dekrets angewendet werden: $5.000 \times 60\% = 3.000 \text{ €}$.

Wird im selben Wohn- und Pflegezentrum Ausstattung für 10.000 € angekauft, beträgt die dekretale Höchstgrenze 6.000 € ($10.000 \times 60\%$), jedoch wird diese in Anwendung von Art. 3 §2 des Erlasses auf 4.000 € reduziert.”

Aldus bepaalt artikel 3, § 2, van het ontwerp een nieuwe maximumgrens naast de maximumgrens vastgesteld in artikel 43 van het Infrastructuurdecreet en die in sommige gevallen kan leiden tot een lager subsidieerbaar bedrag. De vraag rijst of hiervoor wel rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 7, 1°, van het Infrastructuurdecreet, nu deze bepaling de Regering weliswaar machtigt om “algemene maximumbedragen” te bepalen, doch enkel “voor zover ze niet door dit decreet geregeld worden”. Artikel 43 van het Infrastructuurdecreet bepaalt echter zelf reeds dat de toelage voor uitrusting bedoeld in artikel 2, eerste lid, 6°, ten behoeve van bejaardentehuizen en rust- en verzorgingstehuizen 60% van het totaal subsidieerbaar bedrag der uitgaven bedraagt.

Artikel 5, derde lid, van het Infrastructuurdecreet stelt evenwel dat “[i]nfrastructuurprojecten waarvoor de Regering overeenkomstig artikel 7, 1°, algemene maximumbedragen en maximumbedragen per meeteenheid vastgelegd heeft als basis voor de berekening van de infrastuctuurtoelagen, (...) niet in aanmerking [komen] voor subsidiëring op basis van dit decreet”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de decreetgever hiermee het volgende bedoelde:

“Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass Infrastrukturvorhaben, für die die Regierung Höchstbeträge oder Höchstbeträge pro Maßeinheit als Zuschussgrundlage festgelegt hat, nicht zusätzlich über das Infrastrukturdekret bezuschusst werden können, sobald der Höchstbetrag erreicht ist. Einzige Bezuschussungsgrundlage für diese Infrastrukturvorhaben sind die von der Regierung festgelegten Höchstbeträge.”¹

Volgens de gemachtigde moet de bepaling, gelet op voormelde toelichting als volgt worden begrepen:

“Das bedeutet, wenn die Regierung, wie in Artikel 3 Absatz 6 (insb. Nr. 1, 2 und 4) des Ursprungserlasses vom 15. Juni 2004 oder wie in Artikel 3 §2 des vorliegenden Entwurfs Höchstbeträge festlegt, über das Infrastrukturdekret für dasselbe Infrastrukturvorhaben keine weiteren Zuschüsse erteilt werden können, auch nicht über andere Grundlagen dieses Dekrets.”

Aangenomen kan worden dat het decreet aldus zelf toelaat dat de door de Regering vastgelegde maximumgrenzen afwijken van de decretale bepalingen en dat artikel 3, § 2, van het ontwerp bijgevolg wel degelijk rechtsgrond kan ontleen aan artikel 7, 1°, van het Infrastructuurdecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt gesteld dat als het aantal plaatsen stijgt, de bevoegde minister bepaalt “op welk tijdstip het forfaitaire bedrag wordt aangepast”.

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het ‘Programmdekret 2017’ van 20 februari 2017, *Parl.St. D.Parl.* 2016-17, nr. 155/1, 10.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat de verhoging gaat over de verhoging van het aantal plaatsen in een bepaald woonzorgcentrum. Het verdient aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van het ontwerp.

Artikel 6

5. Luidens artikel 6 van het ontwerp treedt het ontworpen besluit in werking “op de dag waarop het wordt aangenomen” (“am Tag seiner Verabschiedung”). Dit tijdstip gaat de bekendmaking vooraf, zodat het ontwerp minstens voor een beperkte tijd terugwerkende kracht krijgt.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd of het werkelijk de bedoeling is dat de ontworpen regeling uitwerking krijgt op de dag waarop deze wordt aangenomen en aldus uitwerking krijgt met terugwerkende kracht, en wat desgevallend daarvoor de verantwoording is, verklaarde de gemachtigde:

“Die entworfene Regelung beinhaltet im Prinzip nur Vorteile für die betroffenen Personen, da wesentliche Beschränkungen zum Erhalt von Zuschüssen wegfallen. Dies rechtfertigt aus unserer Sicht ein früheres Inkrafttreten, und zwar zum Zeitpunkt der Verabschiedung.”

Een aantal bepalingen van het ontwerp die terugwerken in de tijd zijn in het voordeel voor de betrokkenen in de zin dat, zoals de gemachtigde opmerkt, bepaalde beperkingen om subsidies te ontvangen worden opgeheven of versoepeld.

Zoals dit ook bevestiging vindt in het hoger aangehaalde cijfervoorbeeld van de gemachtigde, geldt dit echter niet voor alle bepalingen van het ontworpen besluit, nu artikel 3, § 2, van het ontwerp, ook een nieuwe lagere maximumgrens kan inhouden wat betreft de subsidiabele maximale kosten. Aldus lijkt aan de betrokkenen een voordeel te worden onzegd. In die omstandigheden beantwoordt de terugwerking niet aan één van de zo-even vermelde gevallen waarin ze toelaatbaar is. De retroactiviteit van artikel 3, § 2, van het ontwerp kan derhalve niet worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME