



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.505/3
van 13 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing van artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’

Op 12 mei 2017 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 opheffing van artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt tot de opheffing van artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’. Die bepaling regelt de financiering van de samenwerkingsverbanden die erkend zijn als overlegplatform voor de geestelijke gezondheidszorg.

2.1. Bij artikel 38 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ is aan artikel 10 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ (hierna: de ziekenhuiswet) een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat dit artikel 10, dat het mogelijk maakt om bepalingen inzake financiering opgenomen in de titels I tot IV van de ziekenhuiswet van toepassing te maken op bepaalde samenwerkingsverbanden, in de Vlaamse Gemeenschap niet langer geldt voor samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten.

Bijgevolg kan ook de financiering van dergelijke samenwerkingsverbanden niet langer worden geregeld in het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’, nu dat koninklijk besluit is vastgesteld op basis van artikel 105, § 1, van de ziekenhuiswet, een bepaling die is opgenomen in titel III van die wet, die gelet op het bij het decreet van 15 juli 2016 ingevoegde tweede lid van artikel 10 van de ziekenhuiswet, niet langer van toepassing is.¹

Voor het opheffen van de oude financieringsregeling die is vervat in het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, kan dan ook worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 38 van het decreet van 15 juli 2016.

Er moet echter op worden gewezen dat artikel 38 van het decreet van 15 juli 2016 nog niet in werking is gesteld. Dat zou bijgevolg bij het te nemen besluit moeten gebeuren, op basis van artikel 116, zesde lid, van dat decreet. Hetzelfde geldt overigens voor artikel 37 ervan, dat de basis vormt voor de nieuwe financieringsregeling van samenwerkingsverbanden van organisaties en voorzieningen, actief in de geestelijke gezondheidszorg, die gericht zijn op het vormen van een overlegstructuur.

2.2. Artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 biedt weliswaar de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het ontworpen besluit, maar vormt er geen rechtsgrond voor.

¹ In de plaats bevat artikel 37 van dat decreet van 15 juli 2016 een ruime delegatie aan de Vlaamse Regering om regels van programmatie, erkenning en financiering te bepalen voor samenwerkingsverbanden van organisaties en voorzieningen, actief in de geestelijke gezondheidszorg, die gericht zijn op het vormen van een overlegplatform.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in plaats van naar artikel 5, § 1, I, 2°, van die wet.

4. In de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd (dat het tweede lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 38 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, alsmede, nu aan het ontwerp een artikel dient te worden toegevoegd strekkende tot de inwerkingstelling van de artikelen 37 en 38 van dat decreet (zie opmerking 2.1, laatste alinea), naar artikel 116, zesde lid, ervan.

5. Aangezien om advies is gevraagd binnen een termijn van dertig dagen, redigere men het huidige derde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) als volgt:

“Gelet op advies 61.505/3, gegeven op 13 juni 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2017.

Zoals reeds is opgemerkt, zijn de artikelen 37 en 38 van het decreet van 15 juli 2016 nog niet in werking gesteld, zodat de overlegplatformen op dit ogenblik legitieme verwachtingen kunnen laten gelden om gefinancierd te worden overeenkomstig artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, en nog niet kunnen worden gefinancierd op grond van de nieuwe financieringsregeling.² De opheffing van artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 zou derhalve neerkomen op het wegvallen van elke vorm van subsidie, wat naast het retroactieve karakter ervan ook mogelijk een probleem kan doen rijzen in het licht van artikel 23 van de Grondwet.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De overlegplatformen hebben op dit ogenblik geen verwachtingen om gefinancierd te worden overeenkomstig artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002: zij hebben de overeenkomst waarvan u het ontwerp heeft ontvangen, al ondertekend en verwachten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 financiering op basis van het bijhorend ministerieel besluit voor toekenning van een subsidie. De regels voor financiering werden in detail weergegeven in de overeenkomst.”

² Er bestaat overigens ook nog geen besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van artikel 37 van het decreet van 15 juli 2016.

In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier is effectief een voorbeeld van een ontwerp van overeenkomst en van een ontwerp van (individueel) ministerieel besluit opgenomen voor toekenning van een subsidie aan een concrete organisatie, maar er dient te worden vastgesteld dat vragen kunnen worden gesteld bij de wettigheid van deze instrumenten.

Wat betreft de overeenkomst dient erop te worden gewezen dat artikel 37 van het decreet van 15 juli 2016, waaraan de overeenkomst luidens zijn artikel 2 “uitvoering geeft”, nog niet in werking is getreden en bovendien eerst uitvoering behoeft door de Vlaamse Regering. Voorts is het in strijd met de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve functie dat in een met de begunstigde van de subsidie te sluiten overeenkomst elementen van het subsidieregime zouden worden geregeld, zoals subsidievoorwaarden of regels betreffende de samenstelling of het bedrag van de subsidie, die normalerwijze in formele rechtsregels moeten worden vervat. In die overeenkomst kunnen enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij decreet of bij uitvoeringsbesluiten ervan vastgestelde regels.

Wat betreft het ontwerp van ministerieel besluit moet erop worden gewezen dat het niet consistent is om zich in de aanhef te beroepen op een begrotingsbepaling op grond waarvan subsidies kunnen worden toegekend (blijkbaar gelezen in samenhang met een delegatiebepaling opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’), maar tegelijk te bepalen dat subsidies worden toegekend overeenkomstig artikel 6, § 1, van de genoemde overeenkomst waarmee, zoals reeds is opgemerkt, wordt beoogd “uitvoering te geven” aan het nog niet in werking getreden artikel 37 van het decreet van 15 juli 2016, en dat vooraf uitvoering dient te krijgen door de Vlaamse Regering.

De terugwerkende kracht van het te nemen besluit zou slechts kunnen worden gebillijkt indien op een rechtszekere wijze retroactief een subsidie wordt toegekend die gelijkwaardig is aan de subsidie waarop de betrokken samenwerkingsverbanden thans aanspraak kunnen maken op grond van artikel 52 van het koninklijk besluit van 25 april 2002. Het antwoord van de gemachtigde geeft weliswaar aan dat het de bedoeling is de subsidiëring voort te zetten. Niettemin moet worden vastgesteld dat er op dit ogenblik geen juridische zekerheid is dat een dergelijke subsidie ook effectief en op een rechtszekere wijze zal worden toegekend, nu daarvoor een duidelijk en rechtszeker juridisch kader ontbreekt.

Bijgevolg moet in de huidige context voorbehoud worden gemaakt bij de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit zou worden gegeven. Het verdient aanbeveling het voorliggende ontwerp slechts doorgang te laten vinden samen met het besluit dat de Vlaamse Regering ter uitvoering van artikel 37 van het decreet van 15 juli 2016 moet uitvaardigen om de regels van programmatie, erkenning en financiering voor de erin bedoelde samenwerkingsverbanden te bepalen,³ en derhalve de subsidiëring te baseren op een onbetwistbaar juridisch kader.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

³ De temporele werking van beide besluiten dient dan op elkaar te worden afgestemd.