



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.380/3
van 24 november 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 betreffende de Logo’s, wat betreft de duur van de erkenning’

Op 26 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 betreffende de Logo’s, wat betreft de duur van de erkenning’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2021.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om enerzijds de duur van de erkenning van de Logo's¹ terug te brengen van zes naar minimaal twee en maximaal drie jaar (artikel 1 van het ontwerp) en, anderzijds, voor de reeds erkende Logo's de verlenging van de erkenning nog een keer mogelijk te maken voor minimaal twee en maximaal drie jaar, in plaats van zes jaar (artikel 2). Daarnaast wordt ook de duur van de verlenging van rechtswege teruggebracht van drie tot twee jaar (artikel 3).

Daartoe worden de artikelen 3, 9 en 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 'betreffende de Logo's' gewijzigd.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 28, § 2, van het decreet van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', waarvan terecht melding wordt gemaakt in de rubriek 'Rechtsgrond' in de aanhef van het te nemen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

A. Vertrouwensbeginsel

4.1. Overeenkomstig artikel 10, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 verzoekt het Vlaams Agentschap 'Zorg en Gezondheid' de Logo's twaalf maanden voor het aflopen van de erkenning om de nodige informatie te bezorgen met het oog op de verlenging van de erkenning. Overeenkomstig paragraaf 2 van dat artikel bezorgen de Logo's minstens zes maanden voordat de erkenning is afgelopen, de nodige informatie over de samenstelling van het verlengingsdossier. Uit artikel 9 van hetzelfde besluit blijkt dat een verlenging van de erkenning wordt verleend als het dossier voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.

¹ Dit zijn de door de Vlaamse Regering erkende samenwerkingsverbanden voor loco-regionaal gezondheidsoverleg en -organisatie binnen een geografisch aaneengesloten gebied (artikel 2, 19°, van het decreet van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid').

Uit de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef van het ontwerp blijkt dat de erkenning van de Logo’s afloopt op 31 december 2021 en dat de Logo’s in de maand juni 2021 verlengingsdossiers hebben ingediend. Volgens de gemachtigde gaat het om alle vijftien thans erkende Logo’s.

De wijzigingen waarin het ontwerp voorziet zijn bedoeld om toegepast te worden op de verlengingsdossiers die in juni 2021 zijn ingediend. De vraag rijst of de betrokken Logo’s daardoor niet in hun gerechtvaardigde verwachtingen worden geraakt en of de ontworpen regeling bijgevolg geen schending inhoudt van het vertrouwensbeginsel.

4.2. Indien de overheid een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag ze te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is ze, in beginsel, niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel leidt tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, welke waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht en dat de overheid verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien. Een regeling doet op buitensporige wijze afbreuk aan het vertrouwensbeginsel met name wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden.

4.3. In de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef van het ontwerp wordt in dat verband het volgende gesteld:

“Gezien de veranderingen die op til zijn in het preventielandschap ten aanzien van de Logo’s en de aanpassing van hun werkingsgebied (nieuwe regio-indeling die gealigneerd moet worden op de structuren van de eerste lijn en de referentieregio’s) moet het voormelde besluit in de toekomst aangepast worden voor de erkenning van zes jaar ten einde loopt. Om die reden moet zowel de duurtijd van de erkenning als van de verlenging van de erkenning aangepast worden, zodat de mogelijkheid bestaat om de erkenningen te actualiseren.”

Hiermee rekening houdend, lijkt de inkorting van de duur van de erkenning en van de verlenging te kunnen worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, met name de in het vooruitzicht gestelde hervorming van de betrokken regio’s, en lijkt er wat dat aspect van het ontwerp betreft geen probleem te rijzen in het licht van het vertrouwensbeginsel.

4.4. Het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt dat de administrateur-generaal de erkenning van een Logo “eenmalig voor minimaal twee en maximaal drie jaar [*kan*] verlengen”. De huidige bepaling gaat niet uit van een dergelijke mogelijkheid, maar bepaalt dat de administrateur-generaal de erkenning “verlengt”. Op de vraag of de nieuwe bepaling inhoudt dat

de administrateur-generaal de erkenning ook kan weigeren, zelfs wanneer een Logo aan alle erkenningsvoorwaarden voldoet, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“[D]e nieuwe formulering dat de administrateur-generaal de erkenning van de Logo’s ‘kan verlengen’ betekent inderdaad dat de verlenging kan worden geweigerd, ook al voldoet een Logo aan alle formele voorwaarden. De bedoeling hierbij is om de administrateur-generaal meer discretionaire bevoegdheid te geven in het licht van de komende beleidshervormingen.”

Het verlenen van een discretionaire bevoegdheid aan de administrateur-generaal, ten aanzien van de op basis van de huidige regeling reeds ingediende aanvragen tot verlenging van de erkenning, om al dan niet de verlenging toe te staan zelfs indien aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan, doet vragen rijzen in het licht van het vertrouwensbeginsel. De verantwoording die daarvoor door de gemachtigde wordt gegeven (“in het licht van de komende beleidshervormingen”) kan bezwaarlijk als een dwingende reden van algemeen belang worden beschouwd, nu het er niet naar uitziet dat die hervormingen op 1 januari 2022 reeds gekend zullen zijn. In elk geval is van die hervormingen in de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd geen concreet spoor terug te vinden. Het uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat een verlenging ook kan worden geweigerd indien aan alle erkenningsvoorwaarden is voldaan, is slechts mogelijk indien bij de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid het vertrouwensbeginsel in acht wordt genomen. Met het oog op dit laatste, kan het aanbeveling verdienen om in het ontwerp uitdrukkelijk in de daartoe vereiste waarborgen te voorzien. Het voorzien in die mogelijkheid roept bovendien vragen op in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel (zie de opmerking hierna).

B. Gelijkheidsbeginsel

5. De nieuwe regeling inzake de erkenning van Logo’s en de duur van de erkenning dient in overeenstemming te zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Zo lijkt er op het eerste gezicht geen verantwoording voorhanden te zijn voor een verschillende behandeling van Logo’s die op dezelfde wijze aan de erkenningsvoorwaarden voldoen, bijvoorbeeld door de erkenning al dan niet te verlengen, of door de erkenning voor twee jaar of voor drie jaar toe te staan of te verlengen. Bovendien zou op die wijze ook een verschil in behandeling ontstaan ten aanzien van de Logo’s die voor het eerst een erkenning aanvragen, overeenkomstig het te wijzigen artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009, aangezien in dat geval de administrateur-generaal de Logo’s die aan de erkenningsvoorwaarden voldoen “erkent” en ter zake over geen discretionaire bevoegdheid beschikt.

Hierover ondervraagd gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“[Er] is (...) geen risico voor een ongelijke behandeling, aangezien de erkenning van de 15 Logo’s de komende periode via eenzelfde besluit van de administrateur-generaal voor eenzelfde termijn wordt verlengd. De bedoeling is bovendien dat alle erkenningen en verlengingen van erkenningen op eenzelfde ogenblik aflopen, opdat zij allen op eenzelfde ogenblik hun nieuwe vorm zullen aannemen na de beleidswijzigingen die eraan komen.”

Gelet hierop, verdient het aanbeveling om het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 beter in overeenstemming te brengen met de door de gemachtigde geschetste bedoeling die eraan ten grondslag ligt, door de woorden “kan” en “verlengen” te vervangen door het woord “verlengt” en de woorden “een Logo” te vervangen door de woorden “de Logo’s”. Op die wijze zou de betrokken bepaling meer in overeenstemming kunnen worden geacht met zowel het gelijkheidsbeginsel als het vertrouwensbeginsel (zie opmerking 4.4).

C. Eenmalige verlenging

6. Uit het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 volgt dat de verlenging van de lopende erkenningen slechts eenmalig is, zodat na het verstrijken van de duur van de verlenging de Logo’s op grond van de thans te wijzigen regeling enkel een nieuwe erkenning kunnen aanvragen. In dit verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

“[H]et [is] inderdaad de bedoeling dat er tegen het einde van de huidige verlenging een nieuwe regeling is. Het Besluit betreffende de Logo’s zou tegen het einde van de verlenging aangepast moeten zijn, rekening houdend met de regiohervorming van minister Somers, met de veranderingen binnen de eerstelijnszones en met een gewijzigde interne werking van de Logo’s die we tegen dan voor ogen hebben. De Logo’s zullen na deze verlenging dus inderdaad een nieuwe erkenning moeten aanvragen.”

De stellers van het ontwerp zullen er dienen over te waken dat er tijdig hetzij een nieuwe regeling wordt ingevoerd, hetzij de bestaande regeling wordt aangepast, opdat een verlenging van een lopende erkenning opnieuw mogelijk zou worden gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH