



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.261/3
van 5 mei 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vastlegging van de bevolkingsprojecties voor de toepassing van de programmacijfers voor de lokale dienstencentra, de diensten voor gezinszorg en de diensten voor oppashulp, en tot bepaling van het aantal regio’s per provincie en voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en van het maximale aantal te erkennen diensten voor oppashulp per regio voor de jaren 2022 tot en met 2026’

Op 24 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 mei 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vastlegging van de bevolkingsprojecties voor de toepassing van de programmacijfers voor de lokale dienstencentra, de diensten voor gezinszorg en de diensten voor oppashulp, en tot bepaling van het aantal regio’s per provincie en voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en van het maximale aantal te erkennen diensten voor oppashulp per regio voor de jaren 2022 tot en met 2026’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 april 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 mei 2022.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Ter uitvoering van artikel 51, § 1, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 worden in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’ de regels bepaald inzake de programmatie voor onder meer de lokale dienstencentra, de diensten voor gezinszorg en de diensten voor oppashulp. Bij de vaststelling van die programmatie wordt onder meer rekening gehouden met het aantal inwoners (artikel 3 van bijlage 1 bij het voormelde besluit en artikel 3 van bijlage 3 erbij) of het aantal inwoners per leeftijdsgroep (artikel 3 van bijlage 2 bij het voormelde besluit). Daarbij wordt uitgegaan van de bevolkingsprojecties voor het vijfde jaar dat volgt op het jaar waarin de aanvraag tot voorafgaande vergunning werd ingediend, het jaar dat volgt op het jaar waarop de programmatie betrekking heeft, of voor het jaar dat volgt op het jaar waarin de erkenningsaanvraag 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, Gezin en Armoedebestrijding strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen wat betreft de jaren 2022 tot 2026.

Voorts schrijft artikel 3, tweede lid, van bijlage 3 bij het voormelde besluit van de Vlaamse Regering voor dat de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen per provincie en voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad het aantal regio's en, per regio, het maximale aantal te erkennen diensten voor oppashulp bepaalt. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er eveneens toe uitvoering te geven aan die bepaling.

RECHTSGROND

3.1. Artikel 2 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, tweede lid, tweede zin, van bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019. Bij die bepaling wordt evenwel onder meer vereist dat de bevolkingsprojectie per afzonderlijk kalenderjaar is vastgesteld. Gelet op hetgeen in opmerking 6 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of aan deze voorwaarde is voldaan. De nog in het ontwerp op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

Daarnaast vereist de voormelde bepaling dat de bevolkingsprojectie regionaal gedifferentieerd is tot op het niveau van de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied. De bevolkingsprojecties die in het ontwerp zelf zullen moeten worden opgenomen, zullen regionaal

gedifferentieerd moeten worden tot op het niveau van de gemeenten binnen het Nederlandse taalgebied.

3.2. Artikel 3 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, tweede lid, tweede zin, van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019. Bij die bepaling wordt evenwel onder meer vereist dat de resultaten van de bevolkingsprojectie afzonderlijk per kalenderjaar zijn vastgesteld. Mede gelet op hetgeen in opmerking 6 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of aan deze voorwaarde is voldaan. De nog in het ontwerp op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

3.3.1. Artikel 4, § 1, van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, derde lid, tweede zin, van bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019. Bij die bepaling wordt evenwel onder meer vereist dat de resultaten van de bevolkingsprojectie per afzonderlijk kalenderjaar zijn vastgesteld. Mede gelet op hetgeen in opmerking 6 wordt uiteengezet, kan thans niet worden nagegaan of aan deze voorwaarde is voldaan. De nog in het ontwerp op te nemen bevolkingsprojecties zullen alleszins voor elk kalenderjaar afzonderlijk moeten worden vermeld.

Daarnaast vereist de voormelde bepaling dat de bevolkingsprojecties zijn opgesteld op het niveau van de provincies. De bevolkingsprojecties die in het ontwerp zelf zullen moeten worden opgenomen, zullen moeten worden opgesplitst per provincie.

3.3.2. Artikel 4, § 2, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3, tweede lid, van bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019.

4. De aangehaalde rechtsgrondbepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 51, § 1, eerste en tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

VORMVEREISTEN

5. Er werd volgens de gemachtigde geen advies van de Inspectie van Financiën gevraagd omdat het ontwerp geen budgettaire weerslag heeft. Artikel 43, § 2, eerste lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’ bepaalt dat het advies van de Inspectie van Financiën verplicht is voor elk ontwerp van reglementair ministerieel besluit (of van omzendbrief) met een budgettaire weerslag. Hier lijkt een dergelijke budgettaire weerslag echter wel voorhanden te zijn, aangezien de subsidies enkel worden verleend aan erkende centra en diensten, waardoor een lager of hoger aantal te erkennen centra en diensten of aantal subsidiabele uren wel degelijk een weerslag heeft op de begroting. De begrotingscontrole moet dan ook alsnog worden doorlopen.

ALGEMENE OPMERKING

6. De bevolkingsprojecties zijn niet in het ontwerp opgenomen maar er wordt verwezen naar de “bevolkingsprojecties van Statistiek Vlaanderen” en de “bevolkingsprojecties van Statbel”. Beide begrippen worden gedefinieerd door een verwijzing naar een website, zonder dat evenwel de precieze webpagina wordt vermeld. De gemachtigde preciseerde dit als volgt:

“Het gaat om de volgende onderdelen van de websites:

<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/bevolking/bevolkingsvooruitzichten-omvang-en-groei/metadata-bevolkingsvooruitzichten-omvang-en-groei>;

<https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/bevolkingsvooruitzichten#panel-14>.”

Ook met die precisering is in beide gevallen nog enig zoekwerk vereist om de betrokken bevolkingsprojecties te vinden.

Op de vraag waarom die bevolkingsprojecties niet zijn opgenomen in het ontwerp zelf, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Ter uitvoering van de [in de opmerkingen 3.1 tot 3.3.1] vermelde artikels moet de minister de bevolkingsprojecties vastleggen die gebruikt moeten worden voor de toepassing van de programmacijfers van de lokale dienstencentra, de diensten voor gezinszorg en de diensten voor oppashulp. Het ontwerp van ministerieel besluit geeft aan welke brongegevens gebruikt worden voor die bevolkingsprojecties. Voor het verwachte aantal inwoners per leeftijd in de gemeenten van het Vlaamse Gewest worden gegevens van Statistiek Vlaanderen gebruikt, en voor het verwachte aantal inwoners per leeftijd in de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gegevens van Statbel. Voor de bevolkingsprojecties met het verwachte aantal inwoners in de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt slechts 30% van de aantallen in rekening gebracht. Dat is de Brusselnorm die gehanteerd wordt. De bevolkingsprojecties worden niet meer opgenomen in een bijlage bij het besluit, omdat die al publiek raadpleegbaar zijn.”

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft uiteengezet,¹ moeten die bevolkingsprojecties worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Uit de verwijzing naar de betrokken websites 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.

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 worden opgenomen in een of meer bijlagen waarnaar in het ontwerp wordt verwezen.

¹ Adv.RvS 61.035/3 van 31 maart 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 15 juni 2017 ‘betreffende de vastlegging van de bevolkingsprojecties voor de toepassing van de programmacijfers voor een aantal thuiszorgvoorzieningen’, opmerking 4. Overigens werden de bevolkingsprojecties ingevolge die opmerking opgenomen in de twee bijlagen bij dat besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

7. Overeenkomstig artikel 5 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2022. De terugwerkende kracht werd door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“De retroactiviteit tot 1 januari 2022 is noodzakelijk voor de continuïteit en de goede werking van het bestuur. (...) [D]e twee ministeriële besluiten van 15 juni 2017 [zijn] niet langer van toepassing, omdat die betrekking hadden op de jaren 2017 tot en met 2021. Het is noodzakelijk om een regelgeving uit te werken die naadloos aansluit bij die vorige ministeriële besluiten, dus moet die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2022.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH