# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 60.555/1
van 22 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de methodiek voor de berekening van de subsidies voor personeelskosten’

‡LW-CCMQMFDAB-GAFFUQ‡

Op 29 november 2016 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 ‘houdende de methodiek voor de berekening van de subsidies voor personeelskosten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2016.

*

‡LW-CCMQMFDAB-GAFFUQ‡

## STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een eenvormige methodiek in te voeren voor de berekening op basis van personeelspunten van de subsidiëring van het personeel van 5 soorten voorzieningen in de sector van personen met een handicap, met name flexibele aanbodcentra voor meerderjarige personen met een handicap (FAM), multifunctionele centra voor minderjarige personen met een handicap (MFC), thuisbegeleidingsdiensten, diensten Ondersteuningsplan en rechtstreeks toegankelijke diensten.

2. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 'tot oprichting van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap'.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

3. Gelet op wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt. Het huidige tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld met de exacte rechtsgrondbepaling "artikel 8, 2°, zoals gewijzigd bij decreet van 25 april 2014".

### Artikel 21

4.1. Luidens artikel 21, eerste lid, van het ontwerp heeft het ontworpen besluit met terugwerkende kracht uitwerking op 1 januari 2016. In het tweede lid van artikel 21 wordt evenwel gepreciseerd dat de ontworpen regeling "van toepassing(...) [is] op de afrekeningen van personeelssubsidies van subsidie-eenheden vanaf het werkingsjaar 2016".

Gelet op artikel 21, tweede lid, van het ontwerp heeft de ontworpen regeling geen daadwerkelijke terugwerkend effect, aangezien de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op handelingen die in de toekomst moeten worden gesteld, hetzij door de voorziening,[1] hetzij door het agentschap,[2] weliswaar rekening houdend met in het verleden, meer bepaald in het vorige werkingsjaar, voorgevallen feiten. Het is het gewone gevolg van elke wettelijke regel dat hij wordt geacht van onmiddellijke toepassing te zijn niet alleen op feiten die zich voordoen na zijn inwerkingtreding, maar ook op rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten. Een regel kan slechts als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden.[3]

[1] Het bezorgen van het subsidiedossier (artikelen 5 en 7 van het ontwerp).

[2] Het berekenen van het jaarlijks brutoloon en andere bedragen op grond van de door de subsidie-eenheid verstrekte gegevens (artikelen 8 tot 20 van het ontwerp).

[3] GwH 17 januari 2013, nr. 2/2013, B.9.1; GwH 19 december 2015, nr. 164/2015, B.8.

‡LW-CCMQMFDAB-GAFFUQ‡

Gelet enerzijds op het feit dat de ontworpen regeling pas voor het eerst zal worden toegepast op 30 juni 2017 en anderzijds op het feit dat uit artikel 3 van het ontwerp blijkt dat het ontwerp niet tot doel heeft om de bestaande subsidieregelingen te wijzigen, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling geen terugwerkend effect heeft. Zij regelt enkel de rechtsgevolgen (met name de afrekening) van in het verleden voorgevallen feiten (met name beslissingen inzake personeelsbeleid).

4.2. Niettemin rijst de vraag of door de methodiek te wijzigen op het ogenblik dat het werkingsjaar (nagenoeg) voorbij is, geen afbreuk wordt gedaan aan het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat 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.[4] Aan het vertrouwensbeginsel wordt op buitensporige wijze afbreuk gedaan 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 overgangsregeling kan verantwoorden.[5]

De vraag rijst of de ontworpen regeling niet tot gevolg kan hebben dat voorzieningen minder subsidies zullen ontvangen dan wat zij bij het nemen van bepaalde maatregelen inzake personeelsbeleid gedurende het (bijna) voorbije werkingsjaar konden verwachten op basis van de op dat ogenblik vigerende regelgeving.

In het advies van de inspecteur van Financiën wordt in dit verband het volgende opgemerkt:

> "Uit de simulatie-oefeningen waarbij voor de jaren 2012 en 2013 de bestaande methodiek wordt vergeleken met de nieuwe methodiek per voorziening blijkt dat de afwijkingen vrij marginaal zijn (tussen max 104,72% en min 97,8%) en globaal genomen tot hetzelfde resultaat leiden. Vermits de onderliggende subsidieregelingen niet inhoudelijk wijzigen door dit voorstel mag ook geen ander resultaat verwacht worden."

[4] Zie bijv. GwH 22 november 1990, nr. 36/90, 2.

[5] Zie o.m. GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

‡LW-CCMQMFDAB-GAFFUQ‡

Hieruit lijkt te volgen dat de ontworpen regeling tot gevolg kan hebben dat sommige voorzieningen minder personeelssubsidies ontvangen dan zij mochten verwachten op grond van de vigerende regeling, al lijkt dit verschil beperkt te zijn. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan aldus, rekening houdend met de gegevens waarover zij kan beschikken, niet met zekerheid zeggen dat de ontworpen inwerkingtreding van de nieuwe regeling geen schending van het vertrouwensbeginsel kan uitmaken.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CCMQMFDAB-GAFFUQ‡