RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.730/3
van 28 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017 betreffende de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 houdende de erkenning en de subsidiëring van consultatiebureaus en de erkenning van consultatiebureauartsen’

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡

Op 30 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017 betreffende de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 houdende de erkenning en de subsidiëring van consultatiebureaus en de erkenning van consultatiebureauartsen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2023.

*

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt vooreerst het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017 'betreffende de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie'. De erkenningsvoorwaarden voor de partnerorganisatie[1] worden herzien (artikel 1 van het ontwerp), evenals de voorwaarden voor en de berekening en uitbetaling van de subsidies voor de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie (artikelen 2 tot 5). Voor beide actoren wordt voorzien in de verlenging van rechtswege van de erkenning als na afloop van de vijfjarige erkenningstermijn uit de evaluatie een positieve beoordeling volgt (artikel 6).

Daarnaast wijzigt het ontwerp het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 'houdende de erkenning en de subsidiëring van consultatiebureaus en de erkenning van consultatiebureauartsen'. De subsidies voor de consultatiebureaus[2] en voor de organisatoren die nog consultatiebureauartsen als arts-bedienden aanstellen, worden verhoogd (artikelen 7 en 8).

2.2. De nieuwe voorwaarde voor de subsidiëring van de partnerorganisatie, die erin bestaat te beschikken over een door het agentschap[3] goedgekeurd jaarplan, is nog niet van toepassing op het werkjaar 2023 (artikel 9 van het ontwerp).

Een aantal bepalingen betreffende de berekening van de subsidies voor de vertrouwenscentra kindermishandeling treden in werking op 1 januari 2024 (artikel 10, eerste lid). De overige wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017, evenals artikel 9 van het ontwerp, hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2023 (artikel 10, tweede lid).

De wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2022 (artikel 10, derde lid).

---

[1] De partnerorganisatie is "het geformaliseerde samenwerkingsverband tussen de zes vertrouwenscentra kindermishandeling dat wordt erkend en gesubsidieerd conform dit besluit" (artikel 1, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017).

[2] Een consultatiebureau is "de voorziening waar het preventief of prenataal consultaanbod wordt verstrekt aan aanstaande ouders en kinderen tussen nul en drie jaar of tot schoolgaande leeftijd en hun gezin" (artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018).

[3] Het agentschap is "het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin, vermeld in artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie" (artikel 1, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017).

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1, 2, 4, 14°, 5, 2°, en 9 van het ontwerp en de artikelen 3, 4, 15°, en 6 van het ontwerp, in zoverre ze betrekking hebben op de partnerorganisatie, vinden rechtsgrond in artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigde agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 2, 2°, a), van dat decreet.

Artikel 2 van het ontwerp geeft onder andere bepaalde opdrachten aan het agentschap. Het vindt in die mate rechtsgrond in artikel 8 van het decreet van 30 april 2004, gelezen in samenhang met artikel 5, § 2, 2°, a), van dat decreet.

3.2. Artikel 4, 1° tot 13°, en 5, 1°, van het ontwerp en de artikelen 3, 4, 15°, en 6 van het ontwerp, in zoverre ze betrekking hebben op de vertrouwenscentra kindermishandeling, vinden rechtsgrond in de artikelen 42, § 2, en 68 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

3.3. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 8, derde lid, van het decreet van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’.

Voor zover de in het ontwerp bedoelde consultatiebureaus niet zijn geïntegreerd in een Huis van het Kind, moet evenwel (nog steeds) beroep worden gedaan op artikel 12 van het decreet van 30 april 2004. Zoals de Raad van State in adviezen 64.063/1/V van 21 september 2018[4] en 70.771/1 van 24 januari 2022[5] heeft opgemerkt, dient immers te worden vastgesteld dat het decreet van 29 november 2013 uitgaat van de integratie van het consultatiebureau in een Huis van het Kind. In zoverre consultatiebureaus niet in een Huis van het Kind zijn geïntegreerd, biedt artikel 12 van het decreet van 30 april 2004, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 1°, b), van dat decreet, nog steeds rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen.[6]

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of over het ontwerp het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna “Vlaamse Raad WVG”) werd gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

---

[4] Adv.RvS 64.063/1/V van 21 september 2018 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018.

[5] Adv.RvS70.771/1 van 24 januari 2022 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de subsidiëring van een geïntegreerd Vlaams gezinsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad’.

[6] Artikel 8 van het decreet van 29 november 2013 moet niet zo gelezen worden dat een fysieke integratie van het aanbod in een fysiek Huis van het Kind vereist zou zijn. Er moet wel een band zijn met een Huis van het Kind, zijnde een lokaal samenwerkingsverband tussen actoren op het vlak van preventieve gezinsondersteuning, in de zin dat het consultatiebureau deel uitmaakt van het samenwerkingsverband (artikelen 7 en 8 van het decreet) en dat er een functionele samenwerking bestaat (zie artikel 13 van het decreet).

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡

"Er werd geen advies gevraagd aan de Vlaamse Raad daar het geen besluit is van strategisch belang. De in het besluit opgenomen bepalingen vloeien voort uit beslist beleid uit:

- De resolutie over een totaalaanpak van kindermishandeling;
- Het actieplan Kinderopvang;
- Het crisis- en investeringsplan jeugdhulp.

De bepalingen die VIA-6 betreffen zijn materiële rechtzettingen en dus niet strategisch van aard."

De verplichting voor de Vlaamse Regering om, overeenkomstig artikel 4, § 2, 2°, samen gelezen met artikel 4, § 1, eerste lid, 7°, van het decreet van 29 juni 2018 'tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin', advies te vragen aan de Vlaamse Raad WVG over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht en die van strategisch belang zijn met betrekking tot het beleid inzake Vlaamse sociale bescherming en het beleid inzake personen met een handicap, het beleid inzake gezondheid, het beleid inzake welzijn en het beleid inzake gezin en jongerenwelzijn, vervalt evenwel niet om de enkele reden dat een dergelijk ontwerp voortvloeit uit "beslist beleid". Slechts als over die eerder gemaakte beleidskeuzes advies werd ingewonnen, kan aan de adviesverplichting worden voorbijgegaan.

5. In zoverre de ontworpen regeling strekt tot de wijziging van de regeling betreffende het toekennen van subsidies aan consultatiebureaus, kan ze als staatssteun worden beschouwd, zodat ze in principe moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan deze vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan die bepalingen geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Artikel 37, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 bepaalt dat de subsidie wordt toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 'betreffende de toepassing van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen'. In zoverre is voldaan aan alle voorwaarden bepaald in dat besluit, is aanmelding niet vereist.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡

Artikel 4

7. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp schrijve men “laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2022” in plaats van “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 en 28 januari 2022”.

Artikel 10

7.1. In verband met artikel 10, tweede en derde lid, van het ontwerp moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Daarover bevraagd antwoordde de gemachtigde:

> “Artikel 1, 2, 3 en 4, 14° en 15° en artikel 5, 6 en 9: deze artikelen borgen de opdrachten die tot vorig jaar op projectmatige basis werden uitgevoerd door de partnerorganisatie van de vertrouwenscentra kindermishandeling. De terugwerkende kracht is noodzakelijk voor de goede werking van de partnerorganisatie en tast geen verkregen rechten aan.
>
> Artikel 4, 1°, 3°, 5°, 7°, 9°, 11°en 15°: dit artikel regelt de regularisering van een subsidie aan de vertrouwenscentra kindermishandeling voor de versterking van hun teams die tot vorig jaar op projectmatige basis werd toegekend. Zij omvat daarenboven de correctiereserve m.b.t. koopkracht uit VIA 6. Bij aanvang in 2021 was nog niet zeker waarvoor deze correctiereserve ging moeten ingezet worden. In de loop van 2022 werd duidelijk dat ook dit deel van het koopkrachtbudget mocht worden toegevoegd aan de reguliere subsidies die werden toegekend i.k.v. VIA6 voor Paritaire Comité’s 319 en 331.
>
> De terugwerkende kracht is noodzakelijk voor de goede werking van de vertrouwenscentra kindermishandeling en tast geen verkregen rechten aan.
>
> Artikel 7 en 8: deze artikelen regelen de correctiereserve m.b.t. koopkracht uit VIA 6 voor de consultatiebureaus en de consultatiebureauartsen. Bij aanvang in 2021 was nog niet zeker waarvoor deze correctiereserve ging moeten ingezet worden. In de loop van 2022 werd duidelijk dat ook dit deel van het koopkrachtbudget mocht worden toegevoegd aan de reguliere subsidies die werden toegekend i.k.v. VIA6 voor Paritaire Comité’s 319 en 331.
>
> De terugwerkende kracht is noodzakelijk voor de goede werking van de consultatiebureaus en de consultatiebureauartsen en tast geen verkregen rechten aan.”

#LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW#

7.2. De artikelen van het ontwerp die een verhoging van subsidiebedragen voor gevolg hebben, evenals artikel 6 van het ontwerp, dat voorziet in de mogelijkheid van de verlenging van de erkenning, kennen voordelen toe en kunnen met terugwerkende kracht uitwerking krijgen. Wat betreft de andere bepalingen moet evenwel het volgende worden opgemerkt.

Artikel 1 van het ontwerp legt met ingang van 1 januari 2023 bijkomende verplichtingen op aan de partnerorganisatie. Die bepaling kan dus niet met terugwerkende kracht uitwerking krijgen.

Artikel 2 van het ontwerp legt met ingang van 1 januari 2023 een bijkomende erkenningsvoorwaarde op aan de partnerorganisatie, namelijk het beschikken over een jaarplan dat het agentschap heeft goedgekeurd. Artikel 9 van het ontwerp stelt (eveneens met terugwerkende kracht) de partnerorganisatie evenwel vrij van deze erkenningsvoorwaarde voor het werkjaar 2023. Het heeft dus geen zin om artikel 2 van het ontwerp met terugwerkende kracht uitwerking te laten krijgen.

Uit artikel 5 van het ontwerp volgt dat de partnerorganisatie nog slechts bij het begin van elk kwartaal van het jaar een voorschot van de geraamde subsidie zal ontvangen. In dat opzicht is de nieuwe regeling minder gunstig dan de bestaande, op basis waarvan de partnerorganisatie bij het begin van het eerste kwartaal van het jaar reeds een voorschot van de geraamde subsidie voor het gehele jaar ontvangt. Nog afgezien van de vraag of dat ruimere voorschot niet reeds werd uitbetaald bij het begin van het eerste kwartaal van 2023, in welk geval de retroactiviteit van artikel 5 van het ontwerp de terugbetaling daarvan zou noodzaken, tast die bepaling een verkregen situatie aan. Ze kan dus evenmin met terugwerkende kracht uitwerking krijgen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Johan PAS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CIGXPEHCG-HDHDAQW‡