



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.873/1/V
van 29 september 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra
kindermishandeling en de partnerorganisatie’

Op 12 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2017, ^(*) en nogmaals verlengd tot 29 september 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een nieuwe regeling in te voeren aangaande de erkenning en de subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie¹.

Hoofdstuk 1 bevat definities.

Hoofdstuk 2 betreft de erkenning. Er wordt bepaald dat het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (hierna: Kind en Gezin) in elke provincie en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een vertrouwenscentrum kindermishandeling erkent, evenals een partnerorganisatie. De erkenning geldt voor vijf jaar. Tevens wordt de missie van de vertrouwenscentra kindermishandeling en van de partnerorganisatie omschreven en worden de erkenningsvoorwaarden bepaald.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de subsidiëring van de erkende vertrouwenscentra kindermishandeling en de erkende partnerorganisatie. De erkende centra ontvangen een jaarlijkse algemene werkingssubsidie ter ondersteuning van personeels- en werkingskosten en de erkende partnerorganisatie ontvangt een jaarlijkse subsidie, doch deze is “facultatief”. De subsidie wordt toegekend voor de duur van de erkenning. Het hoofdstuk bepaalt voorts de subsidievoorwaarden en de regels inzake de berekening en de uitbetaling van de subsidie.

Hoofdstuk 4 regelt het toezicht en de handhaving. Het bevat ook bepalingen inzake de vrijwillige stopzetting van de werking van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie en inzake de terugvordering van de toegekende subsidie.

Hoofdstuk 5 bepaalt de erkenningsprocedure en de bezwaarprocedure in geval van voornemen tot weigering van een erkenning of van een voornemen tot opheffing van de erkenning.

Hoofdstuk 6 van het ontwerp strekt tot uitbreiding van het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Gezondheid en Gezin’ tot de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie.

Hoofdstuk 7 bevat slotbepalingen, zijnde een bepaling tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2002 ‘betreffende erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling’, overgangsbepalingen, een bepaling waarbij het decreet

¹ Dit is het geformaliseerde samenwerkingsverband tussen de zes erkende vertrouwenscentra kindermishandeling, dat wordt erkend en gesubsidieerd op grond van het te nemen besluit (zie artikel 1, 7^o, van het ontwerp).

van 17 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen’ in werking wordt gesteld voor de vertrouwenscentra kindermishandeling en een bepaling die het te nemen besluit in werking stelt op 1 januari 2018.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in het eerste tot het vijfde lid van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van hetgeen volgt.

3.1. Wat het toezicht op de werking van de betrokken organisaties en op de aanwending van de subsidies betreft, is er een bijkomende rechtsgrond voorhanden in artikel 13, § 4, eerste lid, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’ en in artikel 78, § 1, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

3.2. Voor het opleggen van taken (andere dan het nemen van de beslissing tot erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie²) aan Kind en Gezin kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, § 2, van dat decreet (gelezen in samenhang met artikel 8, § 1, eerste lid, ervan).

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of over het ontwerp advies werd ingewonnen van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid bedoeld in artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’, verklaarde de gemachtigde:

“De Vlaamse Regering maakte de inschatting dat het ontwerp niet beschouwd moet worden als van strategisch belang. De strategische keuzes zaten immers reeds vervat in de diverse decreten en decreetswijzigingen die in de loop van de jaren hun impact hebben gehad op de kernopdrachten van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling. Confer de toelichting in de bijgevoegde nota aan de leden van de Vlaamse Regering, heeft het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering slechts tot doel de diversiteit aan opdrachten, die voortkomen uit de veelheid aan decretale rechtsgronden, te integreren tot een eenduidig kader.”

Het is inderdaad zo dat de opdrachten van de vertrouwenscentra kindermishandeling reeds bij decreet zijn bepaald. Dit is evenwel niet het geval voor de opdrachten van de partnerorganisatie. Tevens worden ook de erkenningsvoorwaarden, de subsidiëring, de regels inzake het toezicht en de handhaving, de erkenningsprocedure en de bezwaarprocedure voor de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie in het ontwerp geregeld. Het

² De bevoegdheid van Kind en Gezin tot erkenning en subsidiëring zelf vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 8/1 en 12 van het decreet van 30 april 2004.

ontworpen besluit dient derhalve te worden beschouwd als het basisuitvoeringsbesluit inzake de vertrouwenscentra kindermishandeling en de partnerorganisatie, zodat moet worden aangenomen dat het voorliggende ontwerp toch van strategisch belang is. Het ontwerp dient derhalve nog om advies te worden voorgelegd aan de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid. Mocht het vervullen van dit vormvereiste nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontworpen besluit, dan dienen die wijzigingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef dient ook melding te worden gemaakt van de artikelen 8, § 2, en 13, § 4, eerste lid, van het decreet van 30 april 2004.
6. In het vijfde lid van de aanhef dient ook artikel 78, § 1, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 te worden vermeld.
7. De in het tiende tot het twaalfde lid van de aanhef opgenomen consideransen zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit en worden derhalve beter weggelaten.

Artikel 4

8. Gevraagd of artikel 5 van het decreet van 12 juli 2013 niet reeds uit zichzelf van toepassing is op de vertrouwenscentra kindermishandeling, zodat dit niet dient te worden herhaald in artikel 4 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde:

“De redenering van de Raad van State klopt, in die zin dat de VK’s inderdaad onder de integrale jeugdhulp vallen, verwijzend naar art. 2, § 1, 26° en art. 3, § 1, 1e lid, alsook naar art. 42, § 1, 1e lid. De partnerorganisatie valt niet onder de scope van het decreet van 12 juli 2013, maar wordt erkend en gesubsidieerd krachtens het decreet van 30 april 2004, art. 12.

Tekstueel wordt in art. 4 van het voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bedoeld dat het artikel 5 van het decreet van 12 juli 2013 van toepassing is op de partnerorganisatie, zoals het inderdaad reeds van toepassing is op de VK’s. Door de gehanteerde bewoording wordt nagestreefd om duidelijk te stellen dat het om een gedeelde missie gaat, in die zin eveneens samen te lezen met art. 5. De VK’s en de partnerorganisatie hanteren dus dezelfde missie als richtingaanwijzer voor hun werking, hoewel zij daarbinnen elk hun respectieve opdrachten uitvoeren, confer art. 6 en 15.”

Dat artikel 5 van het decreet van 12 juli 2013 reeds uit zichzelf van toepassing is op de vertrouwenscentra kindermishandeling, zou, zo men het nuttig acht dat in herinnering te brengen, moeten blijken uit de formulering van artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 5

9. In artikel 5, 5°, a) en b), van het ontwerp schrijve men telkens “het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” in plaats van “Brussel”.

Hoofdstuk 2, afdeling 3

10. Enkel uit het opschrift van afdeling 3 van hoofdstuk 2 van het ontwerp blijkt dat de artikelen 6 tot 23 van het ontwerp erkenningsvoorwaarden bevatten. Opschriften hebben evenwel geen normatieve waarde. Er dient aan het ontwerp een bepaling te worden toegevoegd waaruit blijkt dat om erkend te worden, voldaan moet zijn aan de voorwaarden bepaald bij de artikelen 6 tot 23 van het te nemen besluit.

Artikelen 6, 9 en 10

11. Gelet op het gegeven dat ze slechts voorzien in een mogelijkheid, kunnen de artikelen 6, § 2, derde lid, 9 en 10, § 1, derde lid, van het ontwerp bezwaarlijk als erkenningsvoorwaarden worden beschouwd en worden ze derhalve beter op een andere plaats in het ontwerp ondergebracht.

Artikel 10

12. Luidens de tweede zin van artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepalen de vertrouwenscentra kindermishandeling in onderling overleg welk centrum de erin bedoelde taak opneemt. Er dient in een regeling te worden voorzien voor het geval dat de centra niet tot overeenstemming komen.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de tweede zin van het ermee samenhangende artikel 28, § 2, van het ontwerp.

Artikelen 11 en 13

13. De gemachtigde verklaarde dat de in de artikelen 11 en 13 van het ontwerp bedoelde gegevensverzameling geen betrekking heeft op persoonsgegevens. Dat zou in die artikelen kunnen worden gespecificeerd.

Artikel 21

14. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij de delegatie verleend aan Kind en Gezin om de categorieën te bepalen die worden gehanteerd in de in artikel 21 van het ontwerp bedoelde rapportage:

“De betreffende delegatie aan het agentschap om de categorieën te bepalen volgens dewelke gerapporteerd zal worden, wordt door de Vlaamse Regering gezien als een zeer beperkte delegatie die inderdaad hoofdzakelijk van technische aard is. Het agentschap leidt de categorieën immers af uit de na te leven erkennings- en subsidieregels en bepaalt die categorieën (slechts) in functie van de opvolging van de regelgeving, die aan haar werd opgedragen. In die zin is het een praktisch uitvoerende delegatie en geen delegatie tot het creëren van nieuwe regelgeving. Om praktische redenen is het niet te verkiezen om de delegatie eerder te verlenen aan de minister.”

Zo opgevat, kan de delegatie aan Kind en Gezin worden gebillijkt. De draagwijdte van de delegatie zou evenwel beter moeten blijken uit het genoemde artikel.

Artikel 24

15. In artikel 24 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de jaarlijkse facultatieve subsidie van de partnerorganisatie”. Met het woord “facultatieve” wordt wellicht bedoeld dat het niet zeker is dat de subsidie jaarlijks zal worden verleend. De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“In art. 24 wordt, net als in art. 28, § 3, met het woordgebruik ‘facultatieve subsidie’ bedoeld op een jaarlijks goed te keuren subsidiebesluit. Dit impliceert dat de toekenning ervan niet automatisch is verworven maar, binnen de contouren van voorliggend ontwerp van besluit, telkens door de bevoegde overheid wordt beslist. Afhankelijk van het toepasselijke subsidiebedrag is de bevoegde overheid ofwel de minister, ofwel de Vlaamse Regering.”

Mede gelet op het hanteren van de woorden “Dit geldt tevens” in de tweede zin van artikel 24, eerste lid, van het ontwerp en op artikel 24, tweede lid, ervan, waar de indruk wordt gecreëerd dat de subsidie permanent wordt toegekend, komt evenwel onvoldoende tot uiting dat over de toekenning van de subsidie van jaar tot jaar zal worden beslist. De redactie van artikel 24, eerste lid, van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

Artikel 28

16. In artikel 28, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “programmatie”, op te maken door de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen.

De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Met programmatie wordt inderdaad bedoeld dat de minister, gebruik makend van de twee criteria, aangeeft op welke wijze (met welke parameters bv.) de berekening van de subsidie dient te gebeuren. Het aantal VK’s (6) wordt namelijk zelfs al gespecificeerd in art. 42, § 1, 1e lid van het decreet van 12 juli 2013.”

Uit die verklaring blijkt dat het niet gaat om een programmatie, maar wel om het vaststellen van criteria om de hoogte van het subsidiebedrag te bepalen. De bedoeling van de stellers van het ontwerp dient beter te worden vertolkt in de genoemde bepaling van het ontwerp, waarbij dient te worden afgezien van het hanteren van het woord “programmatie”.

17. In artikel 28, § 3, van het ontwerp, dat overigens geen regel bevat omtrent de berekening van de subsidie (en derhalve ook niet thuishoort in een afdeling desbetreffende), wordt slechts herhaald wat reeds voortvloeit uit (het te herschrijven³) artikel 24, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp. De eerstgenoemde bepaling dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 51

18. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij de verschillende subsidiebedragen die zijn opgenomen in artikel 51 van het ontwerp:

“Art. 51 moet heel duidelijk samen gelezen worden met art. 28, § 1. De subsidiebedragen die worden gespecificeerd in art. 51 zijn immers niets meer dan een samenvoeging van de subsidies die per VK werden verworven krachtens het op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2002. Het gaat dus om opgebouwde verworvenheden, op basis waarvan elk VK in de voorbije jaren een kwalitatieve werking heeft uitgebouwd, investeringen heeft gedaan en een duurzaam personeelsbeleid heeft gevoerd. Het wordt voor het bestek van deze regelgeving niet opportuun bevonden om een herverdeling van de subsidiebedragen te doen en aldus elk van de 6 werkingen fundamenteel aan wijzigingen te onderwerpen.

Het is daarnaast wel zo, zoals ook aangegeven in art. 28, § 1, dat een programmatie wordt opgemaakt die toekomstgericht kan aanduiden welke subsidieberekening moet gehanteerd worden, gebaseerd op het aantal minderjarigen en een factor kansarmoede. Politiek gezien verwachten we hier een groeipad. De totale subsidiemiddelen voor de sector omvatten op dit moment slechts om en bij de 6,5 miljoen euro, wat een bijzonder klein bedrag is als je dit vergelijkt met hoe ingrijpend en hoe omvattend de problematiek van kindermishandeling wel is in onze maatschappij. We verwachten dus dat we het gelijkheidsbeginsel in de toekomst zullen kunnen waarmaken, rekening houdend met een groeipad en gezien de voorziene programmatie die gebaseerd is op de omvang van de doelgroep in het werkingsgebied van elk VK.”

Met die toelichting wordt nog geen volledige duidelijkheid geboden omtrent de draagwijdte van artikel 51 van het ontwerp en zijn verhouding tot artikel 28 ervan. Zo het gaat om een overgangsbepaling, dient de toepassing ervan te worden begrensd in de tijd. Zo het daarentegen gaat om een soort van minimumbedrag van de subsidies,⁴ dient dat duidelijker tot uiting te komen en dient de bepaling te worden geïntegreerd in artikel 28, § 1, van het ontwerp. In ieder geval moet erop worden gewezen dat het artikel maar zal kunnen worden toegepast voor zover er voldoende kredieten worden ter beschikking gesteld in de decreten waarbij de algemene uitgavenbegroting wordt vastgelegd.

³ Zie opmerking 15.

⁴ In welk geval de bepaling niet thuishoort in het hoofdstuk met slotbepalingen.

Artikel 52

20. De vraag rijst of het decreet van 17 oktober 2003 ook niet van toepassing dient te worden verklaard op de partnerorganisatie.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS