



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.505/1
van 20 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juni 1998 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen, het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg, het besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2014 met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’

Op 14 december 2020 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 16 juni 1998 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen, het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg, het besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2014 met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 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 VAN HET ONTWERP

2. Het ontwerp strekt ertoe het bedrag van een aantal subsidies aan te passen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 ‘tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen’, het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘houdende de organisatie van pleegzorg’, het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2014 ‘met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zijn deze aanpassingen vooreerst het gevolg van het opgaan van het agentschap Jongerenwelzijn in het agentschap Opgroeien regie en een bijkomende overheveling van middelen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap naar het agentschap Opgroeien. Die overheveling leidt tot een verhoging van bepaalde subsidies. Voorts leidt de generieke efficiëntie-oefening voor de voorzieningen in de jeugdhulp tot een vermindering van bepaalde subsidies. Ten slotte geeft de uitvoering van het vijfde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 8 juni 2018 voor de social/nonprofit sectoren voor de periode 2018-2020 aanleiding tot een verhoging van bepaalde subsidies ten voordele van de sector ‘jeugdhulp’.

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 78/4, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 13, § 1, eerste lid, van het decreet van 29 juni 2012 ‘houdende de organisatie van pleegzorg’.

3.3. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 78/5 van het reeds genoemde decreet van 12 juli 2013.

3.4. Met betrekking tot de rechtsgrond van artikel 4 van het ontwerp stelt de gemachtigde:

“Voor artikel 4 van het ontwerp vormt art. 11, § 4, zesde lid, artikel 12, § 1, derde lid, artikel 13, § 1, vijfde lid, en artikel 25, § 6, derde lid van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht de rechtsgrond.

Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 bepaalt de opdracht van de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling, de voorzieningen bedoeld in artikel 33 van voornoemd besluit, met name:

‘Een dienst voor herstelgerichte en constructieve afhandeling organiseert bemiddeling, herstelgericht groepsoverleg, gemeenschapsdienst en leerprojecten voor minderjarige delictplegers en minderjarige verdachten en ondersteunt hen bij het tot stand komen en de uitvoering van een positief project.’

Dit stemt overeen met de voormelde artikelen van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht.”

Aangenomen dat de dienst voor herstelgerichte en constructieve afhandeling, waarover het te wijzigen artikel 35, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’ handelt, effectief een dienst is zoals bedoeld in de artikelen 11, § 4, zesde lid, 12, § 1, derde lid, 13, § 1, vijfde lid, en 25, § 6, derde lid, van het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’, kan het standpunt van de gemachtigde worden bijgevallen dat artikel 4 van het ontwerp rechtsgrond vindt in de voormelde decretale bepalingen.

3.5. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 78/4, eerste lid, van het reeds genoemde decreet van 12 juli 2013.

3.6. Uit zijn aanhef blijkt dat het ontwerp ook rechtsgrond zoekt in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in de artikelen 5, § 1, eerste lid, 1^o, f), en § 2, 2^o, en 12 van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’. De gemachtigde vermeldt ook artikel 5, § 1, eerste lid, 1^o, h), van hetzelfde decreet.

Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering is in dit geval echter niet nodig. De respectieve bepalingen van het ontworpen besluit vinden immers rechtsgrond in de hiervóór, *sub* 3.1 tot 3.5, vermelde rechtsgrondverlenende bepalingen. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 strekt de ontworpen regeling derhalve niet tot rechtsgrond.

Wat de artikelen 5, § 1, eerste lid, 1^o, f) en h), en § 2, 2^o, en 12 van het decreet van 30 april 2004 betreft, stelt de gemachtigde:

“Artikel 5, § 1, eerste lid, 1^o, f) en h), en § 2, 2^o, en artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie vormt een algemene aanvullende rechtsgrond voor de erkenning en subsidiëring van de voorzieningen genoemd in het voorliggende ontwerp van besluit.”

Artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 kan weliswaar rechtsgrond bieden voor subsidiebepalingen, maar een beroep erop is niet nodig wanneer, zoals in dit geval, er specifieke decreetsbepalingen bestaan die tot rechtsgrond dienen.

De overige vermelde bepalingen van artikel 5 van het decreet van 30 april 2004 bepalen wat tot de taken van het agentschap Opgroeien regie behoort. Aangezien in het ontwerp geen taken aan het agentschap worden toevertrouwd vormen deze bepalingen, gelezen in samenhang met artikel 8, § 2, van het decreet, evenmin rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat *sub* 3.6 werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, moeten in de aanhef ervan, wat de “Rechtsgronden” betreft, de verwijzingen naar de wets- en decreetsbepalingen na het eerste en het tweede streepje worden weggelaten.

5. Onder “Vormvereisten” moet de datum van het begrotingsakkoord worden vermeld, namelijk 7 december 2020.

Artikel 6

6.1. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2020.

Op de vraag om per artikel van het ontwerp toe te lichten waarom die terugwerking tot 1 januari 2020 nodig is, antwoordt de gemachtigde:

“Het voorliggende ontwerp van besluit geeft uitvoering aan 3 zaken:

- een verhoging van de modulekost voor de centra voor ernstige gedrags- en emotionele stoornissen (GES+): De GES+ -voorzieningen worden sinds 1 januari 2020 erkend en gesubsidieerd door het agentschap Opgroeien. Hierbij werden bij de begrotingsopmaak 2020 middelen overgeheveld vanuit het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap naar het agentschap Opgroeien. De hoogte van het overgehevelde bedrag was, aangezien nog niet alle parameters gekend werden, voorlopig.

Bij de begrotingsaanpassing 2020 werden deze middelen, na de eindafrekeningen van de subsidiedossiers, verhoogd voor de GES+ - voorzieningen. Deze verhoging komt de GES+ - voorzieningen ook al toe vanaf 1 januari 2020.

- een aanpassing van de subsidies van de voorzieningen in de jeugdhulp in het kader van de efficiëntiewinsten: Er werd een generieke efficiëntie-oefening afgesproken op de verschillende door de Vlaamse overheid gesubsidieerde sectoren, met ingang van 1 januari 2020. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 december 2019 tot wijziging van de regelgeving in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft de uitvoering van besparingen in het kader van het regeerakkoord 2019-2024 werd de besparing voor de voorzieningen in de jeugdhulp ook al aangekondigd.

- de uitvoering van het vijfde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 8 juni 2018 voor de social/non profitsectoren binnen de jeugdhulp: het VIA5-akkoord bepaalt dat de inwerkingtreding van verschillende in dit akkoord opgenomen koopkrachtmaatregelen op 1 januari 2020 is. Het voorliggende ontwerp van besluit geeft uitvoering aan deze koopkrachtmaatregelen voor de voorzieningen in de jeugdhulp en dient aldus inwerking te treden op 1 januari 2020.

Zoals te lezen in de toelichting bij de artikelen in de nota aan de Vlaamse Regering worden deze drie zaken als volgt toegepast voor de verschillende voorzieningen:

Artikel 1 past de subsidie aan de centra voor ontwikkelingsstoornissen aan, vooreerst in uitvoering van de generieke efficiëntieoefening, vervolgens in uitvoering van het VIA-5 akkoord.

Artikel 2 past de subsidie aan de pleegzorgdiensten aan in uitvoering van het VIA-5 akkoord.

Artikel 3 past de subsidie aan de ondersteuningsteams aan in uitvoering van het VIA-5 akkoord.

Artikel 4 past de subsidie aan de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling aan, vooreerst in uitvoering van de generieke efficiëntieoefening, vervolgens in uitvoering van het VIA-5 akkoord.

Artikel 5 past de subsidie aan de voorzieningen in de jeugdhulp aan, vooreerst in uitvoering van de generieke efficiëntieoefening, vervolgens in uitvoering van het VIA-5 akkoord. Ook wordt de verhoging van de subsidie voor de residentiële module GES+ hierin meegenomen.”

Op de vraag om per soort subsidie, dus per artikel of onderdeel van een artikel van het ontwerp, ook toe te lichten hoe de terugwerkende kracht mogelijk is, wetende dat terugwerkende kracht niet mogelijk is als het de betrokkenen in een minder gunstige positie plaatst dan wanneer het ontwerp zonder terugwerkende kracht in werking zou treden, antwoordt de gemachtigde:

“De verhoging van de modulekost voor de centra voor ernstige gedrags- en emotionele stoornissen en de uitvoering van het vijfde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 8 juni 2018 voor de social/non profitsectoren binnen de jeugdhulp plaatst de betrokken voorzieningen in een gunstigere positie.

De aanpassing van de subsidies van de voorzieningen in de jeugdhulp in het kader van de efficiëntiewinsten werd opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, werd aangekondigd in de nota aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 december 2019 tot wijziging van de regelgeving in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft de uitvoering van besparingen in het kader van het regeerakkoord 2019-2024 en werd actief gecommuniceerd door het Agentschap Opgroeien aan de betrokken voorzieningen.”

6.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan verordenende bepalingen kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of indien de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de diensten, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking, in beginsel, geen afbreuk doet aan verkregen situaties of rechten.

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

6.3. Rekening houdend met hetgeen *sub* 6.2 wordt vermeld, kunnen de bepalingen van het ontwerp die leiden tot een verhoging van de subsidies worden geacht met terugwerkende kracht in werking te kunnen treden. Dat is evenwel niet het geval voor de bepalingen van het ontwerp die leiden tot een verlaging van de subsidies. Wat die bepalingen betreft, moet van terugwerking worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME