



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.550/3

van 1 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over
investeringsubsidies voor de revalidatieovereenkomsten’

Op 2 mei 2023 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 ‘over investeringssubsidies voor de revalidatieovereenkomsten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2023.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet in een regeling voor investeringssubsidies voor de infrastructuur van bepaalde voorzieningen die zijn opgenomen in het decreet van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’.

Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. Artikel 2 regelt op welke revalidatievoorzieningen het ontwerp van toepassing is. Het gaat om de voorzieningen in de sector van de geestelijke gezondheidszorg waarvan het erkenningsnummer begint met het nummer 7.72 (psychosociale revalidatie voor volwassenen), 7.73 (revalidatie van verslaafden) of 7.74.0 (psychosociale revalidatie voor kinderen en jongeren). In artikel 3 is een temporele voorwaarde opgenomen voor het verlenen van een subsidiebelofte door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (hierna: het Fonds).¹

De hoofdstukken 2 en 3 regelen respectievelijk de bouwtechnische en bouwfysische normen en de subsidiabele oppervlakte. In hoofdstuk 4 worden de subsidies voor verschillende categorieën van investeringen bepaald, namelijk voor nieuwbouw, uitbreiding, verbouwingswerken, aankoop en omgeving en sportinfrastructuur. Hoofdstuk 5 betreft het toezicht.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 6, § 1, en 10 van het voormelde decreet van 23 februari 1994. Op basis van artikel 6, § 1, van het decreet van 23 februari 1994 bepaalt de Vlaamse Regering (hierna: de regering) de sectoren waarvoor aanvragers² een investeringssubsidie kunnen verkrijgen en de wijze van toekenning en vereffening ervan. De regering bepaalt per categorie van investering ook de investeringssubsidie. Artikel 10, eerste lid, van het decreet van 23 februari 1994 biedt rechtsgrond voor het bepalen van bouwfysische, technische en kwalitatieve normen voor investeringen.

¹ Zie artikel 2, 4°, van het decreet van 23 februari 1994 ‘inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’.

² In artikel 2, 1°, van het decreet van 23 februari 1994 wordt een aanvrager gedefinieerd als “rechtspersoon die erkend is of voldoet aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden en die een aanvraag tot het verkrijgen van een investeringssubsidie of investeringswaarborg indient”.

Artikel 10, tweede lid, van het decreet van 23 februari 1994 draagt de regering in het bijzonder op de voorwaarden te bepalen waaraan een aankoop moet voldoen om voor een investeringssubsidie in aanmerking te komen (waarvan het bedrag wordt geregeld in artikel 20 van het ontwerp).

Artikel 75, § 2, van het voormelde decreet van 6 juli 2018 laat de regering toe de procedure en de algemene voorwaarden te bepalen waaronder de revalidatieovereenkomsten worden gesloten, gewijzigd en beëindigd. Artikel 25 van het ontwerp, waarin een eenzijdige aanpassing van de revalidatieovereenkomst mogelijk wordt gemaakt om in de toekomst een terugvordering van investeringssubsidies te vermijden, vindt daarin rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp strekt tot het verlenen van investeringssubsidies aan private initiatieven, zodat de regeling als staatssteun kan worden beschouwd en 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.

Gevraagd of het ontwerp wordt aangemeld, dan wel of er een beroep wordt gedaan op een vrijstellingsregeling, antwoordde de gemachtigde:

“Als het zou gaan om staatssteun, zou de steun worden verleend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst.”

Daarmee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, moet in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 75, § 2, van het decreet van 6 juli 2018.

Artikel 1

6. In artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt het begrip “ROCE” gedefinieerd als “de return on capital employed”. Het is aangewezen om die definitie aan te vullen met de omschrijving die de gemachtigde heeft gegeven naar aanleiding van opmerking 15, namelijk:

“gewogen gemiddelde kapitaalkost = (aandeel financiële schulden in totale financiering) x intrestkost + (aandeel eigen vermogen in totale financiering) x kost eigen vermogen”.

7. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt een “zorggebruiker” gedefinieerd als “de patiënt of cliënt, namelijk de natuurlijke persoon aan wie zorg wordt verstrekt, al dan niet op eigen verzoek, of elke andere persoon aan wie zorg wordt verleend, al dan niet op eigen verzoek”. Gevraagd te verduidelijken welke personen met die laatste zinsnede worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Bij nader inzien wordt de definitie best herleid tot: *zorggebruiker: de patiënt of cliënt, namelijk de natuurlijke persoon aan wie zorg wordt verstrekt*

De in het voorontwerp opgenomen toevoegingen aan de definitie kunnen aanleiding geven tot verwarring of zijn niet relevant in deze context.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp worden algemene bouwtechnische en bouwfysische normen opgelegd aan de infrastructuur van een revalidatievoorziening om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie. Voor de voorwaarden vermeld in artikel 4, eerste lid, 8° tot 13°, wordt niet verwezen naar bijzondere regelgeving. Gevraagd te verduidelijken wat dan de criteria zijn voor het vervullen van die voorwaarden, antwoordde de gemachtigde:

“Punten 8° en 9° zorgen ervoor dat het gebouw ontworpen wordt naar de noden van de doelgroep, zo kan voor de ene doelgroep een locatie in het centrum van de stad of gemeente, maar voor een andere doelgroep een meer rustige setting weg van de stad of dorpskern wenselijk zijn. Of een plan met veel openheid versus een plan dat minder de interactie binnen de doelgroep faciliteert.

Punten 10° en 13° draaien rond de veiligheid, het is belangrijk dat personeel een zicht heeft op wie binnenkomt of weggaat. Veiligheid kan ook te maken hebben met potentieel suïcidaal gedrag waarvoor de nodige maatregelen genomen moeten worden.

Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in andere sectorale subsidiebesluiten van VIPA.”

Het is aangewezen de gebruikte begrippen te verduidelijken in het ontwerp.

Artikel 6

9. In artikel 6 van het ontwerp worden voorwaarden voor de circulatie opgelegd aan de infrastructuur van een revalidatievoorziening om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie. Artikel 6, 1°, heeft onder andere betrekking op ruimtes die “integraal toegankelijk” zijn.³ Gevraagd uit te leggen wat daarmee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Een gebouw is integraal toegankelijk als iedereen zelfstandig gebruik kan maken van de infrastructuur. Niet alleen mensen met een handicap, maar ook oudere mensen, mensen met een tijdelijke beperking of ouders met een kinderwagen. Dit impliceert

³ Zie ook artikel 8, eerste lid, 5°, van het ontwerp.

bijvoorbeeld ook rolstoeltoegankelijkheid. Naar analogie met andere sectorale subsidiebesluiten van VIPA is het aangewezen om deze bepaling toe te voegen: *De integrale toegankelijkheid wordt gegarandeerd door bij het ontwerp en de uitvoering ervan rekening te houden met het advies van Toegankelijk Vlaanderen.*”

Die toevoeging zou volgens de gemachtigde als volgt kunnen worden uitgevoerd:

“De toevoeging zou kunnen gebeuren in artikel 6 , 1° en artikel 8, 5° zoals de keuze was in het BVR van 23 november 2018 tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor sommige voorzieningen voor personen met een handicap en tot wijziging van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, in artikel 3,§2, 9° en artikel 5,9°(<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2018/11/23/2018015471/justel>).

In dat BVR werd er echter in de definities opgenomen: ‘Toegankelijk Vlaanderen: het agentschap, vermeld in het decreet van 28 maart 2014 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting;’

Deze definitie zou dan best ook in dit ontwerp BVR opgenomen worden als artikel 1, 5°.”

Met die toevoegingen kan worden ingestemd.

Artikel 7

10. In artikel 7 van het ontwerp worden normen voor het gebruikscomfort opgelegd aan de infrastructuur van een revalidatievoorziening om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie. Artikel 7, eerste lid, 6°, heeft betrekking op de maximale temperatuur in de verblijfsruimtes “onder normale meteorologische omstandigheden”. Gevraagd uit te leggen wat daarmee wordt bedoeld, luidde het antwoord van de gemachtigde:

“In België spreken we in de zomer niet meer van ‘normale meteorologische omstandigheden’ als we te maken hebben met een hittegolf. Dat is volgens de definitie van het KMI wanneer de maxima in Ukkel gedurende minstens 5 opeenvolgende dagen tenminste 25 graden halen, waarbij op minstens drie dagen ten minste 30 graden gehaald wordt. Er wordt inderdaad verwacht dat door de klimaatopwarming dit vaker zal voorkomen. In het MB duurzaamheid van 9 juli 2021 dat ook van toepassing is op projecten die onder deze regelgeving vallen, is zomercomfort dan ook opgenomen in verschillende verplichte criteria.”

Het is aangewezen dat begrip te verduidelijken in het ontwerp, evenals de verhouding tot de regeling voor het zomercomfort in het ministerieel besluit van 18 december 2009 ‘tot bepaling van de VIPA criteria duurzaamheid’, zoals gewijzigd bij het door de gemachtigde aangehaalde ministerieel besluit van 9 juli 2021.

Artikel 11

11. In artikel 11 van het ontwerp worden specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen opgelegd aan de infrastructuur van een revalidatievoorziening voor ambulante zorgverlening om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie.

Veeleer dan in een tweede lid, wordt de norm dat de revalidatievoorziening beschikt over minstens één rolstoeltoegankelijk toilet het best opgenomen in een nieuw artikel 11, 8°.

Artikel 12

12. In artikel 12 van het ontwerp wordt de maximale subsidiabele oppervlakte bepaald. Artikel 12, eerste lid, 1°, bepaalt dat die voor een revalidatievoorziening voor ambulante of semiresidentiële zorgverlening een functie is van het aantal tegelijk aanwezige fysieke personen boven vijf personen. Dat aantal wordt berekend “door het aantal voltijdsequivalenten dat de functioneel bevoegde entiteit aanvaardt, te vermenigvuldigen met 1,64”.

13. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat met die voltijdsequivalenten personeelsleden worden bedoeld. Het is aangewezen dat te verduidelijken in het ontwerp, evenals de bevestiging van de gemachtigde dat met een voltijdse tewerkstelling in deze context 38 uren per week wordt bedoeld.

14. Gelet op artikel 12, vierde lid, van het ontwerp moet de woordgroep “de functioneel bevoegde administratie” in artikel 12, eerste lid, 2°, worden vervangen door de woordgroep “de functioneel bevoegde *entiteit*”.

Artikel 23

15. In artikel 23, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat een voorziening wordt geacht een “redelijke winst” in de zin van paragraaf 1 van dat artikel te boeken op een project “als de ROCE op het project niet hoger is dan de toelaatbare ROCE voor het project”. Gevraagd wat de criteria zijn voor het bepalen van “de toelaatbare ROCE”, antwoordde de gemachtigde:

“De criteria voor het bepalen van de ROCE zijn:

- $ROCE = \text{gewogen gemiddelde kapitaalkost} = (\text{aandeel financiële schulden in totale financiering}) \times \text{intrestkost} + (\text{aandeel eigen vermogen in totale financiering}) \times \text{kost eigen vermogen}$

- Verhoudingen en kosten worden vastgeklikt op moment van ingebruikname

- $\text{Intrestkost} = \text{gewogen gemiddelde intrestkost op basis van de financieringsmix voor de aanvrager}$

- $\text{Kost eigen vermogen} = \text{risicovrije intrestvoet (OLO 10 jaar)} + \text{risico/illiquiditeitspremie (100 basispunten)}$

- $ROCE \times \text{projectkost} = \text{toelaatbare EBIT (winst vóór intresten en belastingen)}$
- $\text{Effectieve EBIT} - \text{toelaatbare EBIT} = \text{te controleren staatssteun.}$

Vermits de vaststelling van de toelaatbare “ROCE” gevolgen heeft voor de te subsidiëren voorzieningen, hun cliënten en investeerders, moet het ontwerp worden aangevuld met de parameters die door het Fonds in aanmerking moeten worden genomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE