RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.826/1
van 24 december 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 december 2012 betreffende het aanbod, beschreven in typemodules, van de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning en het ministerieel besluit van 15 januari 2016 betreffende de regels voor de erkenning en de subsidiëring van expertisecentra kraamzorg, wat betreft de uitvoering van besparingen in het kader van het regeerakkoord 2019-2024’

‡LW-CEMTOGBEB-GGICGVT‡

Op 17 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 december 2012 betreffende het aanbod, beschreven in typemodules, van de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning en het ministerieel besluit van 15 januari 2016 betreffende de regels voor de erkenning en de subsidiëring van expertisecentra kraamzorg, wat betreft de uitvoering van besparingen in het kader van het regeerakkoord 2019-2024’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 december 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 december 2019.

*

‡LW-CEMTOCBEB-GGICGVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt in de begeleidende brief bij de adviesaanvraag het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid:

> "dat voor de betrokken organisaties voor het einde van het jaar duidelijkheid moet worden gecreëerd over de besparingen die zullen worden gerealiseerd in 2020 en er dient uitvoering gegeven te worden aan de begrotingsopmaak 2020 die op 27 november 2019 in de commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding van het Vlaams Parlement indicatief werd goedgekeurd."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding strekt tot de wijziging van twee ministeriële besluiten als uitvoering van de besparingen binnen de (preventieve) gezinsondersteuning die deel uitmaken van de begrotingsdoelstellingen binnen de legislatuur 2019-2024.

De artikelen 1 tot 14 van het ontwerp, die het eerste hoofdstuk omvatten, wijzigen het ministerieel besluit van 21 december 2012 'betreffende het aanbod, beschreven in typemodules, van de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning', teneinde de startbedragen, grensbedragen en de bedragen om een typemodule in te zetten voor de minimum inzetbare hoeveelheid begeleidingen te verminderen met 1,3%.

Artikel 15 van het ontwerp, dat het tweede hoofdstuk omvat, wijzigt artikel 13 van het ministerieel besluit van 15 januari 2016 'betreffende de regels voor de erkenning en de subsidiëring van expertisecentra kraamzorg' en beoogt het subsidiebedrag voor het aanbod expertisecentrum kraamzorg, inclusief het plafond na vermeerdering, te verminderen met 6%.

4.1. De ontworpen regeling ontleent in beginsel rechtsgrond aan de in de aanhef vermelde bepalingen. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat gelet op de uit artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voortvloeiende beperking van het onderzoek, dit onderzoek zich louter limiteert tot het voorgelegde ontwerp en het zich noch over de ministeriële besluiten die door het ontwerp worden gewijzigd, noch over de besluiten van de Vlaamse

‡LW-CEMTOGBEB-GGICGVT‡

Regering die een rechtsgrond bieden voor die ministeriële besluiten, waarvan de afdeling Wetgeving in het verleden reeds liet verstaan dat de bevoegdheidsoverdrachten excessief waren, uitspreekt.

4.2. Voor artikel 1 van het ontwerp, dat artikel 5, tweede lid, van het ministerieel besluit van 21 december 2012 'betreffende het aanbod, beschreven in typemodules, van de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning' wijzigt, door respectievelijk de zinsnede "218.350 euro (tweehonderdachttienduizend driehonderdvijftig euro)" door de zinsnede "215.511,45 euro (tweehonderdvijftienduizend vijfhonderdenelf euro vijfenveertig cent)" en de zinsnede "1.786.500 euro (een miljoen zevenhonderdzesentachtigduizend vijfhonderd euro)" door de zinsnede "1.763.275,50 euro (een miljoen zeven honderddrieënzestigduizend tweehonderdvijfenzeventig euro vijftig cent)" te vervangen, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling niet ingepast kan worden in artikel 13, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2012 'inzake erkenning en subsidiëring van de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning', waarbij de minister gemachtigd wordt de bepalingen vast te leggen voor de minimale inzetbare hoeveelheid en de waarde van elke typemodule in functie van het kiezen van typemodules binnen de subsidie-enveloppe en dat bijgevolg artikel 1 van het ontwerp rechtsgrond ontbeert.

Voor zoveel als nodig kan tevens in herinnering worden gebracht dat een minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt zoals die wel aan de Vlaamse Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Op deze laatste bijzondere wetsbepaling kan derhalve geen beroep worden gedaan om tegemoet te komen aan het in dit randnummer opgeworpen knelpunt betreffende de rechtsgrond.

Artikel 1 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling komt neer op een wijziging van de financiële ondersteuning door de overheid van verscheidene diensten en voorzieningen inzake kinderzorg en gezinsondersteuning en kraamzorg. Indien die ondersteuning moet worden beschouwd als staatssteun die moet worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, geldt die aanmeldingsverplichting ook voor latere wijzigingen van die ondersteuning.[1] De omstandigheid dat het hier gaat om vermindering van die steun doet daar op zich beschouwd geen afbreuk aan: een vermindering die bijvoorbeeld slechts geldt voor bepaalde categorieën kan evenzeer leiden tot nieuwe marktverstoringen. Hoe dan ook staat het aan de Europese Commissie om daarover te oordelen.

[1] Zie artikel 1, c), gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 'tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie'.

‡LW-CEMTOCBEB-GGICGVT‡

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat, in zoverre de betrokken diensten en voorzieningen beschouwd kunnen worden als niet-economische diensten van algemeen belang, de steunmaatregelen die erop betrekking hebben niet moeten worden aangemeld als staatssteun. Het is echter de vraag of dat het geval is voor de in de ontworpen regeling bedoelde diensten en voorzieningen. Binnen het bestek van de huidige spoedadviesaanvraag is het voor de Raad van State niet mogelijk om zonder meer te kunnen bevestigen dat de beoogde regeling betrekking heeft op niet-economische diensten van algemeen belang.

Het is daarom raadzaam dat de steller van het ontwerp contact zou opnemen met de Europese Commissie om na te gaan of aanmelding al dan niet vereist is. Indien aanmelding toch vereist zou zijn, kan alsnog worden onderzocht of een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De spoedeisendheid van de adviesaanvraag moet tevens in de aanhef van het ontwerp worden gemotiveerd krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

Artikel 16

7. De gemachtigde benadrukt dat het de bedoeling is om de inwerkingtreding van de ontworpen regeling op 1 januari 2020 te behouden, ook al zou het ontworpen besluit minder dan tien dagen voor die datum worden bekendgemaakt.

Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, zelfs indien het ministerieel besluit onmiddellijk na dit advies bekendgemaakt wordt, de bestemmelingen ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen. Vooral indien hen slechts een zeer korte termijn wordt gelaten, zou hierdoor afbreuk kunnen worden gedaan aan de rechtszekerheid.

[2] Zie bijvoorbeeld 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, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’, verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen’, verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’ en verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

‡LW-CEMTOCBEB-GGICGVT‡

In het licht van de aanvaarde spoedeisendheid van dit ontwerp kan de voorgestelde inwerkingtreding van 1 januari 2020 enkel gebillijkt worden indien het ministerieel besluit zo snel mogelijk wordt bekendgemaakt en zonder dat terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling wordt verleend.[3]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

[3] De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee: "Het ministerieel besluit zal tijdig gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad en daarnaast zullen alle individuele voorzieningen tijdig geïnformeerd worden door het agentschap Opgroeien regie."

‡LW-CEMTOCBEB-GGICGVT‡