

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.330/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 oktober 2005 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap", heeft op 24 november 2005 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de ontwikkeling van een globaal zorgbemiddelingsbeleid ten aanzien van personen met een handicap. Op basis van een volledige en permanente registratie van alle zorgvragen wordt gestreefd naar een gefundeerde planning van het opname-aanbod en naar een meer gerechtvaardigde wijze van opname in de voorzieningen voor personen met een handicap. Daartoe worden een aantal instrumenten ontwikkeld en een aantal nieuwe organen opgericht.

2. Titel I van het ontwerp bevat een aantal definities van begrippen die in het ontwerp worden gebruikt (artikel 1).

 Titel II van het ontwerp bevat een regeling voor de zorgregie. De zorgregie heeft als doel een transparant en rechtvaardig opname- en bemiddelingsbeleid te realiseren, het bestaande aanbod af te stemmen op de vraag en een gefundeerde planning van het nieuwe aanbod te realiseren (hoofdstuk I - artikel 2).

 Met het oog hierop worden zogenaamde "Regionale overlegnetwerken gehandicaptenzorg" opgericht, op basis van een overeenkomst tussen het provinciebestuur en het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (hierna: "het Fonds") (hoofdstuk II - artikelen 3 tot 8), en wordt het Fonds belast met de oprichting van een centrale gegevensbank (hoofdstuk III - artikelen 9 en 10). Bij het Fonds wordt een "Permanente cel zorgregie" opgericht, dat het Fonds adviseert over de te nemen

.../...

maatregelen in het kader van de zorgregie (hoofdstuk IV - artikelen 11 en 12). Met de "zorgvraagregistratie" worden de basisgegevens betreffende de zorgvragen geregistreerd in de centrale gegevensbank van het Fonds (hoofdstuk V - artikelen 13 tot 17).

De hiervoor geschetste doelstellingen van de zorgregie worden nader uitgewerkt in specifieke regelingen die betrekking hebben op het opnamebeleid van de voorzieningen (hoofdstuk VI - artikelen 18 tot 23), de zorgbemiddeling (hoofdstuk VI - artikelen 24 tot 27), de zorgafstemming (hoofdstuk VII - artikelen 28, 29 en 30) en de zorgplanning (hoofdstuk VIII - artikelen 31, 32 en 33).

Het Fonds verleent aan de provinciebesturen subsidies voor de oprichting en de werking van het Regionaal overlegnetwerk gehandicaptenzorg en het in dat kader op te richten registratie- en coördinatiepunt (hoofdstuk IX - artikelen 34 en 35).

Titel III van het ontwerp regelt de oprichting van het zogenaamde "Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap", dat wordt erkend en gesubsidieerd door het Fonds (hoofdstuk I - artikel 36). Dit Platform dient te zorgen voor de aanduiding en ondersteuning van vertegenwoordigers van de verenigingen in de regionale overlegnetwerken gehandicaptenzorg, alsook voor informatieverstrekking aan en begeleiding van personen met een handicap in het kader van de zorgvraagregistratie en de zorgbemiddeling (hoofdstuk II - artikel 37). Om erkend te worden als Platform, moet een organisatie aan bepaalde voorwaarden voldoen (hoofdstuk III - artikelen 38 tot 41). Het Fonds verleent jaarlijks een subsidie aan het Platform (hoofdstuk IV - artikelen 42 en 43). Het Fonds oefent toezicht uit op de naleving van de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden door het Platform (hoofdstuk V - artikelen 44 en 45).

Titel IV van het ontwerp regelt de erkenning en subsidiëring door het Fonds van een vereniging van verwijzende instanties, met als opdracht de organisatie van de vertegenwoordiging van de verwijzende instanties in het Regionaal overlegnetwerk gehandicaptenzorg en in de permanente cel (artikelen 46 en 47).

Titel V van het ontwerp bevat opheffings-, overgangs- en slotbepalingen. De huidige besluiten betreffende de wachtlijstwerking, de registratie van de zorgvragen, de zorgbemiddeling, de zorgafstemming en de planning van de zorg, alsmede betreffende de erkenning en subsidiëring van het Vlaams Platform van verenigingen van personen met

.../...

een handicap, worden opgeheven (hoofdstuk I - artikelen 48, 49 en 50). Er wordt een overgangsregeling getroffen (hoofdstuk II - artikelen 51 tot 58). Tot slot wordt bepaald dat het ontwerp in werking treedt (lees: "uitwerking heeft") op 1 november 2005 (hoofdstuk III - artikel 59).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp van besluit vindt rechtsgrond, luidens het eerste lid van de aanhef, in de artikelen 4, 3°, en 5 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Deze bepalingen luiden:

"Art.4. Het Fonds heeft tot opdracht:

- 1° (...);
 - 2° (...);
 - 3° ervoor te zorgen dat de personen met een handicap, hun familieleden of, bij ontstentenis van familieleden, degenen die voor hen instaan, het voordeel van de bijstand en de voorzieningen kunnen ontvangen;
- (...).

Art. 5. In het kader van dit decreet en de door de Regering uitgevaardigde reglementen kan het Fonds alle mogelijke activiteiten ontwikkelen, opzetten en realiseren, vereist voor de uitvoering van zijn opdracht.

Voor de gehele of gedeeltelijke uitvoering van zijn opdrachten doet het Fonds een beroep op de medewerking van de daartoe door de Regering gemachtigde of overeenkomstig artikel 46 erkende voorzieningen.

Het Fonds en de door het Fonds gesubsidieerde voorzieningen eerbiedigen bij het volbrengen van hun opdracht de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging van de personen en verenigingen tot dewelke zij zich richten.

In het kader van de doelstelling van het Fonds, zoals bepaald in artikel 3 van dit decreet, kan de Regering te allen tijde specifieke opdrachten aan het Fonds geven".

2. Vastgesteld moet worden dat de in voormelde bepalingen aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden ⁽¹⁾, inzonderheid die welke worden vermeld in artikel 5, tweede en vierde lid ⁽²⁾, hetzij niet op het ontwerp kunnen worden betrokken, hetzij onvoldoende ruim zijn om voor de ontworpen regeling in al haar aspecten rechtsgrond te kunnen bieden.

Wat immers het tweede lid van artikel 5 betreft, moet worden vastgesteld, mede gelet op de definitie van het begrip "voorziening" in artikel 2, § 2, 3°, van het decreet van 27 juni 1990 ⁽³⁾, dat de in die bepaling aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid om voorzieningen te "machtigen", niet op het ontwerp kan worden betrokken, aangezien het ontwerp geen dergelijke bepalingen bevat.

Wat het vierde lid van artikel 5 betreft, moet worden vastgesteld dat de in die bepaling aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid om aan het Fonds specifieke opdrachten toe te vertrouwen, weliswaar rechtsgrond kan bieden voor bepaalde onderdelen van het ontwerp, meer bepaald voor de bepalingen waarin nieuwe opdrachten aan het Fonds worden verleend ⁽⁴⁾, doch in geen geval rechtsgrond kan bieden voor het gehele ontwerp, waarvan het opzet de werking van het Fonds onmiskenbaar te buiten gaat.

3. Aangezien geen andere bepalingen van het decreet van 27 juni 1990 rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp en de ontworpen regeling niet kan worden beschouwd als een maatregel die kan worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,

⁽¹⁾ Artikel 4, 3°, van het decreet van 27 juni 1990 bevat geen uitdrukkelijke bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering.

⁽²⁾ Wat het eerste lid van artikel 5 van het decreet van 27 juni 1990 betreft, moet worden aangenomen dat deze bepaling uit zichzelf geen bevoegdheden aan de Vlaamse Regering verleent en dat met de woorden "in het kader van (...) de door de Regering uitgevaardigde reglementen" enkel wordt bedoeld op de besluiten welke worden genomen, hetzij ter uitvoering van een specifieke en uitdrukkelijke decretale bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Regering, hetzij met toepassing van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽³⁾ "Voorziening: elke organisatievorm die de bijstand organiseert en verleent".

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 9 van het ontwerp.

moet worden geconcludeerd dat de Vlaamse Regering op basis van de huidige stand van de wetgeving niet over de vereiste bevoegdheid beschikt om de in het ontwerp vervatte regeling vast te stellen.

Dienvolgens zullen, overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen ⁽⁵⁾, eerst minstens de essentiële bestanddelen van de ontworpen regeling door de decreetgever moeten worden vastgesteld. Aan de Vlaamse Regering kan dan bij die gelegenheid de bevoegdheid worden verleend om de decretale regeling nader uit te werken, binnen de daartoe door de decreetgever bepaalde grenzen.

4. De conclusie uit wat voorafgaat is dat het voorliggende ontwerp van besluit geen doorgang kan vinden.

⁽⁵⁾ Zie het meergenoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME