

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.990/1
VAN 21 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 2 december 2010 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de algemene erkenningvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap", heeft het volgende advies gegeven:

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 in hoofdzaak beperkt 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

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regelgeving betreffende de kwaliteitszorg in voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap, die thans verspreid ligt over verschillende besluiten¹, te actualiseren² en samen te brengen in één tekst. De bestaande regelingen op dat vlak worden opgeheven.

1.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp, dat algemene bepalingen bevat, definieert een aantal begrippen, omschrijft het toepassingsgebied van de regeling en bepaalt wie als vertegenwoordiger van de gebruiker kan worden beschouwd. Hoofdstuk 2 bevat bepalingen met betrekking tot de aanvang van de ondersteuning, onder meer betreffende de aanvaardingsplicht, de proefperiode en de doorverwijzingsplicht. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op het protocol van verblijf, behandeling of begeleiding en op de individuele dienstverleningsovereenkomst. Hoofdstuk 4 legt aan alle voorzieningen de verplichting op om een charter "collectieve rechten en plichten" op te stellen en bepaalt er de minimale inhoud van. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op bepaalde rechten van de gebruiker. Hoofdstuk 6 bepaalt de klachtenprocedure en regelt de oprichting van een klachtencommissie bij elke voorziening. Hoofdstuk 7 regelt het ontslag van de gebruiker door de voorziening. Hoofdstuk 8 bevat voorschriften op het vlak van de bescherming van de integriteit van de gebruikers. Hoofdstuk 9 bevat bepalingen inzake kwaliteitszorg. Hoofdstuk 10 regelt het gebruik door de voorziening van het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen en bevat bepalingen betreffende de herkenbaarheid van de voorziening. Hoofdstuk 11 is gewijd

¹ Zie, onder meer, het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 1993 tot vaststelling van de algemene erkenningsvoorwaarden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, en het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 betreffende de kwaliteitszorg in de voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap.

² Onder meer door de regeling inzake kwaliteitszorg beter af te stemmen op het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Dat decreet is thans nog niet van toepassing op de in het ontwerp bedoelde voorzieningen doch wordt met het ontwerp op die voorzieningen van toepassing verklaard (artikel 70 van het ontwerp).

aan het toezicht op en de evaluatie van de naleving van de ontworpen regeling en bevat een sanctieregeling. Hoofdstuk 12, ten slotte, bevat opheffings-, wijzigings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen.

2.1. Voor de ontworpen regeling wordt in de eerste plaats rechtsgrond geboden door artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, naar luid waarvan de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake het vergunnen, erkennen en subsidiëren van voorzieningen, en het opleggen van administratieve sancties aan voorzieningen. Die bepaling biedt op algemene wijze rechtsgrond voor het ontwerp.

Daarnaast vinden sommige bepalingen van het ontwerp (mede) rechtsgrond in bepalingen van het decreet van 17 oktober 2003. Dat is het geval voor artikel 46 en bijlage 3, die mede rechtsgrond vinden in artikel 6, § 1, van dat decreet, de artikelen 47 tot 49, die mede rechtsgrond vinden in artikel 6, § 2, van dat decreet, artikel 53, dat mede rechtsgrond vindt in artikel 7, § 1, van dat decreet, de artikelen 55 tot 59, die mede rechtsgrond vinden in de artikelen 9, tweede lid, 10, § 1, vierde lid, en 11 van dat decreet, en artikel 70, dat specifiek rechtsgrond vindt in artikel 14 van dat decreet.

2.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 57, § 2, van het ontwerp, voor zover het betrekking heeft op het opleggen van een administratieve geldboete voor overtredingen van bepalingen die niet kunnen worden betrokken op het decreet van 17 oktober 2003, doch hun oorsprong vinden in artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004. Gelet op het maximumbedrag dat wordt vastgesteld, kan immers niet worden uitgesloten dat die geldboeten een strafrechtelijk karakter vertonen, zodat terzake het legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet van toepassing is, wat inhoudt dat de essentiële elementen van de straffen en de strafbaarstelling bij decreet moeten worden geregeld. De algemene machtiging aan de Vlaamse Regering opgenomen in voornoemd artikel 8, 2°, zou wat dat betreft niet kunnen worden aangewend.

VORMVEREISTEN

Artikel 6, § 3, van het decreet van 17 oktober 2003 bepaalt dat de vereisten met betrekking tot het kwaliteitshandboek alsook, onder meer, de lijst van aspecten van zorg, enkel kunnen worden bepaald na overleg met de betrokken sector. Het advies dat met

betrekking tot het ontwerp op 24 november 2009 is uitgebracht door het Raadgevend Comité bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, kan worden gelijkgesteld met bedoeld overleg.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, dienen in het eerste lid van de aanhef ook de andere rechtsgrondgebiedende bepalingen van het decreet van 17 oktober 2003 te worden vermeld.
2. Vóór het lid waarin melding wordt gemaakt van de akkoordbevinding van de Minister bevoegd voor de begroting, dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van het Raadgevend Comité van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap van 24 november 2009.

Artikel 1

Het begrip "Agentschap Zorginspectie", dat voorkomt in sommige bepalingen van hoofdstuk 11 van het ontwerp, dient in artikel 1 van het ontwerp te worden gedefinieerd, naar het voorbeeld van de definitie van "agentschap" (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

Artikel 12

In artikel 12, eerste en derde lid, van het ontwerp dient telkens te worden geschreven "individuele dienstverleningsovereenkomst".

Artikel 13

In artikel 13, tweede lid, schrijve men beter "vanuit algemeen aanvaarde maatschappelijke waarden en rechten".

Artikel 32

Artikel 32 van het ontwerp bepaalt dat de in hoofdstuk 6 opgenomen klachtenprocedures niet van toepassing zijn op, onder meer, klachten over het beheer van gelden en goederen van de gebruikers door beheerders of personeelsleden van de voorziening. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden opgemaakt dat op die klachten het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 1994³ van toepassing is. Artikel 4 van dat besluit bepaalt evenwel dat het niet van toepassing is op het beheer van kleine sommen die als zakgeld voor dagelijks gebruik beschouwd worden. Vraag is dan ook welke procedure van toepassing is op klachten die verband houden met het beheer van kleine sommen. Bovendien wordt in artikel 32 best uitdrukkelijk bepaald dat op klachten over het beheer van gelden en goederen van de gebruikers het besluit van 15 juni 1994 van toepassing is.

Artikel 40

Artikel 40, § 2, van het ontwerp bepaalt dat voor de voorzieningen waarvoor geen dagprijs vastgesteld is, de verbrekingsvergoeding door het agentschap wordt bepaald. Opdat die machtiging aan het agentschap doorgang zou kunnen vinden, dient de beoordelingsmarge waarover het agentschap beschikt dermate te worden beperkt dat het bepalen *in concreto* van die verbrekingsvergoeding als een technische aangelegenheid of in elk geval als een aangelegenheid van ondergeschikt belang kan worden beschouwd. Daartoe dienen in het ontwerp de criteria en de grenzen te worden aangegeven die het agentschap bij het uitoefenen van die bevoegdheid in acht dient te nemen.

Artikel 43

De machtiging aan de Vlaamse Regering opgenomen in artikel 43, tweede lid, van het ontwerp is overbodig. De Vlaamse Regering dient immers geen machtiging aan zichzelf te geven voor het oprichten van een centraal meldpunt in de schoot van haar diensten, en ontleent de bevoegdheid om de wijze te bepalen waarop grensoverschrijdend gedrag gemeld wordt rechtstreeks aan de decretale bepalingen die rechtsgrond bieden voor het ontwerp, zodat een bijkomende machtiging op dat vlak overbodig is.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 1994 betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

Artikel 52

Gelet op de definitie van "voorziening" in artikel 1, 12°, van het ontwerp, dient in artikel 52, eerste lid, het woord "erkende" te worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME