

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.100/1
VAN 13 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 21 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 "houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 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 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 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 (hierna ook: zorgregiebesluit) op diverse punten te wijzigen.

De wijzigingen hebben onder meer tot doel de processen binnen de zorgregie¹ eenvoudiger en transparanter te maken, de verantwoordelijkheid voor de zorgregie op een meer regionaal plan te leggen, de meest dringende zorgvragen beter te identificeren, een sanctiemechanisme te creëren voor voorzieningen die zich in hun opnamebeleid niet aan de richtlijnen houden en te voorzien in een regeling voor de rol van contactorganisatie en voor de functie van contactpersoon.

De belangrijkste wijzigingen kunnen worden omschreven als volgt:

- de indeling in urgentiecodes wordt vervangen door urgentiecategorieën (zie onder andere de artikelen 1, 7° en 9°, en 14 van het ontwerp) die wordt toegekend door de contactpersoon (artikel 15);
- het inrichten van een regionale prioriteitencommissie (artikel 7);
- het invoeren van meer flexibele regels inzake opnameprioriteiten (zie onder meer de artikelen 18 en 19) en het afdwingbaar maken ervan door het voorzien in het verlies van subsidies (artikel 23);
- het betrekken van de Regionale Overlegnetwerken Gehandicaptenzorg bij het meerjarencareplan (artikel 32, 2°);
- het differentiëren van de duur van de erkenning van de gebruikersplatforms (artikel 38);
- de indexering van het maximumsubsidiebedrag voor de vereniging van verwijzende instanties (artikel 42, 2°);
- invoeren van erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor contactorganisaties (artikel 43) en het regelen van de opdrachten van de contactpersonen (artikelen 25 en 43);
- het wijzigen van de benaming "registratie- en coördinatiepunt" in "coördinatiepunt" (artikel 1, 8°).

¹ Het concept van 'zorgregie' is ingevoerd bij het besluit van 17 maart 2006 (zie titel II van dat besluit). Met het oog op die zorgregie is een centrale gegevensbank ingesteld (titel II, hoofdstuk III), en is per provincie een Regionaal Overlegnetwerk Gehandicaptenzorg gecreëerd dat onder meer als taken heeft de zorgbemiddeling te organiseren, een registratie- en coördinatiepunt op te richten, het proces van zorgafstemming te sturen, het opnamebeleid door de voorzieningen op te volgen en te adviseren over de zorgplanning (idem, hoofdstuk II). De provincies ontvangen daarvoor jaarlijks subsidies (idem, hoofdstuk IX).

Van de gelegenheid wordt voorts gebruik gemaakt om talrijke wijzigingen in het zorgregiebesluit aan te brengen, enerzijds om rekening te houden met de in dit ontwerp doorgevoerde inhoudelijke wijzigingen, anderzijds om rekening te houden met vroeger reeds doorgevoerde wijzigingen aan andere regelgeving. Ten slotte worden enkele materiële vergissingen weggewerkt en worden overbodige bepalingen opgeheven.

RECHTSGROND

1. Luidens het eerste lid van de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 8, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Deze bepaling luidt:

"De Vlaamse regering kan binnen het kader van de aan het agentschap toegewezen middelen en binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in artikelen 5, 6 en 7, nadere regels vaststellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake:

(...)

3° het ten laste nemen van de kosten van ondersteuning, gedragen door de persoon met een handicap, met inbegrip van het persoonlijke assistentiebudget en van het persoonsgebonden budget;

(...)"

Alhoewel de zorgregie in het algemeen, en de wijzigingen die in het ontwerp worden beoogd, kunnen worden ingepast in de taken die door de artikelen 5, 6 en 7 van het decreet van 7 mei 2004 aan het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: het Agentschap) worden opgedragen, met name het programmeren op operationeel niveau en subsidiëren van voorzieningen (artikel 6, 1°) en het bevorderen van de kwaliteit van de ondersteuning aan personen met een handicap (artikel 6, 3°), moet toch worden vastgesteld dat het voorliggende ontwerp op geen enkele wijze betrekking heeft op het in artikel 8, 3°, van het decreet bedoelde ten laste nemen van ondersteuningskosten gedragen door de personen met een handicap.

Voor sommige onderdelen van het ontwerp kan weliswaar rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 7 mei 2004. Voor de artikelen 18 tot 23 blijkt rechtsgrond te kunnen worden gevonden in artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004, nu uit artikel 23 van het ontwerp blijkt dat het naleven van deze bepalingen geldt als subsidiëringsvoorwaarde voor de voorzieningen. Hetzelfde geldt voor artikel 43 voor zover het betrekking heeft op de subsidiëring van voorzieningen. Voor de artikelen 8, 9 en ten dele ook 18, kan rechtsgrond worden gevonden

in artikel 11, laatste lid, van het decreet van 7 mei 2004. Voor zover de artikelen 10 tot 16, 19, 30 tot 33, wijzingen aanbrengen aan opdrachten van het Agentschap of bijkomende opdrachten aan het agentschap toekennen, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 7 van het decreet van 7 mei 2004 naar luid waarvan de Vlaamse Regering binnen het kader van de missie en de taken van het agentschap specifieke taken aan het agentschap kan toewijzen.

Doch deze bepalingen kunnen in geen geval rechtsgrond bieden voor het gehele ontwerp, waarvan het opzet het bepalen van subsidiëringsvoorwaarden voor de voorzieningen, het regelen van de gegevensinzameling en het bepalen van de werking van het agentschap onmiskenbaar te buiten gaat.

De conclusie is dan ook dat in het decreet van 7 mei 2004 geen duidelijke rechtsgrond te vinden is voor de regeling in al haar aspecten². De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenmin andere decretale bepalingen die als rechtsgrond zouden kunnen worden ingeroepen. De ontworpen regeling kan ook niet 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 tot hervorming der instellingen. De Vlaamse Regering beschikt dus in de huidige stand van de wetgeving niet over de vereiste bevoegdheid 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 regelen³, 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.

2 Ook in het advies dat is gegeven over het ontwerp dat het zorgregiebesluit is geworden, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat de rechtsgrond voor het nieuwe concept 'zorgregie' problematisch was (zie advies 39.330/1 van 24 november 2005), zij het dat het decreet van 7 mei 2004 toen nog niet van kracht was, doch wel het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

3 Zie het reeds genoemde 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,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME