

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.787/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2012 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 september 2012, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende vaststelling van maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare jongvolwassen personen met een handicap’, heeft het volgende advies gegeven:

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Voorzieningen voor personen met een handicap kunnen worden erkend hetzij voor de opname, behandeling en begeleiding van minderjarigen, hetzij voor de opname, behandeling en begeleiding van meerderjarigen. De “minderjarigenvoorzieningen” kunnen personen opvangen tot 21 jaar, de “meerderjarigenvoorzieningen” vanaf 18 jaar.¹

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het voor sommige categorieën van kwetsbare jongvolwassen personen met een handicap mogelijk te maken dat zij onder bepaalde voorwaarden of in bepaalde gevallen door minderjarigenvoorzieningen kunnen worden opgevangen of begeleid na hun 21^{ste} verjaardag (artikelen 4 tot 9 van het ontwerp) en door meerderjarigenvoorzieningen kunnen worden opgevangen vanaf hun 16^{de} verjaardag (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

3.1. Luidens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in 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’ (hierna: VAPH-decreet). Krachtens deze bepaling kan de Vlaamse Regering onder meer voorwaarden bepalen voor het erkennen van voorzieningen. Deze bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 3 en 9 van het ontwerp.

3.2. De overige bepalingen van het ontwerp hebben als zodanig geen betrekking op het vergunnen, erkennen of subsidiëren van voorzieningen, maar wel op de criteria volgens welke, de voorwaarden waaronder en de gevallen waarin ondersteuning kan worden toegekend. Voor die bepalingen wordt rechtsgrond geboden door artikel 8, 1°, van het VAPH-decreet.

¹ Artikel 8bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 1993 ‘tot vaststelling van de algemene regels inzake het verlenen van vergunningen en erkenningen door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond, dient in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 8, 1° en 2°, van het VAPH-decreet.

DISPOSITIEF

Algemene opmerking

5. De steller van het ontwerp dient na te gaan of, naar het voorbeeld van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 betreffende de inschrijving bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’, in de ontworpen regeling de term “tenlasteneming” niet beter wordt vervangen door de term “toewijzing” of “ondersteuning”, nu de eerstgenoemde term niet meer voorkomt in het VAPH-decreet, noch in het bij het besluit van 20 juli 2012 gewijzigde besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991.

Artikel 1

6. De gemachtigde heeft verklaard dat ook jongvolwassenen aan wie ondersteuningsveld Z35 werd toegewezen in aanmerking komen voor de ontworpen regeling. Artikel 1, 1°, van het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

7. De definitie die in artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt gegeven van het begrip “ondersteuning” wijkt af van de definitie die daarvan wordt gegeven in artikel 2, 3°, van het VAPH-decreet. Hoewel uit de nota aan de Vlaamse Regering lijkt te kunnen worden afgeleid, dat dit niet de bedoeling is, verklaarde de gemachtigde dat de woorden “materiële en immateriële hulp” uit de definitie zijn weggelaten omdat deze begrippen in de context van het ontwerp niet relevant zijn, aangezien materiële en immateriële hulp deel uitmaken van de individuele bijstand die *a fortiori* niet door de voorzieningen waarop het ontwerp betrekking heeft, wordt aangeboden.

Vraag is evenwel of in de ontworpen regeling een andere definitie van “ondersteuning” kan worden gehanteerd, nu dat begrip door de decreetgever zelf is omschreven en die omschrijving geacht moet worden ook te gelden voor de uitvoeringsbesluiten van dat

decreet. Gelet op dit laatste is een definitie van “ondersteuning” in het voorliggende ontwerp overbodig. Zo het voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit toch raadzaam wordt geacht om die decretale definitie over te nemen, moet ze volledig worden overgenomen en verdient het aanbeveling die definitie te laten voorafgaan door een verwijzing naar de decretale vindplaats ervan (“overeenkomstig ...”), zodat er geen twijfel is over de normatieve aard ervan.

8. Artikel 1, 7°, van het ontwerp bevat een definitie van het begrip “grootste ondersteuningsnood”. Dat begrip komt evenwel als zodanig niet voor in het ontwerp, zodat het niet duidelijk is waarom die definitie in het ontwerp wordt opgenomen. De steller van het ontwerp dient na te gaan of bedoelde definitie uit het ontwerp kan worden weggelaten dan wel of andere bepalingen van het ontwerp moeten worden aangepast in het licht van die definitie. Het verdient ook aanbeveling om het begrip “zware ondersteuningsnood”, dat volgens de gemachtigde een andere inhoud heeft dan het begrip “grootste ondersteuningsnood” en dat in artikel 4, eerste lid, 3°, van het ontwerp voorkomt, van een definitie te voorzien, nu de tekst van het ontwerp niet duidelijk maakt wat daaronder precies wordt verstaan.

Artikel 4

9. Zoals de ontworpen regeling thans voorligt, is er een contradictie tussen artikel 1, 1°, en artikel 4 van het ontwerp, nu jongvolwassenen aan wie de ondersteuningsvelden Z25 of Z30 zijn toegewezen (artikel 1, 1°) niet kunnen worden opgevangen in een observatiecentrum,² terwijl in artikel 4 wel sprake is van een verblijf in een observatiecentrum. Indien ook jongvolwassenen aan wie ondersteuningsveld Z35 is toegewezen voor de regeling in aanmerking zouden komen (zie opmerking 6) is er geen contradictie tussen beide bepalingen. Dit onderstelt dan wel dat, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt aangepast.

10. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 4, eerste lid, van het ontwerp schrijve men beter “in de volgende gevallen” in plaats van “onder de volgende voorwaarden”.

Artikel 5

11. Gelet op het bepaalde in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, waaruit volgt dat verdere ondersteuning een mogelijkheid is doch geen verplichting, en mede gelet op de

² Zie het ministerieel besluit van 1 maart 2012 ‘houdende vaststelling van de ondersteuningsvelden’.

toelichting die de gemachtigde in dat verband heeft verstrekt, wordt artikel 5, eerste lid, van het ontwerp beter als volgt gesteld:

“De verdere ondersteuning die kan worden aangeboden in de gevallen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, gebeurt in de vorm van mobiele ondersteuning”.

Artikel 8

12. Het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp sluit inhoudelijk aan bij artikel 5 van het ontwerp en dient dan ook onmiddellijk na dat artikel te volgen als artikel 6. De huidige artikelen 6 en 7 dienen dan te worden vernummerd tot de artikelen 7 en 8.

Artikel 11

13. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 september 2012. Het besluit zal bijgevolg vrijwel zeker op retroactieve wijze in werking treden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of elk van de bepalingen van het ontwerp in één van die gevallen kan worden ingepast. Op het eerste gezicht lijkt dat wel degelijk het geval te zijn. Zo dat niet het geval zou zijn, moet voor de betrokken bepaling(en) van het ontwerp in een latere datum van inwerkingtreding worden voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH