



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.682/1
van 4 februari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 betreffende de erkenning en subsidiëring van thuisbegeleidingsdiensten voor personen met een handicap’

Op 3 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 betreffende de erkenning en subsidiëring van thuisbegeleidingsdiensten voor personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 februari 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van thuisbegeleidingsdiensten voor personen met een handicap’ te wijzigen.

1.2. Die wijzigingen hebben in hoofdzaak betrekking op het uitbreiden van de opdracht van de thuisbegeleidingsdiensten tot de ondersteuning van gezinnen met minderjarigen met gedrags- en emotionele stoornissen (artikel 4, 5°, van het ontwerp), het aanpassen van het subsidiëringmechanisme¹ en het opheffen van hoofdstuk Vbis van het te wijzigen besluit, dit laatste om rekening te houden met de taken die de sinds 1 januari 2012 operationele diensten “Ondersteuningsplan” uitoefenen op het vlak van trajectbegeleiding (artikel 16).

1.3. Daarnaast wordt het besluit van 17 december 1996 op nog andere punten aangepast:

- de taken van de thuisbegeleidingsdiensten die voor erkenning en subsidiëring in aanmerking komen worden uitgebreid met psychosociale begeleiding van volwassenen (artikel 2);
- een beperkte cumul wordt mogelijk gemaakt met diensten die opvoedingsbijstand verlenen (artikel 3);
- de programmatie per provincie voor de meeste diensten wordt beperkt tot één dienst (artikel 4);
- de erkenningsvoorwaarden (artikelen 1, 5 en 6) alsook de wijze van rapportering (artikel 8) worden vereenvoudigd;
- de voorwaarden worden verstrengt om ambtshalve het aantal begeleidingen te verminderen, door het invoeren van een maximumgrens van 400 begeleidingen (artikel 7);
- de voorwaarde dat de begeleiding slechts door één erkende begeleidingsdienst kan gebeuren, wordt geschrapt (artikel 9);
- het verbod om begeleiding te weigeren wordt opgeheven indien de betrokkene buiten het werkingsgebied van de dienst woont (artikel 11);
- de voorschotten worden voortaan uitbetaald per maand (artikel 14);
- de regel dat voor personen die geen aanvraag hebben ingediend bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap slechts een beperkt aantal begeleidingen mogelijk zijn, wordt aangepast (artikel 15).

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams

¹ Door de personeelssubsidie te baseren op personeelspunten (artikel 12 en de bijlage) en de werkingstoelage op een forfaitair bedrag per begeleiding (artikel 13).

Agentschap voor Personen met een Handicap', dat de Vlaamse Regering machtigt om nadere regels vast te stellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake onder meer "het vergunnen, erkennen en subsidiëren van voorzieningen".

2.2. Het kan echter worden betwijfeld of de voormelde bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 (artikel 15 van het ontwerp), voor zover daarin sprake is van personen met een vermoeden van een handicap. Het decreet van 7 mei 2004 handelt immers exclusief over personen met een handicap,² zodat sterk kan worden betwijfeld of voor de uitbreiding tot personen met een vermoeden van een handicap een voldoende rechtsgrond voorhanden is, nu de Vlaamse Regering in dat decreet in elk geval niet uitdrukkelijk wordt gemachtigd om de doelgroep van de hulpverlening tot die personen uit te breiden.³ Al lijkt die uitbreiding een logische stap in de hulpverlening, zal zij eerst doorgang kunnen vinden dan nadat daartoe een deugdelijke decretale rechtsgrond is tot stand gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. In het ontworpen artikel 19, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 (artikel 15 van het ontwerp) is sprake van "rechtstreeks toegankelijke hulp", terwijl in het ontworpen artikel 15, § 3, van hetzelfde besluit (artikel 12 van het ontwerp) begeleidingsvormen worden omschreven die in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving heden advies 52.683/1 uitbrengt, als "rechtstreeks toegankelijke hulp" worden omschreven. In de voornoemde thans ontworpen bepalingen wordt geen verband gelegd met de regeling inzake rechtstreeks toegankelijke hulp opgenomen in het voornoemde ontwerpbesluit. Het is dan ook niet duidelijk hoe beide regelingen zich tot elkaar verhouden. Die verhouding dient te worden uitgeklaard en beter tot uitdrukking gebracht, hetzij in het voorliggend ontwerp, hetzij in het voornoemde ontwerpbesluit.

² De bevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 8 van het decreet, geldt "binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in de artikelen 5, 6 en 7". In de artikelen 5 en 6 van het decreet worden de kerntaken en de taken van het agentschap geschetst, telkens met verwijzing naar "personen met een handicap". In artikel 8, 2°, van het decreet is sprake van het subsidiëren van "voorzieningen", terwijl in artikel 2, 4°, "voorziening" wordt gedefinieerd als "elke organisatievorm die de ondersteuning organiseert en/of verleent". De term "ondersteuning" wordt op zijn beurt in artikel 2, 3°, omschreven als "elke materiële of immateriële hulp en elk vorm van hulp- en dienstverlening die in het kader van dit decreet met het oog op hun maatschappelijke integratie aan personen met een handicap wordt verstrekt".

³ Zo kan de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 13, laatste lid, van het decreet van 7 mei 2004, "voor het afbakenen van de doelgroep", niet zo worden begrepen dat daardoor de doelgroep kan worden uitgebreid tot andere personen dan personen met een handicap.

Artikel 18

4.1. Het ontworpen besluit treedt in werking op (lees : heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2013.

In dat verband moet worden opgemerkt dat terugwerkende kracht enkel aanvaardbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 of de continuïteit van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

4.2. Bij de door artikel 11 van het ontwerp aangebrachte wijziging in artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1996 valt niet uit te sluiten dat door de retroactieve inwerkingtreding weigeringen worden geregulariseerd die op basis van de huidige bepaling niet mogelijk zijn. Aangezien op die wijze in hoofde van de betrokkenen een verworven recht op begeleiding zou worden aangetast, kan de terugwerkende kracht van artikel 11 geen doorgang vinden.

Voor het overige kan de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME