RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.823/1
van 28 maart 2014

over

amendementen bij het ontwerp van decreet ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’ (*Parl.St.* Vl. Parl. 2013-14, nr. 2429/3)

Op 21 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen bij het ontwerp van decreet ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’ (*Parl.St.* Vl. Parl. 2013-14, nr. 2429/3).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

> "Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd met een verwijzing naar het rapport van 29 juli 2013 van het Europees Comité voor Sociale Rechten bij de Raad van Europa waarin wordt gewezen op een aantal pijnpunten in de organisatie van de opvang van zwaar zorgbehoevende personen met een handicap in België. In opvolging hiervan is decretaal ingrijpen noodzakelijk om de aangehaalde knelpunten te remediëren. Dit is het voorwerp van voorliggend ontwerp van decreet. Eerder werd hiertoe reeds de conceptnota `Persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap' uitgewerkt.
>
> In dit ontwerp van decreet wordt 1 januari 2015 als datum van inwerkingtreding voorzien. Een meerderheid in de commissie is de mening toegedaan dat de inwerkingtreding en de voorbereiding daarvan niet in het gedrang mogen komen."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die bij de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

STREKKING VAN DE VOORGESTELDE AMENDEMENTEN

3. De om advies voorgelegde amendementen beogen wijzigingen aan te brengen in het ontwerp van decreet 'houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap' dat ter bespreking voorligt in het Vlaams Parlement. Bij het voorontwerp dat tot dit ontwerp heeft geleid verstrekte de Raad van State, afdeling Wetgeving op 24 januari 2014 het advies 54.820/1.[2]

---

[1] Aangezien het gaat om amendementen op een ontwerp van decreet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 54.820/1 van 24 januari 2014, over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het ontwerp van decreet 'houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap', *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 109-126.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 8

4. Het voorgestelde laatste lid van artikel 10 van het ontwerp van decreet verruimt de machtiging aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen waaronder begeleidende maatregelen kunnen worden opgelegd voor de besteding en het beheer van het cashbudget, alsook om de gevallen te bepalen waarin het cashbudget wordt omgezet in een voucher.

Aldus is de bevoegdheid voor de Vlaamse Regering om de keuzevrijheid tussen cashbudget en voucher te beperken weinig begrensd waardoor de Vlaamse Regering zelf de basisprincipes van de ontworpen regeling kan wijzigen. De vraag rijst of zulks wel in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 23 van de Grondwet. De Raad van State, afdeling Wetgeving verwijst in dit verband naar de basisbeginselen ter zake, zoals die werden uiteengezet in het reeds vermelde advies 54.820/1.

Amendement nr. 9

5. De tweede respectievelijk vierde zin van het bij amendement voorgestelde artikel 10, laatste lid, van het ontwerpdecreet legt een motiveringsplicht op in hoofde van het agentschap ten aanzien van de beslissing om begeleidende maatregelen op te leggen voor het beheer en de besteding van het cashbudget respectievelijk ten aanzien van de beslissing om het cashbudget in een voucher om te zetten.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient de zin waarin de bepaling is opgenomen, telkens te vervallen.

Amendement nr. 18

6. De bijkomende machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 16, vierde lid, van het ontwerp van decreet om de “beroepsprocedure” te regelen, lijkt niet in strijd met het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet. Desalniettemin verdient het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om de bedoeling van de indieners van het amendement op het vlak van de principes van het beroep in de tekst zelf van het amendement tot uiting te brengen. Deze principes, zoals blijkt uit de verantwoording bij het amendement, houden in dat het gaat om een beroep bij een “intern orgaan” dat de “heroverweging” kan bevelen.

Amendement nr. 20

7. Als gevolg van amendement A zal het in artikel 20 van het ontwerp van decreet vervatte toezicht ook kunnen worden uitgeoefend wanneer het cashbudget wordt gebruikt voor wat in de oorspronkelijke versie van het ontwerp van decreet “rechtstreeks toegankelijke zorg” werd genoemd. Aldus wordt de toezichtstaak gevoelig uitgebreid. De persoon met een handicap die een budget aanvraagt, zal dienen toe te stemmen met controlebezoeken in de lokalen die hij gebruikt in het kader van het “budget persoonvolgende financiering”, ook indien het gaat om een cashbudget dat wordt aangewend voor reguliere ondersteuning (zie de amendementen nrs. 1, 8 en 10). Bijgevolg zouden controlebezoeken kunnen worden uitgevoerd in lokalen van elke welzijns- en gezondheidsvoorziening die aan de betrokken persoon met een handicap niet-medische zorg en ondersteuning aanbiedt, zonder dat er uitdrukkelijk in wordt voorzien dat die voorziening daarmee moet hebben ingestemd.

Vraag is of dit overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het amendement.

Hoe dan ook valt het in het licht van artikel 8 EVRM te betwijfelen of deze bepaling de toets van de evenredigheid zou doorstaan. De Raad van State, afdeling Wetgeving verwijst in dit verband naar hetgeen zij in dit verband in het reeds vermelde advies 54.820/1 heeft opgemerkt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME