



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.563/1/V
van 29 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 houdende vaststelling van de regels volgens dewelke het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de kosten van bijstand door tolken voor doven en slechthorenden ten laste nemen, wat betreft het contingent doventolkuren en de invoering van enveloppefinanciering’

Op 8 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 houdende vaststelling van de regels volgens dewelke het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de kosten van bijstand door tolken voor doven en slechthorenden ten laste nemen, wat betreft het contingent doventolkuren en de invoering van enveloppefinanciering’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 15 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juli 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de wijze waarop de inzet van tolken voor doven en slechthorenden wordt ondersteund door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) te hervormen. Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2014 ‘houdende vaststelling van de regels volgens dewelke het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de kosten van bijstand door tolken voor doven en slechthorenden ten laste nemen’.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8, 2° en 3°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’ (het VAPH-decreet).

De artikelen 1, 2, 5, 7 en 8 van het ontworpen besluit kunnen worden beschouwd als bepalingen die betrekking hebben op het ten laste nemen van kosten voor ondersteuning, en vinden rechtsgrond in artikel 8, 3°, van het VAPH-decreet. De artikelen 3, 4 en 6 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de subsidiëring en de machtiging (erkenning) van het centraal tolkenbureau, en vinden rechtsgrond in artikel 8, 2°, van het VAPH-decreet.

Artikel 6 van het VAPH-decreet biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, aangezien die bepaling geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, doch uitsluitend een opdracht van het VAPH vastlegt.

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerp werden niet voor advies voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën.¹

Artikel 15, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’ bepaalt dat het voorafgaand advies van de Inspecteur van Financiën verplicht is “voor ieder voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd.” Het staat dus uitsluitend aan de Inspectie van Financiën om te oordelen of de wijzigingen die naderhand, naar aanleiding van het intersectoraal overleg, zijn doorgevoerd, geen budgettaire weerslag hebben, in welk geval de functioneel bevoegde minister niet het gemotiveerd begrotingsakkoord moet inwinnen van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting.

¹ Zie de nota aan de Vlaamse Regering VR 2014 0407 DOC.0929/1, p. 2 en 3.

De bedoelde bepalingen moeten bijgevolg alsnog voor advies aan de Inspectie van Financiën worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen over de rechtsgrond is opgemerkt, moet in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar artikel 6, 2°, van het VAPH-decreet worden geschrapt.

Algemene opmerking

6. Het ontwerp strekt ertoe de uitdrukkelijke erkenning van de doventolken door het VAPH af te schaffen. Het ontwerp wijzigt verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 om met die afschaffing rekening te houden, maar de term “erkende” wordt niet opgeheven in artikel 1 van dat besluit. Aan het ontwerp moet een bepaling worden toegevoegd, waarin in deze opheffing wordt voorzien.

Artikel 2

7. In het bij artikel 2, 2°, van het ontwerp ingevoegde lid moet het woord “erkende” worden geschrapt, aangezien de erkenning van de tolken wegvalt, en dit begrip in de overige bepalingen van het besluit van 20 juli 1994 wordt opgeheven.

Artikel 4

8. In artikel 4, 2°, van het ontwerp moeten de woorden “tweede” en “derde” vervangen worden door respectievelijk “derde” en “vierde”, nu de indexeringsbepalingen voorkomen in het derde en vierde lid van het te wijzigen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994.

Artikel 7

9.1. Het ontworpen artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 houdt in dat, opdat de dienstverlening aan een auditief gehandicapte persoon ten laste zou worden genomen door het VAPH, de personen met een handicap uitsluitend gebruik kunnen maken van de diensten van een tolk die in het bezit is van één van de in het ontworpen artikel 13, tweede lid, vermelde diploma's.

De in aanmerking te nemen tolk moet bijgevolg voldoen aan drie cumulatieve voorwaarden: de tolk moet over een diploma beschikken, dit diploma moet betrekking hebben op de Vlaamse Gebarentaal, en het diploma moet uitgereikt zijn door een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling.

9.2. Door het voordeel van de tegemoetkoming enkel toe te kennen ingeval de doventolk over een specifiek diploma beschikt, zonder in de mogelijkheid te voorzien om op een andere wijze de kennis te bewijzen van de voor de persoon met een auditieve handicap relevante gebarentaal (die een andere dan de Vlaamse Gebarentaal kan zijn), wordt aldus een verschil van behandeling ingevoerd die aan het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel moet worden getoetst.

Zoals bekend sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

9.3. Daarnaast bevat het ontwerp een belemmering voor de doventolk die in een andere gemeenschap of in een andere lidstaat van de Europese Unie een gelijkaardige diploma heeft behaald of een gelijkwaardige kennis inzake gebarentaal heeft verworven, en die zijn diensten wil aanbieden ten aanzien van personen die in aanmerking kunnen komen voor de tegemoetkoming door de Vlaamse Gemeenschap.

Deze belemmering vormt een beperking van de vrijheid van dienstverrichting, vervat in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).² Artikel 56 VWEU verbiedt niet alleen elke discriminatie van dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd, maar vereist ook de opheffing van elke beperking die hun werkzaamheden belemmert of minder aantrekkelijk maakt en die moet worden beschouwd als onevenredig in verhouding tot de dwingende reden van algemeen belang die ermee wordt nagestreefd. Beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting zijn op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie dus enkel mogelijk indien ze een wettig doel van algemeen belang hebben, niet discriminerend en proportioneel zijn.

9.4. De stellers van het ontwerp zullen ofwel de verschillende behandeling en de belemmering van het vrij verkeer, in het bijzonder door de voorwaarde dat het vereiste diploma de Vlaamse Gebarentaal betreft en uitgereikt moet zijn door een Vlaamse onderwijsinstelling, moeten kunnen verantwoorden in het licht van de hiervoor vermelde beginselen, ofwel moeten zij in een regeling voorzien die de verschillende behandeling of belemmering wegneemt (bijv. het voorzien van de mogelijkheid om een diploma gelijkwaardig te laten verklaren of om de kennis van de voor de persoon met een handicap relevante gebarentaal op een andere manier te bewijzen).

² Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' bepaalt dat de gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van de beginselen van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen. De beginselen van het EU-recht inzake vrij verkeer gelden derhalve ook binnen de Belgische economische unie. Gelet op de algemene doelstelling van die bepaling geldt ze bij uitbreiding ook voor de gemeenschappen (GwH 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.2.2).

10. Gelet op de wijze waarop het VAPH in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 wordt genoemd, schrijve men in het ontworpen artikel 13, eerste lid, van dat besluit “Agentschap” in plaats van “agentschap”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT