



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.822/1
van 22 december 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging 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, wat betreft de invoering van de beroepsprocedure en de verankering van de toetsingscriteria’

Op 24 november 2014 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 ‘tot wijziging 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, wat betreft de invoering van de beroepsprocedure en de verankering van de toetsingscriteria’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2014.

*

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 beoogt artikel 16 van het decreet van 25 april 2014 ‘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’ uit te voeren. Dit artikel 16 heeft onder meer betrekking op de prioritering van de zorgvragen, de erkenning van een zorgsituatie als noodsituatie en het beroep tegen beslissingen van de regionale prioriteitencommissie. Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht aan 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’.

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 16 van het decreet van 25 april 2014. Hierbij moet wel het voorbehoud worden gemaakt dat uit het ontwerp en het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier niet duidelijk blijkt in welke mate de Vlaamse Regering bij het bepalen van de criteria voor de prioritering van de dossiers rekening heeft gehouden “met de resultaten van een analyse van de niet-ingevulde nood aan zorg en ondersteuning” zoals artikel 16, derde lid, van het decreet van 25 april 2014 dit vereist.

3.2. Artikel 6 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor contactorganisaties, vindt rechtsgrond in artikel 8, 9°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’, zoals ingevoegd bij het decreet van 25 april 2014.

3.3. Artikel 46 van het decreet van 25 april 2014, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, biedt voor geen enkele bepaling van het ontwerp rechtsgrond, ook niet voor de overgangsbepaling in artikel 7 van het ontwerp. Laatstgenoemde bepaling heeft geen betrekking op de overgang van bepaalde personen met een handicap van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning naar persoonsvolgende financiering, noch op personen die momenteel een persoonsgebonden budget of een persoonlijke assistentiebudget toegekend hebben gekregen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het ontwerp bevat verschillende delegaties aan het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap om verordenend op te treden (zie het ontworpen artikel 18/1, eerste lid en derde lid, het ontworpen artikel 20, derde lid, en het ontworpen artikel 20/3, van het besluit van 17 maart 2006).

Conform de grondwettelijke beginselen kan het verlenen van verordenende bevoegdheden aan een openbare instelling slechts worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Artikel 16, laatste lid, van het decreet van 25 april 2014, dat de Vlaamse Regering machtigt om in het kader van de termijnen, samenstelling, opdrachten van de regionale prioriteitencommissie en in het kader van de beroepsprocedure nadere taken aan het Agentschap toe te kennen, moet in het licht van deze beginselen begrepen worden.

In het bijzonder zal er dus over gewaakt moeten worden dat bij het vastleggen van de procedure om beroep aan te tekenen bij de heroverwegingscommissie zorgregie en het organiseren van het recht van de persoon met een handicap om gehoord te worden in het kader van die beroepsprocedure (artikel 5 van het ontwerp en ontworpen artikel 20/3 van het besluit van 17 maart 2006), de hierboven geschetste beperkte bevoegdheid niet overschreden wordt.

Aanhef

5. In de aanhef moet een nieuw eerste lid worden ingevoegd, luidend als volgt:

“Gelet op het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’, artikel 8, 9°, ingevoegd bij het decreet van 25 april 2014”.

In het huidige eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 46 worden geschrapt.

Artikel 1

6. Artikel 1, 1°, van het ontwerp vereenvoudigt de definitie van personen met een handicap in artikel 1, 5°, van het besluit van 17 maart 2006, en behoudt enkel de verwijzing naar “de personen, vermeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004”. Aangezien artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 het begrip “handicap” definieert, verdient het aanbeveling de definitie in artikel 1, 5°, van het besluit van 17 maart 2006 volledig te vervangen door een verwijzing naar de “persoon met een handicap zoals bedoeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004”.

Artikel 2

7. Artikel 2 van het ontwerp vervangt in artikel 8/2, 1°, van het besluit van 17 maart 2006 de woorden “de richtlijnen die vastgesteld zijn door het agentschap na het advies van de permanente cel” door de woorden “de criteria, vermeld in artikel 18/1 van dit besluit”. Bijgevolg moet aan het ontwerp een bepaling toegevoegd worden waarbij artikel 12, § 2, 8°, van het besluit van 17 maart 2006 op overeenkomstige wijze wordt aangepast.

Artikel 3

8. Het ontworpen artikel 18/1 van het besluit van 17 maart 2006 bepaalt dat de regionale prioriteitencommissie onder bepaalde voorwaarden de status van prioritair te bemiddelen zorgvraag kan toekennen.

Het ontwerp bevat in dit verband geen enkel procedureel element (zoals bijvoorbeeld termijnen), en dit in tegenstelling tot wat het geval is in het ontworpen artikel 20 van het besluit van 17 maart 2006 met betrekking tot de beslissing inzake de noodsituatie. In het licht van de rechtszekerheid voor de betrokken personen met een handicap verdient het aanbeveling dat het ontwerp op dit punt wordt aangevuld.

Artikel 4

9. Aangezien uit het ontworpen artikel 20, laatste lid, van het besluit van 17 maart 2006 blijkt dat het aanbod van een voorziening in het kader van een noodsituatie tijdelijk is, moet in het bestaande eerste lid van artikel 20 van hetzelfde besluit het woord “eventueel” worden geschrapt, teneinde er geen enkele twijfel over te laten bestaan dat de geboden oplossing altijd tijdelijk is.

10. In het ontworpen artikel 20, tweede lid, van het besluit van 17 maart 2006 is sprake van “een acute nood te lenigen”. Gelet op de definitie die door artikel 1 van het ontwerp wordt ingevoegd in artikel 1 van het besluit van 17 maart 2006 is het raadzaam in het ontworpen artikel 20 het begrip “noodsituatie” te hanteren.

Artikel 5

11. De punten 2° tot 6° van het ontworpen artikel 20/2, eerste lid, van het besluit van 17 maart 2006 bevatten criteria waaraan een persoon moet voldoen om de convenant vermeld in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 ‘houdende maatregelen om tegemoet te komen aan de noodzaak tot leniging van dringende behoeften van personen met een handicap’ aan te vragen.

Deze criteria zijn evenwel overbodig. Artikel 20/2, eerste lid, 1°, vereist immers dat de zorgvraag van de betrokken persoon als prioritair te bemiddelen werd erkend. De hiertoe in

het ontworpen artikel 18/1 van het besluit van 17 maart 2006 opgenomen voorwaarden, met name in de punten 3° tot 7°, zijn dezelfde als deze in het ontworpen artikel 20/2, 2° tot 6°.

Indien de punten 2° tot 6° toch behouden zouden blijven, verdient het aanbeveling om die punten volledig identiek te formuleren als de punten 3° tot 7° in het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, teneinde er geen enkele twijfel over te laten bestaan dat beide bepalingen dezelfde inhoud hebben.

12. In het ontworpen artikel 20/3, tweede lid, van het besluit van 17 maart 2006 wordt bepaald dat de leden van de heroverwegingscommissie zorgregie “lid of lid geweest” zijn van een regionale prioriteitencommissie.

In het licht van het beginsel van behoorlijk bestuur dat een beroepsinstantie onafhankelijk en onpartijdig dient te oordelen, kan moeilijk aanvaard worden dat een lid van de instantie die de beslissing heeft genomen, ook deel uitmaakt van de beroepsinstantie. Op zijn minst moet een bepaling worden opgenomen dat een lid van de heroverwegingscommissie geen kennis kan nemen van een beroep tegen een beslissing van de regionale prioriteitencommissie waarvan hij deel uitmaakt of moet worden bepaald dat het huishoudelijk reglement in een dergelijke waarborg moet voorzien.

13. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 20/3, vierde lid, van het besluit van 17 maart 2006 bedoeld wordt met “een persoonsvolgende convenant”, aangezien in het besluit van 19 juli 2002 enkel sprake is van “convenant”. Omwille van de rechtszekerheid dient “persoonsvolgende” te worden geschrapt.

Artikel 7

14. Het in artikel 5 van het ontwerp opgenomen ontworpen artikel 20/3 van het besluit van 17 maart 2006 regelt de beroepsprocedure bij de heroverwegingscommissie zorgregie.

Deze bepaling vormt een uitvoering van de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 16, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 om een procedure vast te stellen om te bepalen welke meerderjarige personen met een handicap prioritair een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning toegekend krijgen, alsook van de machtiging in artikel 16, laatste lid, van hetzelfde decreet om de beroepsprocedure tegen beslissingen van de regionale prioriteitencommissie te bepalen.

Deze beroepsprocedure treedt, krachtens artikel 8 van het ontwerp, net zoals het decreet van 25 april 2014 en de rest van het ontwerp, in werking op 1 januari 2015.

De “overgangsbepaling” in artikel 7 van het ontwerp legt evenwel uiterste data vast waarop de heroverwegingscommissie samengesteld en operationeel moet zijn. Artikel 7 bepaalt daarbij dat slechts beroep kan worden aangetekend tegen beslissingen van de regionale prioriteitencommissie wanneer de heroverwegingscommissie zorgregie operationeel is.

Aangezien reeds vanaf 1 januari 2015 beslissingen inzake de prioritering van de zorg kunnen worden genomen, zullen de personen met een handicap ten aanzien van wie vanaf die datum een beslissing wordt genomen, verstoken blijven van een beroepsmogelijkheid. Personen met een handicap die na de goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de heroverwegingscommissie een beslissing bekomen zullen echter wel over een beroepsmogelijkheid beschikken.

Aldus is artikel 7 van het ontwerp niet in overeenstemming met artikel 16 van het decreet van 25 april 2014. Artikel 16 voorziet immers het bestaan van de nodige procedures, met inbegrip van de beroepsprocedure, met ingang van 1 januari 2015.

Bovendien brengt artikel 7 van het ontwerp een verschillende behandeling tot stand op grond van het tijdstip waarop de betrokken personen met een handicap een beslissing krijgen van de regionale prioriteitencommissie. Voor dit verschil in behandeling lijkt geen redelijke verantwoording voorhanden.

Indien het – bijvoorbeeld om praktische redenen – niet mogelijk is om de heroverwegingscommissie op 1 januari 2015 operationeel te maken, moet een overgangsregeling worden opgenomen, waarbij in een voorlopige, maar gelijkwaardige beroepsmogelijkheid wordt voorzien (bijvoorbeeld bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME