



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.129/1
van 15 april 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, wat betreft de adviescommissie, en tot wijziging van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget’

Op 16 maart 2016 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 24 juli 1991 betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, wat betreft de adviescommissie, en tot wijziging van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Melissa CELIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe de taken en de samenstelling aan te passen van de adviescommissie die advies verleent over verzoeken tot heroverweging in het kader van de aanvraag tot ondersteuning, naar aanleiding van de invoering van de persoonsvolgende financiering.

De adviescommissie zal voortaan naast het adviseren over vragen om heroverweging van het voornemen van beslissingen inzake individuele materiële bijstand ook adviseren over de toewijzing van een persoonsvolgend budget en over de toekenning van een prioriteitengroep. Die nieuwe taak komt ook aan bod in het jaarlijkse verslag van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: het agentschap) (artikel 1 van het ontwerp).

De adviescommissie wordt uitgebreid met een ervaringsdeskundige en in elke kamer moeten de specialisaties handicap, objectivering van de ondersteuningsnood, prioritering en individuele materiële bijstand vertegenwoordigd zijn (artikel 2).

De te volgen procedure voor de advisering over vragen tot heroverweging inzake de toewijzing van een persoonsvolgend budget wordt nader uitgewerkt (artikel 3).

De beroepsmogelijkheid bij de heroverwegingscommissie zorgregie tegen een weigeringsbeslissing om een persoonsvolgende convenant toe te kennen of om aan de zorgvraag de status “prioritair te bemiddelen” toe te kennen, wordt opgeheven (artikelen 4 en 5).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2016 (artikel 6).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 8, 1°, en 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. Bij de eerstgenoemde bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, binnen het kader van de aan het agentschap toegewezen middelen en binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in artikelen 5, 6 en 7, nadere regels vast te stellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake (onder meer) de aanvraag tot ondersteuning, de indicatiestelling en de toewijzing. Aan de laatstgenoemde bepaling ontleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen een aanvraag moet worden ingediend bij het agentschap en op welke wijze de aanvraag wordt ingediend en behandeld, met inbegrip van de verhaalmiddelen.

De gemachtigde beaamde dat de thans in het eerste en het tweede lid van de aanhef vermelde decretale bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

3. De Vlaamse Regering heeft op 11 maart 2016 beslist om samen met het advies van de Raad van State ook het (facultatieve) advies in te winnen van het Interfederaal Gelijkekansencentrum (Unia). De gemachtigde verklaarde dat dit advies nog niet is gegeven.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Aangezien bij artikel 4 van het ontwerp artikel 20/3 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’ wordt opgeheven, moet ook naar die opheffing worden verwezen in het opschrift. Eventueel kan worden gekozen voor een kortere formulering van het opschrift.¹

Aanhef

5. Gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in het eerste lid van de aanhef worden verwezen naar de artikelen 8, 1°, en 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 en niet naar artikel 8, 7°, ervan. Om dezelfde reden moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

6. Om dezelfde reden als vermeld in opmerking 4, moet ook naar het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 worden verwezen in de aanhef, in een nieuw lid dat moet worden ingevoegd tussen het huidige derde en vierde lid.

7. In het huidige zesde lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Artikel 2

8. In het huidige artikel 30, § 2, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 ‘betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’ wordt bepaald dat het lidmaatschap van een adviescommissie onverenigbaar is met het lidmaatschap van een provinciale evaluatiecommissie. Die bepaling wordt niet hernomen in het ontworpen artikel 30, § 2. Het is de Raad van State niet duidelijk of dit effectief de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. Desgevallend zal dit voorschrift alsnog moeten worden opgenomen in de ontworpen bepaling.

¹ Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 1014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanbeveling 52, 6°, c).

Artikel 6

9.1. Aan het te nemen besluit wordt bij artikel 6 ervan terugwerkende kracht verleend tot 1 april 2016. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur 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.

9.2. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De datum van 1 april 2016 voor de inwerkingtreding van het OBVR over de adviescommissie hangt (...) samen met het feit dat artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 houdende persoonsvolgende financiering en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget in werking zijn getreden op 1 april 2016.

Het voormelde besluit van 27 november 2015 voorziet dat het VAPH na afhandeling van de vraag naar een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning niet onmiddellijk een beslissing tot toewijzing stuurt maar eerst een voornemen (cf artikel 27), de persoon met een handicap kan om heroverweging van dit voornemen verzoeken. Het agentschap vraagt advies over de vraag om heroverweging. Luidens de huidige libellering van artikel 27 van het BVR van 27 november 2015 vraagt het agentschap advies over de vraag tot heroverweging aan de adviescommissie behalve voor wat het element toekenning van een prioriteitengroep betreft. Voor wat dit element betreft zou advies moeten worden gevraagd aan een andere commissie met name de heroverwegingscommissie zorgregie. Zoals uiteengezet in de nota bij het OBVR wordt om redenen van klantvriendelijkheid nu gekozen om alle adviesvragen te laten behandelen door één commissie met name de adviescommissie waarvan de oprichting is voorzien in het besluit van 24 juli 1991. De heroverwegingscommissie zorgregie werd bovendien nooit effectief opgericht.

Het VAPH organiseert momenteel opleidingen voor de leden van de bestaande adviescommissies over de bijkomende opdrachten: behandeling van vragen om heroverweging die te maken hebben met objectivering van de ondersteuningsnood en toekenning van een prioriteitengroep. Er wordt ook gezocht naar kandidaten die kunnen zetelen als ervaringsdeskundige (het OBVR voorziet in de toevoeging van een ervaringsdeskundige).

Er zijn tot op vandaag nog geen voornemens van beslissingen over de toewijzing van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning uitgestuurd en bijgevolg zijn er ook nog geen vragen tot heroverweging ingediend. Het is moeilijk in te schatten wanneer de eerste voornemens zullen vertrekken en de eerste aanvragen tot heroverweging zullen worden ingediend.

Aangezien de heroverwegingscommissie zorgregie niet bestaat, zullen eventuele vragen tot heroverweging ivm beslissingen tot toewijzing van een persoonsvolgend budget voor wat alle elementen ervan betreft moeten kunnen behandeld worden door de adviescommissie. Zo niet is het niet mogelijk de vraag om heroverweging mbt de toekenning van een prioriteitengroep te kunnen afhandelen.”

9.3. Indien op de datum van de bekendmaking van het te nemen besluit nog geen voornemens van beslissing zijn geformuleerd die aanleiding kunnen geven tot vragen tot heroverweging, is de terugwerkende kracht tot 1 april 2016 niet nodig en kan er dan ook beter van worden afgezien. Dat geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp met betrekking tot de samenstelling van de (kamers van de) adviescommissie, dat hoe dan ook niet met terugwerkende kracht in werking kan treden. Uit de verklaring van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de aanpassing van die samenstelling hoe dan ook nog moet gebeuren.

Artikel 6 kan dan ook beter worden weggelaten uit het ontwerp.

Slotopmerking

10. In het ontwerp wordt niet steeds met het juiste opschrift verwezen naar het decreet van 25 april 2014. Dit moet worden verholpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE