



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.234/1
van 10 mei 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten’

Op 6 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 mei 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt in hoofdzaak de regeling beoogd van de zogenaamde transitie naar persoonsvolgende financiering van meerderjarige personen met een handicap die tot nog toe beschikten over en gebruik maakten van een persoonlijke-assistentiebudget (PAB) of een persoonsgebonden budget (PGB) en die worden ondersteund door een flexibel aanbodcentrum (FAM) of een thuisbegeleidingsdienst.

2. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 8, 1°, 2° en 11°, en 13 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’ (hierna: VAPH-decreet) en in artikel 46 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’.

2.1. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op overgangsregelen voor de personen die gebruik maken van een PAB of een PGB, of die ondersteund worden door een FAM of een thuisbegeleidingsdienst (artikelen 1 tot 24 van het ontwerp), kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 46, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014.

Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering om “de maatregelen [te bepalen] die nodig zijn om de overgang van de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap die op [de] datum van inwerkingtreding van dit decreet, gebruikmaken van die zorg en ondersteuning naar de persoonsvolgende financiering, (...) op een coherente manier te laten verlopen, en de termijnen waarin die overgang plaatsvindt”.

Voor zover de artikelen 8 en 12 van het ontwerp bepalen dat de beslissing uitwerking heeft vanaf 1 januari 2017 en er daardoor onrechtstreeks wordt bepaald hoe lang de betrokkenen kunnen beschikken over een PAB en PGB, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 46, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014. Deze bepaling stelt onder meer dat de Vlaamse Regering de maximale termijnen bepaalt gedurende dewelke de personen met een handicap hun PAG of PGB blijven behouden krachtens de “modaliteiten” die van kracht waren voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014.

2.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op het bepalen en verschuiven van de zorggebonden middelen die worden toegekend aan de FAM’s en de thuisbegeleidingsdiensten, en op het overschakelen van een systeem van persoonlijke bijdragen naar het systeem waarbij de gebruiker zelf instaat voor de woon- en leefkosten, en dus betrekking heeft op de subsidiëring van voorzieningen (artikelen 25 tot 29 van het ontwerp), vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 8, 2°, van het VAPH-decreet naar luid waarvan de Vlaamse Regering onder meer nadere regels kan vaststellen betreffende de voorwaarden en de bedragen inzake het subsidiëren van voorzieningen.

2.3. Ten slotte vindt artikel 30 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 8, 2° en 11°, van het VAPH-decreet, vinden de artikelen 31,¹ 32 en 34 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 8, 1°, en verschillende onderdelen van artikel 13 van het VAPH-decreet, terwijl artikel 33 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 13, derde lid, van het VAPH-decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Het ontwerp bevat meerdere verschillende behandelingen. Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.² De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om te beoordelen of de besluitgever een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de belangen van alle betrokkenen en zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden. Bovendien vormen de voorliggende maatregelen slechts een onderdeel van een ruimer en in de tijd gespreid pakket maatregelen op het vlak van de omzetting van de bestaande vormen van tegemoetkoming naar het systeem van persoonsvolgende financiering, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten worden beoordeeld, een context waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen volledig zicht heeft.

Aanhef

4. De eerste twee leden van de aanhef dienen te worden aangepast overeenkomstig de opmerkingen die werden gemaakt inzake de rechtsgrond.

Artikel 4

5. In artikel 4, derde lid, van het ontwerp wordt aan de administratie opgedragen het bedrag van het PAB dat wordt vertaald in zorggebonden middelen te bepalen. Ook deze opdracht lijkt echter aan het agentschap te moeten worden gegeven, gelet op de samenhang met de overige bepalingen van artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 9

6. Gelet op artikel 1, 9°, van het ontwerp schrijve men in artikel 9, 1° en 2°, “FAM” in plaats van “flexibel aanbodcentrum voor meerderjarige personen met een handicap”.

¹ Onder voorbehoud van wat hierna bij de artikelsgewijze bespreking wordt opgemerkt.

² GwH 26 september 2013, nr. 122/2013, B.8 (inzake het recht op maatschappelijke integratie).

Artikel 17

7. Artikel 17, tweede lid, van het ontwerp machtigt de minister om een verordenende bevoegdheid uit te oefenen. Dergelijke delegaties zijn slechts aanvaardbaar als ze van detailmatige of bijkomstige aard zijn.

Via de delegatie in artikel 17, tweede lid, wordt aan de minister opgedragen om te bepalen op welke wijze wordt vastgesteld welke personen moeten worden beschouwd als personen die gebruik maken van rechtstreeks toegankelijke zorg. Aldus zal het de minister zijn die het toepassingsgebied van de transitieregeling bepaalt, hetgeen niet als van bijkomstige of detailmatige aard kan worden beschouwd.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in dit verband opgemerkt dat “personen wiens actuele ondersteuning minder dan 8 punten vertegenwoordig[t]” worden beschouwd als personen voor wie rechtstreeks toegankelijke hulp kan volstaan.

Gelet op het voorgaande dient de Regering in haar ontworpen besluit zelf de criteria op te nemen om te bepalen welke personen in aanmerking komen.

Artikel 31

8. Artikel 31 van het ontwerp vervangt artikel 2 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’ en maakt mogelijk dat het VAPH een budget kan toewijzen aan minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt en aan een aantal voorwaarden voldoen.

Deze bepaling lijkt in tegenspraak met artikel 9 van het decreet van 25 april 2014 en artikel 18/2 van het VAPH-decreet, waarin wordt gesteld dat de minderjarigen naar een budget worden toegeleid volgens de regels bepaald in of ter uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

Deze tegenspraak moet worden verholpen.

Artikel 35

9. In artikel 35 van het ontwerp schrijve men “heeft uitwerking” in plaats van “treedt in werking”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Wilfried VAN VAERENBERGH