



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.030/3
van 4 januari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap in verband met de oprichting van een Vlaamse toeleidingscommissie’

Op 5 december 2023 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 een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap in verband met de oprichting van een Vlaamse toeleidingscommissie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een verankering te bieden aan het proefproject omtrent de Vlaamse Toeleidingscommissie (VTC), ingevoerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 ‘over het proefproject Vlaamse toeleidingscommissie’. De VTC oefent de taken uit van de provinciale evaluatiecommissie (hierna: PEC) en van de regionale prioriteitencommissie (hierna: RPC).

Het ontwerp neemt de oprichting en samenstelling van de VTC op in 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’ (artikel 13). Verschillende bepalingen van dat besluit (artikelen 1 tot 12 en 14 tot 17) en van een reeks andere besluiten van de Vlaamse Regering (artikelen 18 tot 38) worden hieraan aangepast. Het gaat om voornamelijk terminologische aanpassingen aan 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’,
- besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2016 ‘over de regionale prioriteitencommissie, de toekenning van prioriteitengroepen en de rangschikking binnen prioriteitengroepen’,
- besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 ‘houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld’,
- besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’,
- besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor personen met een niet-aangeboren hersenletsel of tetraplegie ten gevolge van een hoge dwarslaesie met de hoogste zorg- en ondersteuningsnood’,
- besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 wordt opgeheven (artikel 39). Het ontworpen besluit treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 40 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1 Artikel 8, tweede en derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap Personen met een Handicap’, ingevoegd bij artikel 7 van het decreet van 1 december 2023 ‘houdende diverse bepalingen over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’¹, biedt rechtsgrond aan de omvorming van de PEC in de VTC (de artikelen 3, 6, 7, 10, 12, 13, 14 tot 18, 24, 35 en 38 van het ontwerp).

Artikel 16, vierde lid, 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’, zoals vervangen bij artikel 25 van het decreet van 1 december 2023, biedt rechtsgrond aan de omvorming van de RPC in de VTC (artikelen 3, 18, 19 tot 34, 36 tot 38 van het ontwerp).

De artikelen 7 en 25 van het decreet van 1 december 2023 zijn evenwel nog niet in werking getreden. Overeenkomstig artikel 44 van dit decreet moet de Vlaamse Regering de inwerkingtreding van deze bepalingen uit het decreet vastleggen, hetgeen nog niet is gebeurd. Het ontwerp van besluit bevat evenmin een bepaling in die zin. Opdat die bepalingen uit het decreet in werking zou treden, en aldus de nodige wijzigingen zouden aanbrengen in de hierboven vermelde bepalingen die noodzakelijk zijn als rechtsgrond, moet het ontworpen besluit dan ook worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de inwerkingtreding van de bepalingen van het decreet van 1 december 2023.²

3.2. De artikelen 8, 1^o, 8, 5^o, en 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 bieden rechtsgrond aan de artikelen 1 tot 12 van het ontwerp omtrent de procedures voor indiening en afhandeling van een aanvraag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp maakt hoofdstuk 1 van toepassing op “de indiening en afhandeling van een aanvraag van ondersteuning met uitzondering van de ondersteuning die valt onder het toepassingsgebied van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp en op een aanvraag van herziening”. De ontworpen bepaling kan twijfel doen ontstaan over de toepasselijkheid van de regeling op aanvragen tot herziening.

¹ Dit decreet is nog niet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd.

² Doordat artikel 44 van het decreet van 1 december 2023 mede als rechtsgrond dient voor het ontworpen besluit, dient de aanhef van het voorliggende ontwerp aangepast te worden.

De gemachtigde verschafte de volgende toelichting:

“Het hoofdstuk is van toepassing op de indiening en afhandeling van een aanvraag van ondersteuning en op een aanvraag van herziening. De uitzondering die vermeld wordt betreft enkel de ondersteuning die valt onder het toepassingsgebied van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. Wij stellen voor het artikel als volgt te wijzigen:

Art. 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de indiening en afhandeling van een aanvraag van ondersteuning, met uitzondering van de ondersteuning die valt onder het toepassingsgebied van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, en op een aanvraag van herziening.”

Er kan worden ingestemd met de voorgestelde aanpassing.

Artikel 3

5. Artikel 3, 3°, van het ontwerp bepaalt dat de woorden “de provinciale afdeling Vlaams-Brabant” in artikel 1*bis*, § 4, van het besluit van 24 juli 1991 telkens worden vervangen door de woorden “het provinciaal kantoor Leuven”. Evenwel komt “de provinciale afdeling Vlaams-Brabant” maar één keer voor in de vierde paragraaf. Het woord “telkens” moet aldus worden weggelaten.

Artikel 4

6. Artikel 4, 2°, van het ontwerp bepaalt dat een aanvraag voor ondersteuning steeds gepaard moet gaan met een multidisciplinair verslag, opgemaakt door een instantie die door het agentschap wordt erkend om een multidisciplinair verslag af te leveren en dat de elementen bevat, vermeld in artikel 24, § 1, 1° a), of b), van het besluit van 24 juli 1991.

Gevraagd of het binnen de bedoelingen van de stellers van het ontwerp ligt om beide voorwaarden niet-cumulatief toe te passen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Indien de persoon nog niet erkend werd als persoon met een handicap moet het multidisciplinair verslag de elementen bevatten, vermeld in artikel 24, §1, 1°, a) en b), van het BVR van 24 juli 1991. Indien de persoon echter al eerder erkend werd als persoon met een handicap volstaat het om de elementen vermeld in artikel 24, §1, 1°, b), van het BVR toe te voegen.”

Naar aanleiding van dit antwoord van de gemachtigde zou de bepaling best worden herwerkt zodat blijkt dat de elementen uit artikel 24, § 1, 1°, b), van het besluit van 24 juli 1991 steeds vereist zijn, terwijl de elementen uit artikel 24, § 1, 1°, a), van het besluit van 24 juli 1991 enkel vereist zijn voor personen die nog niet eerder erkend werden.

7. Artikel 4, 3°, van het ontwerp bevat verwijzingen die niet meer actueel zijn. Zo verwijst de bepaling naar de “samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders”. Het opschrift van die wet werd echter vervangen door artikel 2 van de wet van 4 april 2014 ‘tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de

kinderbijslag voor loonarbeiders'. Aldus moet er worden verwezen naar de "algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939" (hierna verder: AKBW).

Daarenboven heeft artikel 175 van de AKBW enkele koninklijke besluiten opgeheven, waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel 4, 3°. Dit geldt voor het koninklijk besluit van 8 april 1976 'houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van zelfstandigen' en voorts voor het koninklijk besluit van 25 januari 2004 'tot uitvoering van de artikelen 20, 26 en 35, § 2, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen'.

Artikel 11

8. Artikel 11, 1°, van het ontwerp wijzigt artikel 10*bis* van het besluit van 24 juni 1991. Luidens de huidige tekst van het laatstgenoemde artikel moet het VAPH onmiddellijk een beslissing over de toewijzing aan de aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger betekenen. De ontworpen bepaling stelt dat het agentschap de beslissing onmiddellijk kan meedelen.

Gevraagd naar het precieze oogmerk van de stellers van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Het huidige hoofdstuk 1 - waaronder artikel 10 - van het besluit van 24 juli 1991 is op dit moment dus niet van toepassing op PVB. Het huidige artikel 10 bis beschrijft zoals het is voor IMB ('individuele materiële bijstand') en dit klopt niet helemaal voor PVB. Voor IMB is het zo dat als het verzoek wordt ingewilligd, het VAPH een beslissing neemt. Voor PVB moet het echter 'kan' zijn want het VAPH neemt bij PVB niet altijd onmiddellijk een beslissing als het verzoek wordt ingewilligd. Als het verzoek wordt ingewilligd neemt het VAPH bij de meeste vragen PVB eerst 'een voornemen' tot toewijzing. Het is maar bij bepaalde PVB vragen dat er onmiddellijk een beslissing is."

Gelet op het antwoord van de gemachtigde strekt het tot aanbeveling om te verduidelijken dat ook de ontworpen bepaling een verplichting inhoudt om een beslissing over IMB onmiddellijk mee te delen, terwijl er voor een aanvraag voor een persoonsvolgend budget, wel een mogelijkheid ingeschreven is om niet onmiddellijk tot de mededeling over te gaan.

Artikel 40

9. Het ontworpen besluit treedt luidens artikel 40 van het ontwerp in werking op 1 januari 2024. De gemachtigde werd ondervraagd over de haalbaarheid van die datum:

"Indien het besluit niet tijdig wordt gepubliceerd, wordt met terugwerkende kracht gewerkt. Op die manier zullen alle beslissingen van de VTC ook rechtsgeldig zijn in de periode tussen 1/1/2024 en de datum van definitieve goedkeuring van het BVR. Dit hoeft geen bezwaar te zijn omdat het Besluit vooral voordelen biedt voor personen met een handicap. Het VAPH zal de sector van personen met een handicap proactief informeren."

In het verleden heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State er al meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten, en waarbij aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd

als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van regelgevende bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Zulke conclusie geldt ook in het geval waar, zoals hier door de gemachtigde aangevoerd, de ontworpen bepalingen met name voordelen bieden voor personen met een handicap en waar proactief geïnformeerd is. Ook het gegeven dat de regels omtrent het proefproject uit het besluit van 16 oktober 2020 in ieder geval op 31 december 2023 buiten werking treden,³ verandert deze conclusie niet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LEFRANC

³ Artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 ‘over het proefproject Vlaamse toeleidingscommissie’.