



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.301/3
van 1 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de toekenning van een planningsvergunning en de erkenning van woongelegenheden met een bijzondere erkenning voor de zorg en ondersteuning van personen met jongdementie en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming'

Op 30 januari 2019 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 'houdende de toekenning van een planningsvergunning en de erkenning van woongelegenheden met een bijzondere erkenning voor de zorg en ondersteuning van personen met jongdementie en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 maart 2019.

*

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 de bijzondere erkenning en subsidiëring te regelen van woonzorgcentra met een bijkomende erkenning (de vroegere RVT's) die specifieke zorg en ondersteuning aanbieden aan personen met jongementie.

Het ontwerp regelt de aanvraagprocedure voor de planningsvergunning (artikelen 2 tot 5), de aanvraagprocedure voor de erop volgende bijzondere erkenning (artikelen 6 tot 8), de bezwaarschriftenprocedure tegen een voornemen tot weigering van de planningsvergunning of de bijzondere erkenning (artikel 9), alsook de handhaving van de erkenningsvoorwaarden (artikel 10).

Voorts regelt het ontwerp de voorwaarden voor de voornoemde bijzondere erkenning, alsook de programmatie van het aantal te erkennen woongelegenheden. Daartoe wordt een hoofdstuk III/2 ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 'betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëring voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers' (artikel 11) en een hoofdstuk III/2 in bijlage XII bij hetzelfde besluit (artikel 12).

Ten slotte regelt het ontwerp de financiering van de voormelde zorg en ondersteuning. Daartoe wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 'houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming' gewijzigd. In eerste instantie wordt voorzien in een subsidiëeringsregeling voor pilootprojecten (artikel 18). Vanaf een datum die wordt bepaald door de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen wordt die regeling vervangen door een regeling in de vorm van een nieuw deel L van de basistegemoetkoming voor zorg (artikelen 13 tot 17 en 19 tot 21). De overige bepalingen van het te nemen besluit (met inbegrip van de subsidiëeringsregeling voor pilootprojecten) treden in werking op 1 april 2019 (artikel 21).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de eerste drie leden van de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

De rechtsgrond voor artikel 14 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 147 van het decreet van 18 mei 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', waarbij

de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de inhoud te bepalen van het pakket aan zorg dat gedekt wordt door de tegemoetkoming, vermeld in artikel 145 van hetzelfde decreet.

Artikel 17 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 141 van hetzelfde decreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer de wederzijdse rechten en verplichtingen van de gebruiker en het woonzorgcentrum bepaalt met betrekking tot de dagprijs.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef moet, gelet op hetgeen in opmerking 3 is uiteengezet, ook worden verwezen naar de artikelen 141 en 147 van het decreet van 18 mei 2018.

Artikel 3

5. In artikel 3, eerste lid, 4°, van het ontwerp moet volgens de gemachtigde worden verwezen naar “artikel 48/31, 3° en 5°, van bijlage XII bij het besluit van 24 juli 2009” en niet naar “3° en 5° tot 7°” ervan. Artikel 48/31 bevat weliswaar slechts 4 punten, maar de gemachtigde verklaarde dat het tweede zinsdeel van het huidige punt 4° eigenlijk een afzonderlijk punt 5° moet vormen en dat dit zal worden aangepast in artikel 12 van het ontwerp.

Met die aanpassingen kan worden ingestemd.

Artikel 4

6. Uit artikel 4, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat wanneer het aantal aanvragen voor een planningsvergunning hoger ligt dan de vrije ruimte in de programmatie, een hogere prioriteit wordt verleend aan “aanvragen voor woonzorgcentra met een bijkomende erkenning die in het jaar dat voorafgaat aan de oproep meer bezettingsdagen door personen met jongdementie hebben gerealiseerd”. Aldus wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen voorzieningen op grond van de bezettingsdagen in het verleden. Wanneer twee voorzieningen voor de toekomst voor een zelfde aantal wooneenheden de betrokken zorg en ondersteuning willen aanbieden aan personen met jongdementie, zal voorrang worden verleend aan de voorziening die in het verleden de meeste dergelijke zorg verleende. De gemachtigde verantwoordde die verschillende behandeling als volgt:

“Het is beleidsmatig inderdaad de bedoeling dat woonzorgcentra met een bijkomende erkenning die gedurende het jaar voorafgaand aan de aanvraag van een planningsvergunning meer bewoners met jongdementie hebben opgevangen prioritair in aanmerking komen voor een planningsvergunning en bijhorende erkenning. Op die manier kan er immers gegarandeerd worden dat de dringende nood aan ondersteuning voor deze zeer kwetsbare groep het snelst kan gerealiseerd worden en het gewenste effect zal hebben.

Zie ook duiding op pagina 2 van de nota Vlaamse Regering:

‘Vooral de financiële problematiek die ontstaat voor de gezinnen of de mantelzorgers wanneer de persoon met jongdementie niet langer thuis kan opgevangen worden, mag niet worden onderschat.

Voor situaties waarbij een opname in een woonzorgcentrum zich opdringt, zijn casuïstische berekeningen beschikbaar. Deze casuïstiek wijst effectief op een probleem inzake betaalbaarheid. De combinatie van de zware zorgkost met vaak een plotse inkomensdaling in het gezin is problematisch. Het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden volstaat voor hen niet om hier een antwoord op te bieden. Daarbij moeten we ook rekening houden met het feit dat deze personen met jongdementie niet in aanmerking komen voor een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood omwille van de leeftijd. Ook de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap is sterk inkomensgerelateerd en daarom vaak niet toegankelijk voor deze doelgroep.

De nood inzake betaalbaarheid van opname in een woonzorgcentrum bij personen met jongdementie, die terecht onder de aandacht wordt gebracht, is acuut. Er moet vanuit de samenleving dan ook op korte termijn een passend antwoord geboden worden.’”

Deze verantwoording is pertinent, maar ze is niet afdoende, omdat ze niet voldoende is toegespitst op de verschillende behandeling tussen voorzieningen onderling. Er moet specifiek worden uiteengezet waarom de omvang van de in het verleden verleende zorg doorslaggevend kan zijn voor het mogen aanbieden van zorg voor de toekomst.

Artikel 6

7. In artikel 6 van het ontwerp wordt de verhouding tussen de planningsvergunning en de bijzondere erkenning niet geregeld. Zo is het op het eerste gezicht niet duidelijk of een bijzondere erkenning kan worden aangevraagd zonder dat eerst een planningsvergunning werd bekomen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het gegeven dat een initiatiefnemer over een planningsvergunning moet beschikken om een bijzondere erkenning aan te vragen, wordt inderdaad niet expliciet vermeld. Dit is bv. ook het geval in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers dat de erkenning van de woonzorgvoorzieningen regelt (cfr. artikel 4 en 10 van dit besluit).

Deze link wordt hier impliciet geregeld door het gegeven dat om erkend te worden een voorziening aan de bijzondere erkenningsvoorwaarden moet voldoen. Zie in dit verband het via artikel 11 van dit besluit in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers ingevoegde hoofdstuk III/2 Bijzondere erkenningsvoorwaarden (derde lid van ingevoegde artikel 10/6). Hierin zit dus ook de programmatie zoals vervat in artikel 48/30. Zo kan dus een bijzondere erkenning niet verleend worden als men niet past binnen de programmatie voor deze bijzondere erkenning. Het bewijs dat men past binnen de programmatie is dan de planningsvergunning die door het agentschap verleend werd. Gezien dit document door het agentschap wordt aangeleverd en bij het agentschap

beschikbaar is, is het in het kader van de administratieve lastenverlaging niet vereist en wenselijk om dit als een onderdeel van de erkenningsaanvraag in te laten sturen door de initiatiefnemer.”

Het is toch raadzaam, mede omwille van de rechtsgrond voor de regeling van de planningsvergunning,¹ om uitdrukkelijk te bepalen dat het hebben van een planningsvergunning een voorwaarde is om de bijzondere erkenning aan te vragen. Om de administratieve lasten voor de betrokken voorzieningen beperkt te houden, zouden de stellers van het ontwerp kunnen bepalen dat de aanvrager van een bijzondere erkenning moet beschikken over een planningsvergunning, zonder evenwel te eisen dat die vergunning in het aanvraagdossier wordt opgenomen.²

8. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 6, § 3, eerste lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar paragraaf 2 en niet naar paragraaf 1, aangezien enkel in die paragraaf 2 melding wordt gemaakt van de betrokken termijn.

Artikel 8

9. In artikel 8, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “[i]n afwijking van het eerste en tweede lid” (waarin de data worden bepaald waarop de bijzondere erkenning ingaat), de bijzondere erkenning pas ingaat “op zijn vroegst 45 dagen na de dag waarop het agentschap de ontvankelijke aanvraag tot erkenning heeft ontvangen”. Op de vraag hoe dit concreet moet worden toegepast, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Eerste hierbij gehanteerde principe is dat erkenning steeds moet aangevraagd worden vanaf 1 van de in het eerste of tweede lid vermelde data (aanvangsdatum van een kwartaal) omdat in het kader van de lopende financieringsmechanismen het aangewezen is dat deze specifieke erkenning en de bijhorende financiering aanvangt vanaf de 1ste dag van een kwartaal. Dit is de meest eenvoudige administratieve verwerking voor de voorziening en het agentschap. Een ingangsdatum in een kwartaal is iets complexer qua verwerking voor beide partijen.

Tweede principe is dat een erkenning en de bijhorende financiering niet met terugwerkende kracht meer kunnen verleend worden (d.w.z. dat de ingangsdatum van een erkenning niet voor de datum van het verlenen van de erkenningsbeslissing kan liggen). Hiervoor dient de bepaling dat een erkenning ten vroegste kan ingaan 45 dagen na ontvangst van de ontvankelijke erkenningsaanvraag. Hierdoor beschikt het agentschap over een termijn van 45 dagen om de erkenningsaanvraag verder te behandelen en een beslissing te nemen.

¹ Voor de regeling van de planningsvergunning bestaat immers geen uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering. Er kan weliswaar worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met de artikelen 49 en 58, § 1, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, maar enkel in zoverre die planningsvergunning neerkomt op een eerste fase van de erkenning waarbij die planningsvergunning wordt verleend met het oog op het bekomen van de bijzondere erkenning en de bijhorende subsidiëring.

² Bijvoorbeeld door de inleidende zin van de ontworpen paragraaf 1 te formuleren als volgt: “Een aanvraag van bijzondere erkenning is alleen ontvankelijk als de initiatiefnemer beschikt over een geldige planningsvergunning als vermeld in artikel 4 en als de aanvraag al de volgende gegevens en stukken bevat: (...)”.

Concreet betekent de combinatie van beide principes het volgende:

- Erkenningsaanvraag met ingangsdatum 1 juli met een ontvankelijk dossier uiterlijk op 16 mei: erkenning kan verleend worden met ingang van 1 juli – het agentschap heeft dan de periode 16 mei tot 30 juni om het dossier af te werken en een beslissing te nemen en te betekenen

- Erkenningsaanvraag met ingangsdatum 1 juli met een ontvankelijk dossier na 16 mei: erkenning kan verleend worden met ingang van 45ste dag na datum ontvankelijkheid erkenningsaanvraag – het agentschap heeft dan de periode tussen datum ontvankelijkheid erkenningsaanvraag + 45 dagen om het dossier af te werken en een beslissing te nemen en te betekenen – bv. aanvraag ontvankelijk op 15 juni; erkenning wordt verleend met ingang van 30 juli.”

Artikel 19

10. Het is raadzaam om in de eerste zin van het ontworpen artikel 667/1 (artikel 19 van het ontwerp) te verduidelijken dat het gaat om de saldo's en terugvorderingen van de subsidies “voor het pilootproject bijzondere erkenning jongementie” (en dus niet de subsidie bedoeld in deel L van de basistegemoetkoming voor zorg).

Artikelen 21 en 22

11. In de artikelen 21 en 22 van het ontwerp wordt telkens verwezen naar de “Vlaamse minister, bevoegd voor [de] bijstand aan personen”, terwijl in artikel 1, 8°, van het ontwerp gewag wordt gemaakt van de “Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid”. Het is raadzaam om die laatste, meer volledige omschrijving over te nemen in de artikelen 21 en 22 van het ontwerp, nu de ontworpen regeling ook betrekking heeft op het gezondheidsbeleid.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

De heer Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

contactpersoon
Gunter Naets
gnaets@serv.be

ons kenmerk
Vlaamse Raad WVG_20190228_woongelegenheden jongdementie_ ADV DEF

Brussel
28 februari 2019

Advies over het voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende de toekenning van een planningsvergunning en de erkenning van woonegelegenheden met een bijzondere erkenning voor de zorg en ondersteuning van personen met jongdementie en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers en van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming

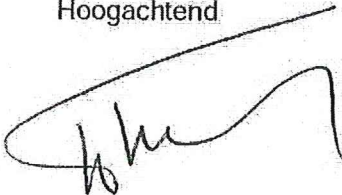
Mijnheer de minister

U vroeg op 30 januari 2019 advies aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin over het bovenstaande voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is pas recent samengesteld en is nog volop in opstart. Onder de gegeven omstandigheden is het voor de Vlaamse Raad WVG niet mogelijk om tot een gedragen advies te komen op korte termijn.

De leden hechten er groot belang aan dat de Vlaamse Raad WVG een goede start kan maken zodat in de toekomst op een kwaliteitsvolle manier kan worden geadviseerd. De raad verontschuldigt zich dan ook voor de beslissing om vandaag geen advies uit te brengen.

Hoogachtend



Gunter Naets
secretaris