



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.959/1/V
van 1 september 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap wat betreft de organisatie van een pilootfase voor het ontwikkelen en uitproberen van nieuwe mogelijkheden voor rechtstreeks toegankelijke hulp’

Op 18 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2022,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap wat betreft de organisatie van een pilootfase voor het ontwikkelen en uitproberen van nieuwe mogelijkheden voor rechtstreeks toegankelijke hulp’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Peter SOURBRON, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 voorziet in een “pilootfase” om vernieuwende mogelijkheden te ontwikkelen in het kader van rechtstreeks toegankelijke hulp (hierna: RTH) aan minderjarige of meerderjarige personen met een (vermoeden van) handicap.

Daartoe voegt artikel 1 van het ontwerp een hoofdstuk 3/1 in, bestaande uit de artikelen 15/1 tot 15/20, in het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 ‘betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap’.

Op grond van een oproep tot deelname aan een pilootfase (ontworpen artikel 15/1), kunnen aanbieders die vernieuwde vormen van rechtstreeks toegankelijke hulp aanbieden die onder meer snel en flexibel inzetbaar, laagdrempelig toegankelijk en nabij, alsook vraaggestuurd en op maat is (ontworpen artikel 15/2), tijdelijk worden erkend en gesubsidieerd door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap voor het aanbieden van deze vormen van RTH. De erkende initiatieven kunnen op bepaalde punten afwijken van de bestaande regelgeving (ontworpen artikel 15/3). De aanbieders van RTH moeten voor lange en complexe vragen een individueel plan opstellen, waarvan de elementen worden bepaald (ontworpen artikel 15/4).

Wat betreft de tijdelijke erkenning, regelt het ontwerp onder meer de voorwaarden om tijdelijk erkend te worden (ontworpen artikel 15/5), de aanvraagprocedure voor de erkenning (ontworpen artikelen 15/6 tot 15/10) waarbij een commissie wordt opgericht die over de aanvragen oordeelt, de beoordelingscriteria (ontworpen artikel 15/11) alsook de elementen op basis waarvan een rangorde wordt bepaald indien de middelen ontoereikend zijn (ontworpen artikel 15/12), de duur van de erkenning en de mogelijkheid om na afloop van de pilootfase een reguliere erkenning te krijgen (ontworpen artikel 15/13).

Wat betreft de subsidiëring, regelt het ontwerp onder meer de toekenning van de middelen op grond van de effectief aangeboden ondersteuning (ontworpen artikel 15/14), het aantal personeelspunten dat per functie wordt toegekend (ontworpen artikel 15/15) en de wijze waarop personeelssubsidies (ontworpen artikel 15/17) en de werkingstoelage worden toegekend (ontworpen artikel 15/18). Hierbij worden verschillende bepalingen die gelden in het kader van de reguliere RTH-regeling van toepassing verklaard, met uitzondering van de mogelijkheid om middelen over te dragen aan andere voorzieningen (ontworpen artikel 15/15, tweede lid, en 15/17 tot 15/19). De regels inzake de financiële bijdrage voor RTH worden eveneens van toepassing verklaard op de vernieuwde vormen van RTH (ontworpen artikel 15/20).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 september 2022.

RECHTSGROND

3. Blijkens de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 8, 3°, en 19/4 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. Geen enkele bepaling van het ontwerp blijkt evenwel betrekking te hebben op het ten laste nemen van de kosten van ondersteuning, gedragen door de persoon met een handicap, met inbegrip van de persoonsvolgende financiering van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning (artikel 8, 3°) of op de toekenning van een persoonlijke assistentiebudget aan minderjarigen (artikel 19/4).

De gemachtigde erkende dat de vermelding van de rechtsgronden foutief is en verwees als rechtsgrond naar de artikelen 8, 2°, en 8, 11°, van het decreet van 7 mei 2004. Krachtens artikel 8, 2°, van dat decreet, kan de Vlaamse Regering de nadere regels vaststellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake (onder meer) het erkennen en subsidiëren van voorzieningen. Krachtens artikel 8, 11°, van hetzelfde decreet kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen inzake de voorwaarden voor de toegang tot zorg en ondersteuning zonder toewijzing door het agentschap, het vaststellen van de voorwaarden waaraan de aanbieders van die zorg en ondersteuning moeten voldoen, en de subsidiëring van deze zorg en ondersteuning.

Het ontwerp vindt rechtsgrond in die twee decretale bepalingen, die dan ook moeten worden vermeld in de aanhef.

VORMVEREISTEN

4. Uit het dossier blijkt niet dat het ontwerp voor advies werd voorgelegd aan de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad voor personen met een handicap (NOOZO) of aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Krachtens respectievelijk artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘houdende de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en het toezicht op de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap’ en artikel 4, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, zijn respectievelijk de leden van de Vlaamse Regering en de Vlaamse Regering verplicht om over ontwerpen van reglementair besluit met betrekking tot het beleid inzake personen met een handicap, die “van strategisch belang zijn” advies te vragen aan de twee voormelde adviesorganen.

Er kan worden aangenomen dat, gelet op het experimenteel karakter van de ontworpen regeling, vooralsnog geen dergelijk advies wordt ingewonnen. Indien evenwel zou worden besloten om de regeling structureel te verankeren in de regelgeving, zal het wel gaan om een belangrijke wijziging van de wijze waarop de rechtstreeks toegankelijke hulp wordt

toegewezen en dus om een regeling van strategisch belang. Bij die gelegenheid zal de ontworpen regeling wel voor advies moeten worden voorgelegd aan de twee voormelde adviesorganen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef melding worden gemaakt van artikel 8, 2° en 11°, van het decreet van 7 mei 2004, in plaats van de artikelen 8, 3° en 19/4 ervan.

6. In de rubriek “Vormvereisten” moet de datum van het begrotingsakkoord, namelijk 14 juli 2022, nog worden vermeld.

Artikel 1

Ontworpen artikel 15/2

7. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 15/2 schrijve men “rechtstreeks toegankelijke hulp” in plaats van “rechtstreeks hulp”.

Ontworpen artikel 15/4

8. Doordat in het tweede lid van het ontworpen artikel 15/3 wordt verwezen naar artikel 15/4 wordt de indruk gewekt dat enkel een individueel plan moet worden opgesteld indien de persoon met een handicap aanspraak maakt op meer dan acht personeelspunten, terwijl die beperking niet blijkt uit het ontworpen artikel 15/4, dat het opstellen van een individueel plan oplegt voor lange en complexe vragen. De stellers van het ontwerp dienen hierover klaarheid te scheppen.

9. Voor beperkte en eenvoudige vragen bepaalt het derde lid van het ontworpen artikel 15/4 dat “wordt aangetoond op welke wijze de rechtstreeks toegankelijke hulp die wordt geboden, tegemoetkomt aan de vragen en behoeften” van de aanvragers. De bepaling verduidelijkt niet hoe dit kan worden aangetoond en bepaalt evenmin uitdrukkelijk dat voor dergelijke vragen ook een individueel plan moet worden opgemaakt. Uit de artikelsgewijze bespreking in de nota aan de Vlaamse Regering lijkt evenwel te moeten worden afgeleid dat ook voor eenvoudige vragen een dergelijk individueel plan moet worden opgesteld. In de nota wordt immers het volgende opgemerkt:

“Tijdelijk erkende voorzieningen of organisaties moeten een plan opmaken ivm de RTH die zij aan een persoon met een handicap of met een vermoeden van handicap zullen bieden. De *omvang van het plan kan verschillend zijn* voor complexere vragen en voor meer eenvoudige vragen.” (cursivering aangebracht)

In de algemene bespreking wordt in diezelfde nota evenwel het volgende gesteld:

“Voor beperkte en korte ondersteuningstrajecten kan de initiatiefnemer op niveau van de organisatie motiveren hoe optimaal vraaggericht en flexibel wordt gewerkt. Er dient dan geen individueel plan opgemaakt te worden.”

De stellers van het ontwerp moeten deze onduidelijkheid wegwerken en moeten in elk geval verduidelijken op welke wijze wordt aangetoond dat beperkte en eenvoudige vragen tegemoetkomen aan de vragen van de personen met een handicap.

Ontworpen artikel 15/5

10. In het ontworpen artikel 15/5, 3° en 4°, moet de datum van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap’ worden vermeld.

Ontworpen artikel 15/15

11. Omwille van de duidelijkheid moeten op het einde van het tweede lid van het ontworpen artikel 15/15 de woorden “aan een andere voorziening die is erkend en gesubsidieerd door het agentschap” worden toegevoegd.

Die opmerking geldt ook voor het tweede lid van het ontworpen artikel 15/18.

Artikel 2

12. Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, schrijve men in artikel 2 van het ontwerp “heeft uitwerking met ingang van 1 september 2022” in plaats van “treedt in werking op 1 september 2022”.

Aangezien de ontworpen regeling zich evenwel niet echt leent tot een toepassing met terugwerkende kracht, is het verkieslijk om artikel 2 uit het ontwerp weg te laten of om een latere datum van inwerkingtreding te vermelden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE