



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.424/1
van 1 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering die verband houden met de ondersteuning van personen met een handicap’

Op 30 april 2018 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 wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering die verband houden met de ondersteuning van personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2018.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt uiteenlopende wijzigingen aan te brengen in elf besluiten van de Vlaamse Regering die betrekking hebben op de tegemoetkomingen voor personen met een handicap. Die wijzigingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van de persoonsvolgende financiering, en hebben volgens de nota aan de Vlaamse Regering een “bijsturende” en “corrigerende” functie of zijn van “juridisch technische en coördinerende aard”.

3. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de decretale bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste, tweede en derde lid van de aanhef, met dien verstande dat:

- artikel 8, 7°, van het decreet van 7 mei 2004 geen rechtsgrond lijkt te bieden voor enige bepaling van het ontwerp, maar van datzelfde decreet wel artikel 7, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 10 ervan (artikel 20 van het ontwerp), artikel 8, 8° (artikelen 52 en 53 van het ontwerp) en 9° (artikel 36 van het ontwerp), en artikel 19/1, § 2 (artikelen 48 en 49 van het ontwerp) (mede) rechtsgrond bieden voor het ontwerp;

- artikel 20 van het decreet van 25 april 2014 mede rechtsgrond biedt voor artikel 47 van het ontwerp (ontworpen artikel 27 van het besluit van 24 juni 2016).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

4. Het ontworpen besluit, dat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt bestempeld als een “mozaïekbesluit”, strekt ertoe om in een reeds uitermate complexe regelgeving uiteenlopende bijsturende, corrigerende, technische en coördinerende wijzigingen aan te brengen. Al valt niet te ontkennen dat deze wijzigingen wellicht noodzakelijk zijn en bedoeld om de bestaande regelgeving te optimaliseren, dient niettemin te worden vastgesteld dat met het ontworpen besluit de reeds bestaande complexiteit in de betrokken regelgeving opnieuw wordt verhoogd, niet het minst door de haast niet te doorgronden regeling van de – voornamelijk retroactieve - inwerkingtreding van de ontworpen wijzigingen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan niet anders dan vaststellen dat een dergelijke werkwijze, die overigens reeds geruime tijd in de betrokken regelgeving wordt gehanteerd, nefast is voor de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van de regelgeving, en geenszins bevorderlijk is voor de rechtszekerheid van de burgers en zorgaanbieders voor wie deze regelgeving van essentieel belang is.

Aanhef

5. Het tweede en derde lid van de aanhef van het ontwerp dienen in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikelen 39 en 40

6.1. Aangezien de artikelen 39 en 40 van het ontwerp hetzelfde lid van een bepaald artikel beogen te wijzigen, dienen ze samengevoegd te worden tot één wijzigingsartikel dat bestaat uit drie onderdelen.

6.2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 48 en 49 van het ontwerp.

Artikel 53

7. Het bij artikel 53 van het ontwerp ontworpen artikel dient te worden vernummerd tot artikel 25/1 (niet: 26/1), zo niet neemt het in het te wijzigen besluit plaats in na de bepaling van inwerkingtreding.

Artikel 54

8. Artikel 54 van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 10 en 11 ervan van toepassing zijn op de aanvragen die worden ingediend met ingang van 1 januari 2018 (d.i. de datum van inwerkingtreding van de artikelen 13 en 14 ervan), terwijl de artikelen 10 en 11 eerst in werking treden op de dag na de bekendmaking van het aan te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 55 van het ontwerp). Dit zou tot gevolg hebben dat de artikelen 10 en 11 van het ontwerp van toepassing zijn op aanvragen ingediend vanaf 1 januari 2018 maar niettemin eerst in werking treden op een latere datum. Geconfronteerd met deze anomale regeling, heeft de gemachtigde verklaard dat de artikelen 10 en 11 van het ontwerp van toepassing zijn op de aanvragen ingediend met ingang van de inwerkingtreding van die artikelen, en dus niet met ingang van de inwerkingtreding van de artikelen 13 en 14 van het ontwerp. Artikel 54 van het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

Artikelen 55 en 56

9.1. De artikelen 55 en 56 van het ontwerp regelen beide de inwerkingtreding van het te nemen besluit en dienen bijgevolg samengevoegd te worden. Artikel 55 vormt bovendien een uitzondering op de algemene inwerkingtredingsbepaling opgenomen in artikel 56 en behoort om die reden plaats in te nemen na die bepaling.

9.2. Enkele artikelen niet te na gesproken, treden alle artikelen van het ontwerp retroactief, op een gediversifieerde wijze, in werking.

In dat verband moet worden opgemerkt dat terugwerkende kracht enkel aanvaardbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over alle gegevens die in dat verband relevant kunnen zijn, en is bijgevolg niet in de mogelijkheid om de ontworpen regeling wat dit aspect betreft op sluitende wijze te onderzoeken. Het staat aan de steller van het ontwerp om de retroactieve werking van de ontworpen wijzigingen te toetsen aan hetgeen hiervoor is opgemerkt en daaruit de gepaste gevolgtrekkingen te maken. Op dit punt wordt dan ook een algemeen voorbehoud gemaakt.¹

9.3. De gemachtigde heeft verklaard dat de artikelen 31 en 32 van het ontwerp, die nu op een verschillend tijdstip in werking treden, op dezelfde datum in werking moeten treden (1 mei 2018), en dat de artikelen 52 en 53 van het ontwerp uitwerking dienen te hebben met ingang van 1 januari 2017. Onverminderd hetgeen onder randnr. 9.2 is opgemerkt, dient de tekst van het ontwerp hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ Op grond van de gegevens waarover de afdeling Wetgeving beschikt, lijkt de terugwerkende kracht alvast problematisch voor de artikelen 3 tot 5, 7, 8, 34, 37, 47, 48 en 49, 2°, en 51 van het ontwerp.