



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.581/3
van 25 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits, wat betreft de ondersteuning van minderjarigen en de invoering van time-out plaatsen, en het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 over de toekenning van een subsidie aan Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw, wat betreft de inschakeling van externe coaches’

Op 24 mei 2024 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 het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits, wat betreft de ondersteuning van minderjarigen en de invoering van time-out plaatsen, en het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 over de toekenning van een subsidie aan Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw, wat betreft de inschakeling van externe coaches’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’ en van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 ‘over de toekenning van een subsidie aan Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw’.

Hoofdstuk 1 wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 (artikelen 1 tot 12 van het ontwerp), onder meer door de invoeging van een artikel 3/1 op grond waarvan ook jongeren gebruik zullen kunnen maken van een observatie-, diagnose- en behandelingsunit (hierna: ODB-unit) (artikel 4), door de toevoeging van mobiele en ambulante outreach met het oog op kennisoverdracht naar ondersteuners van andere voorzieningen of diensten die personen met een handicap ondersteunen als bijkomende opdracht voor ODB-units (artikel 5) en door de invoeging van een hoofdstuk 3 in hetzelfde besluit omtrent de erkenning en subsidiëring van units die time-out aanbieden (artikel 11).

Hoofdstuk 2 bevat de wijzigingsbepalingen voor het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 (artikelen 13 tot 17).

In de slotbepalingen van hoofdstuk 3 wordt onder meer bepaald dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2024 (artikel 18).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

4. Artikel 10, 1° tot 4°, van het ontwerp wijzigt artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017, en past *nominatim* de personeelspunten aan voor de voorzieningen die ambtshalve worden erkend als een ODB-unit. Artikel 10, 5°, van het ontwerp voegt vzw Zonnelië toe aan de lijst vermeld in artikel 14 van hetzelfde besluit.

De artikelen 13 tot 17 vormen samen hoofdstuk 2 van het ontwerp en wijzigen het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 dat zuiver betrekking heeft op een bij naam genoemde vzw, zijnde Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw.

De voormelde bepalingen hebben geen reglementair karakter in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet bevoegd is om ervan kennis te nemen.¹

Het verdient aanbeveling om de artikelen 13 tot 17 van het ontwerp in een afzonderlijk besluit onder te brengen,² en bijgevolg uit het opschrift van het ontwerp *in fine* de zinsnede ‘, en van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 over de toekenning van een subsidie aan Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw wat betreft de inschakeling van externe coaches’ weg te laten.

RECHTSGROND

5. Voor de artikelen 3 tot 12 van het ontwerp wordt in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef terecht rechtsgrond gezocht in artikel 8, eerste lid, 2° en 11°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. In het ontworpen artikel 3/1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 wordt verwezen naar de beslissing van de leidend ambtenaar over de aanvraag “vermeld in het eerste lid”.

Er dient evenwel te worden verwezen naar de aanvraag “vermeld in het derde lid”.

¹ Zie ook adv.RvS nr. 60.793/1 van 20 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘over de erkenning van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’, opmerking 10.

² Zie *Omzendbrief van de Vlaamse Regering betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4*, aanwijzing 122.

³ Zie ook adv.RvS nr. 60.793/3 van 20 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘over de erkenning van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’, opmerking 2.

Artikel 11

7. In het ontworpen artikel 15/3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017, wordt het begrip “meerderjarige” gedefinieerd. Dit begrip wordt reeds gedefinieerd in het huidige artikel 3, eerste lid, van dat besluit.

Ter overweging wordt meegegeven om het begrip “meerderjarige” op te nemen in de algemene definities vervat in artikel 1 van het te wijzigen besluit, met aldus een toevoeging van deze definitie in artikel 2 van het ontwerp en het weglaten ervan in het ontworpen artikel 15/3, eerste lid (artikel 11 van het ontwerp) van dat besluit.

8. Het ontworpen artikel 15/4, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017, bepaalt dat de units bijzondere aandacht hebben voor “regionale afstemming”. Bevraagd over de draagwijdte hiervan, antwoordde de gemachtigde:

“Time-out plaatsen zijn een noodzaak voor mensen met zware zorgnoden die tijdelijk en in de aanpak van een crisissituatie nood hebben aan gedeelde, intersectorale hulp. Deze time-out plaatsen vormen residentiële ondersteuning in een voorziening gericht op de aanpak of preventie van crisissituaties. Een vergunde zorgaanbieder kan een aanvraag indienen om deze time-out plaatsen te kunnen voorzien.

Voor verdeling van de bezetting van deze plaatsen dient er per regio een afstemming te gebeuren tussen de betrokken voorzieningen. Een regio is gelijklopend met een provincie, dus Limburg, Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant, dat samen met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een regio voor afstemming vormt.

Regionale afstemming gebeurt tussen de voorzieningen die time-out plaatsen in hun erkenning hebben en de voorzieningen die cliënten opvangen die hier (mogelijk) nood aan hebben. De afstemming moet er voor zorgen dat het aanbod aan time-out plaatsen zoveel als mogelijk tegemoet komt aan de vragen die er zijn en behelst naast het evenwicht tussen geplande time-out ter preventie van crisissituaties en crisisopvang, ook de vraag voor welke doelgroep, met welke frequentie,... Als men zicht heeft op alle vragen die er leven, kan dit ook een element zijn in de evaluatie. Regelmatige regionale afstemming is noodzakelijk omdat er regionale verschillen kunnen zijn en omdat de noden evolueren in de tijd.

Er is bewust gekozen om niet regelgevend te bepalen welke persoon met een handicap voorrang krijgt op deze time-out plaatsen. Daarom is ervoor gekozen dat voorzieningen regionaal afspraken maken over de bezetting van deze plaatsen. Afspraken bijvoorbeeld dat er per regio steeds plaats voor crisis voorzien zal worden op elk moment. De toegang voor de gebruikers moet bewaakt worden en zal ook geëvalueerd worden na een jaar.”

Ter wille van de rechtszekerheid wordt deze provinciale draagwijdte, en de regionale invulling ervan voor Vlaams-Brabant en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het best uitdrukkelijk in het te nemen besluit opgenomen.

9. Het ontworpen artikel 15/4, § 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017, bepaalt dat de units per time-outplaats een bezetting van minstens 220 dagen per jaar hebben. Het ontworpen tweede lid bepaalt dat wanneer deze bezetting niet wordt gehaald, het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de erkenning kan wijzigen. Aan de gemachtigde werd gevraagd of er in dat geval is voorzien in een hoorrecht voor de aanbieder van de time-outplaatsen. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Er is geen hoorrecht voorzien. Hoorrecht zou nuttig zijn wanneer de voorziening gelegenheid moet hebben om hun standpunt kenbaar te maken en eventuele bezwaren aan te voeren.

In casu is er deze appreciatie niet omdat het cijfermatig vanuit de registratie zal vaststaan of de minimumbezetting van 220 dagen/jaar is gehaald.

De 220 dagen bezetting per jaar/plaats zal verantwoord moeten worden in een verslag dat jaarlijks aan het VAPH zal moeten worden overgemaakt. Het VAPH zal de wijze bepalen waarop de ondersteuning geregistreerd moet worden. Omdat deze verantwoording gewoon cijfermatig zal gebeuren is een hoorrecht niet nodig.

Ook zal de erkenning aangepast worden aan de behaalde output. Bovendien is er voorzien in een jaarlijks overleg tussen VAPH en alle units voor time-out, en dit ter evaluatie van de time-out, inclusief de regionale afstemming.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. De hoorplicht is sowieso van toepassing zonder uitdrukkelijke tekst waarbij die plicht wordt opgelegd, als beginsel van behoorlijk bestuur.⁴ Niettemin is het omwille van de rechtszekerheid raadzaam om uitdrukkelijk in het ontworpen artikel 15/4, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 in de hoorplicht te voorzien.

Artikel 18

10. Luidens artikel 18 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juni 2024. Bevraagd over deze retroactieve werking, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is de bedoeling om deze datum aan te passen rekening houdende met de agendering voor definitieve goedkeuring.”

Hiermee kan worden ingestemd, met dien verstande dat de datum van inwerkingtreding niet mag voorafgaan aan de datum van bekendmaking van het te nemen besluit.

De datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit moet trouwens ook zo worden bepaald dat de rechtzoekende over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

⁴ Zie GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.9.1; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.35.

Slotopmerking

11. Het ontwerp dient aan een taalkundig nazicht te worden onderworpen. Zo kan bij wijze van voorbeeld worden gewezen op het ontbreken van trema's in woorden zoals “subsiidiëren” en “subsiidiëring”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE