



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.248/3
van 23 december 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de
ondersteuning van personen met een handicap’

Op 29 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 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 in de eerste plaats tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap’ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) en het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders’ (artikelen 10 en 11), wat betreft de regels inzake het betalen van een eindejaarspremie dan wel een eenmalige premie aan assistenten die werken in het kader van het persoonlijk assistentiebudget en aan assistenten die werken in het kader van het persoonsvolgend budget.

In de tweede plaats worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 ‘tot vaststelling van de criteria, voorwaarden en refertebedragen van de tussenkomsten in de individuele materiële bijstand voor de sociale integratie van personen met een handicap’ (artikelen 3 tot 7) en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 ‘betreffende de huur van hulpmiddelen voor communicatie, computerbediening en omgevingsbedieningen voor personen met een snel degeneratieve aandoening’ (artikel 12), wat betreft de indexering van de tenlasteneming door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: het agentschap) van de kosten voor het gespecialiseerd persoonlijk advies van een gemachtigde expert, van de tenlasteneming van de gevraagde materiële bijstand voor sociale integratie door het agentschap en van de tegemoetkoming voor de huur van hulpmiddelen voor communicatie, computerbediening of omgevingsbediening.

In de derde plaats wijzigt het ontwerp 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’, enerzijds wat betreft (de begindatum van) de termijn voor het indienen bij het agentschap van een verzoek tot heroverweging van het voornemen met betrekking tot de beslissing over de toewijzing van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning (artikel 8) en anderzijds wat betreft het opnieuw opnemen van een artikel 37/0 om gevolg te geven aan arrest nr. 258.354 van 8 januari 2024 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 9).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1, 2, 10 en 11 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. Luidens die bepaling kan de Vlaamse Regering binnen het kader van de aan het agentschap toegewezen middelen en binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in de artikelen 5 tot 7 van dat decreet, nadere regels vaststellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake 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.

Volgens de gemachtigde vinden de artikelen 1 en 2 van het ontwerp eveneens rechtsgrond in artikel 19/4, 5°, van het decreet van 7 mei 2004. Hij lichtte dat toe als volgt:

“De artikelen 19/2 tot en met 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 regelt de tenlasteneming van het persoonlijke-assistentiebudget in het kader van niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening.

Artikel 19/2 bepaalt dat het agentschap binnen zijn begroting en tot een maximaal bedrag, de kosten van de ondersteuning, gedragen door de persoon met een handicap, kan ten laste nemen bij wijze van een persoonlijke-assistentiebudget voor minderjarige personen met een handicap en voor meerderjarige personen met een handicap die vragen om een voortzetting van jeugdhulpverlening als vermeld in artikel 18, § 3, van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

Artikel 19/4 bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen over de jaarlijkse verrekeni[n]g van de kosten. Met kosten worden de kosten bedoeld in artikel 19/2 en dus de kosten van de ondersteuning, gedragen door de persoon met een handicap.

(...)

De artikelen 19/2 tot en met 19/4 betreffen het persoonlijke-assistentiebudget en kunnen dan ook niet als rechtsgrond dienen voor de artikelen 10 en 11 die betrekking hebben op het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.

Er werd wel over het hoofd gezien dat artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 een rechtsgrond biedt voor [de] artikel[en] 10 en 11 van het besluit.

Artikel 19 van het decreet bepaalt namelijk dat de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de persoon met een handicap de besteding van het budget waarmee niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt ingekocht, verantwoordt.”

Artikel 19/4, 5°, van het decreet van 7 mei 2004 heeft betrekking op de jaarlijkse verrekening van de kosten en artikel 19 van hetzelfde decreet op de wijze van verantwoording van de besteding van het budget waarmee niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt ingekocht. De Raad van State ziet dan ook niet goed in hoe de artikelen 1 en 2 van het ontwerp kunnen worden ingepast in de delegaties vervat in die twee decretale bepalingen. In elk geval wordt een voldoende rechtsgrond geboden door artikel 8, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2004.

3.2. De artikelen 3 tot 7 en 12 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 13°, van het decreet van 7 mei 2004. Luidens die bepaling kan de Vlaamse Regering binnen het

kader van de aan het agentschap toegewezen middelen en binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in de artikelen 5 tot 7 van dat decreet, nadere regels vaststellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake het ten laste nemen van de kosten van materiële ondersteuning van personen met een handicap.

Volgens de gemachtigde vindt artikel 4 van het ontwerp bijkomend rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004. Hij lichtte dat toe als volgt:

“Een gemachtigde expert is een organisatie die door het VAPH gemachtigd is om gespecialiseerd persoonlijk advies te verlenen over hulpmiddelen en aanpassingen in het kader van een hulpmiddelenaanvraag. Dat advies kan enkel verleend worden als een doorverwijzing wordt gegeven door het KOC van het VAPH. In dat geval is het advies van een gemachtigde expert verplicht.

De expert krijgt voor zijn advies een vergoeding van het VAPH. Enkel wanneer het VAPH de persoon met een handicap doorverwijst naar een expert, kunnen de kosten van de expert door het VAPH vergoed worden.

Gezien het een stap is in het kader van een aanvraag voor hulpmiddelen, werd artikel 8, eerste lid, 1° tevens als rechtsgrond benoemd.”

Ook hier ziet de Raad van State niet in hoe die decretale bepaling, die betrekking heeft op “de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake (...) de aanvraag tot ondersteuning, de indicatiestelling en de toewijzing”, rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen wijzigingen van artikel 11, § 4, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001, die enkel slaan op de bepaling van het maximumbedrag van de tenlasteneming door het agentschap en niet op de aanvraag die strekt tot het bekomen van die tenlasteneming.

3.3. Artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering binnen het kader van de aan het agentschap toegewezen middelen en binnen het kader van de taken van het agentschap, vermeld in de artikelen 5 tot 7 van dat decreet, om nadere regels vast te stellen betreffende de criteria, de voorwaarden, de gevallen, de bedragen, de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake de aanvraag tot ondersteuning, de indicatiestelling en de toewijzing.

3.4. Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 10, eerste 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’. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering onder meer om de wijze vast te stellen waarop het budget voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning in cash of in vouchers wordt vastgesteld, alsook de budgetcategorieën, rekening houdende met de bepalingen van de artikelen 8 en 9 van dat decreet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De artikelen 4, 3°, en 5, 2°, van het ontwerp strekken tot de aanpassing van indexformules die worden gebruikt voor de vergoeding voor het gespecialiseerd persoonlijk advies van de gemachtigde expert en voor de refertebedragen en de basiskosten die opgenomen zijn in de refertelijst en in de refertelijst bis, met het oog op de tenlasteneming van de bijstand door het agentschap. Die aanpassing komt erop neer dat de stijging van de afgevlakte gezondheidsindex gedurende het voorbije jaar niet in aanmerking komt voor de indexering. Op die manier wordt vermeden dat de betrokken uitkeringen aanzienlijk stijgen, aangezien de betrokken bedragen reeds sinds 2015 niet zijn geïndexeerd.¹

In zoverre de ontworpen wijzigingen betrekking hebben op tegemoetkomingen die op voldoende rechtstreekse wijze ten goede komen van de houders van het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, vervat in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, verwijst de Raad van State naar hetgeen hij reeds eerder heeft opgemerkt over de mogelijke gevolgen op lange termijn van een aanhoudende niet-indexering, in het licht van het beschermingsniveau geboden door artikel 23 van de Grondwet.² Die niet-indexering wordt weliswaar gemilderd door een beperkte indexering voor de jaren 2025, 2028 en 2029.³⁻⁴

5. In de artikelen 1, 2°, 2, 10, 2°, en 11 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een eenmalige premie. Het is raadzaam deze term nader te omschrijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 3.4.

¹ Artikel 12, 1°, van het ontwerp betreft eveneens een dergelijke indexeringsformule, maar die wordt voor de eerste keer ingevoerd.

² Adv.RvS 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 152/1, 115-116. Zie ook adv.RvS 77.161/1-3-16 van 4 november 2024 over een voorontwerp van programmadecreet ‘van de begrotingsopmaak 2025’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 121/1, 90.

³ Deze beperkte indexering vloeit deels voort uit artikel 44, § 1, eerste lid, van het ontwerp van programmadecreet ‘bij de begroting 2025’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 121/1), waarbij wordt voorzien in een hervatting ten belope van 50 procent van de werkmiddelen binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap die geen loongebonden uitgaven uitmaken en waarvan de evolutie gekoppeld is aan de schommelingen van een prijsindexcijfer, en deels uit de thans ontworpen regeling, waarbij de stijging van de afgevlakte gezondheidsindex gedurende het voorbije jaar niet in aanmerking komt voor de indexering.

⁴ Zie ook adv.RvS 77.288/3 van 16 december 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten, wat betreft de aanpassing van de indexformules, en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017 houdende de methodiek voor de berekening van de subsidies voor personeelskosten, wat betreft de toevoeging van de units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek en de units voor plaatsen time-out’, opmerking 5.

Artikel 8

7. Het bij artikel 8 van het ontwerp te vervangen zinsdeel moet aanvangen met een hoofdletter (“Binnen” in plaats van “binnen”).

Artikel 9

8. Bij het ontworpen artikel 37/0, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de personen met een beperking (hierna: de minister) gemachtigd om jaarlijks te bepalen op welke wijze de resterende middelen, vermeld in het eerste lid, worden verdeeld over de prioriteitengroepen vermeld in artikel 23 van dat besluit. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“In het kader van de verdeling van de middelen moet de Vlaamse Regering vooreerst op basis van artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 de verdeling van het totale beschikbare budget tussen zorg en ondersteuning voor minderjarigen en zorg en ondersteuning voor meerderjarigen bepalen.

Artikel 37, §2 en § 3 [bepalen] aan wie het agentschap, binnen de grenzen van de middelen die zijn vastgelegd op zijn begroting voor de toekenning van budgetten aan meerderjarigen, onmiddellijk na de toewijzing ervan een budget ter beschikking moet stellen.

Tot en met 2024 was het zo dat daarna, pas in laatste instantie, de resterende middelen konden verdeeld worden over de prioriteitengroepen.

In onderstaande tabel is te zien dat het aandeel terbeschikkingstellingen dat via de prioriteitengroepen werd gegeven in de afgelopen jaren eerder beperkt is tov het totaal aantal terbeschikkingstellingen PVB:

Reden van TBS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maatschappelijke noodzaak	108	211	217	202	189	156	70
Tijdelijke noodsituatie	318	265	280	268	296	317	693
Verlenging noodsituatie	315	208	257	271	262	257	367
Definitieve PVB na noodsituatie	176	264	233	253	260	246	278
PVB spoed	110	111	100	69	83	93	94
PVB na jeugdhulp MFC	196	510	583	404	385	357	357
PVB na jeugdhulp PAB		10	66	116	123	120	138
Terbeschikkingstelling in PG 1	197	446	378	726	2.215	867	851
Terbeschikkingstelling in PG 2	20	15	37	79	/	972	169
Terbeschikkingstelling in PG 3	46	35	36	68	/	/	/
Definitief PVB na transitie CRZ*	43	311	290	90	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Procedure 7/7*	nvt	128	177	279	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Totaal aantal TBS	1.529	2.514	2.654	2.825	3.813	3.385	3.017
-------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Vanaf 2025 wordt de delegatiebevoegdheid nog kleiner. Aangezien er gewerkt zal worden met een open-end financiering voor de automatische toekenningsgroepen en prioriteitengroep 1. Naar deze groep gaat het grootste gedeelte aan uitbreidingsmiddelen. Voor de komende legislatuur is dit geraamd op 278 miljoen euro (2025-2029). Daarna wordt de verdeling van de overige uitbreidingsmiddelen (nog 200 miljoen euro) via bvr verdeeld over middelen minderjarigen-meerderjarigen. De resterende beslissing die nog via delegatie kan is die van de inzet bij minderjarigen en meerderjarigen en is dus vrij beperkt. Hieronder enkele tabellen met de opbouw van het open-end gedeelte en het overige gedeelte aan UB.

Voorziene VEK-middelen uitbreidingsbeleid voor hervormen pmh in de meerjarenbegroting

Jaar	Bijkomende middelen	Bijkomend recurrent
2025	€ 50.000.000	€ 50.000.000
2026	€ 10.000.000	€ 60.000.000
2027	€ 10.000.000	€ 70.000.000
2028	€ 30.000.000	€ 100.000.000
2029	€ 100.000.000	€ 200.000.000
Totaal	€ 200.000.000	•

Voorziene VEK-middelen uitbreidingsbeleid voor de automatische-toekenningsgroepen en prioriteitengroep 1 in de meerjarenbegroting. Deze middelen vallen binnen een open-end financiering.

Jaar	Bijkomende middelen	Bijkomend recurrent
2025	€ 52.400.000	€ 52.400.000
2026	€ 46.500.000	€ 98.900.000
2027	€ 62.000.000	€ 160.900.000
2028	€ 59.000.000	€ 219.900.000
2029	€ 58.200.000	€ 278.100.000
Totaal	€ 278.100.000	-•

Wij menen dat de delegatie aan de minister dan ook voldoende detailmatig is.”

Het gegeven dat de omvang van de resterende middelen “eerder beperkt” is, neemt niet weg dat geen nadere criteria worden bepaald voor de verdeling over de prioriteitengroepen. Het is dan ook ten zeerste aanbevolen om de beoordelingsbevoegdheid van de minister nader te omschrijven.⁵

9. Het ontworpen artikel 37/0 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 is ingegeven door de vernietiging van artikel 26 van het besluit van de Vlaamse

⁵ Zie ook adv.RvS 68.624/1 van 8 februari 2021 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap’, opmerking 7.

Regering van 5 maart 2021 ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap’ bij arrest nr. 258.354 van 8 januari 2024 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die vernietiging was gesteund op de schending van de materiële motiveringsplicht in het licht van het standstill-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet.

Er lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling bestaanbaar is met het in artikel 23 van de Grondwet vervatte standstill-beginsel. De vraag rijst evenwel of die regeling ook bestaanbaar is met het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij de ontworpen regeling inzake de vaststelling van de budgetcategorieën in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“Het arrest van de Raad van State van 8 januari 2024 heeft tot gevolg dat de nieuwe methode budgetbepaling niet meer mag toegepast worden voor personen met een volledige aanvraag voor 17 maart 2020. Voor sommige van deze personen met een handicap had de toepassing van de nieuwe methode budgetbepaling op het moment van de terbeschikkingstelling evenwel tot gevolg dat zij hun budget zagen stijgen. Door het arrest zouden zij het recht op een hoger bedrag verliezen.

We willen echter een regeling treffen waardoor de personen met een handicap met een volledige aanvraag van voor 17 maart 2020 en die in de periode tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024, de datum van het arrest, een terbeschikkingstelling van hun budget hebben gekregen dat door de toepassing van de actualisatie hoger is dan het toegewezen bedrag, hun hoger budget kunnen behouden.

Dit omdat deze personen op basis van het ter beschikking gestelde budget, reeds bijna 3 jaar zorg en ondersteuning hebben georganiseerd en een volledig zorgplan hebben uitgewerkt. Zij hebben in dat kader ook bepaalde levenskeuzes gemaakt.

Het verlagen van hun budget zou er voor een aantal personen met een handicap op kunnen neerkomen dat zij hun zorg en ondersteuning niet meer op dezelfde wijze zouden kunnen organiseren.

Deze personen zijn er op het moment van de terbeschikkingstelling vanuit gegaan dat zij dit budget levenslang konden genieten. Het opnieuw afnemen van dit budget zou toch op gespannen voet kunnen staan met het vertrouwensbeginsel.

Het nieuwe artikel is dan ook als volgt opgebouwd:

- We voeren de nieuwe methode budgetbepaling terug in voor alle personen die een budget ter beschikking hebben gesteld gekregen tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024 (zin 1)

M.a.w. aan alle personen aan wie een budget werd ter beschikking gesteld tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024 wordt het toegewezen budget (op basis van de oude methode budgetbepaling) op het moment van de terbeschikkingstelling opnieuw herberekend op basis van de nieuwe methode budgetbepaling.

- Geeft de herberekening aanleiding tot een hoger budget dan het reeds toegewezen budget op basis van de oude methode budgetbepaling, dan vervangt de beslissing tot toewijzing van de nieuw vastgestelde budgetcategorie de eerdere beslissing tot toewijzing. Het agentschap stelt de nieuw vastgestelde budgetcategorie ter beschikking als die hoger is dan het toegewezen budget in de eerdere beslissing tot toewijzing. (zie motivering hierboven)

- Geeft de herberekening op basis van de nieuwe methode budgetbepaling geen aanleiding tot een hoger bedrag, dan zal het agentschap de budgetcategorie van de eerdere beslissing tot toewijzing (dus op basis van de oude methode budgetbepaling) ter beschikking stellen, in overeenstemming met het arrest van de Raad van State.

Voor personen met een volledige aanvraag voor 17 maart 2020 maar die nog geen budget ter beschikking gesteld kregen, zal de oude methode budgetbepaling worden toegepast.”

De afdeling Wetgeving van de Raad van State beschikt niet over het vereiste feitelijke inzicht om op sluitende wijze te kunnen uitmaken of de ontworpen bepaling in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, meer bepaald wat betreft de vraag of er geen vergelijkbare categorieën van aanvragers zijn die niet in aanmerking komen voor het voordeel verleend door de ontworpen bepalingen en of die eventuele verschillende behandeling kan worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 13

10. Bij artikel 13 van het ontwerp wordt terugwerkende kracht verleend aan de artikelen 1, 2, 10 en 11 (tot 1 november 2024), artikel 8 (tot 1 januari 2024) en artikel 9 (tot 1 januari 2021). Voor de artikelen 3 tot 7 en 12 wordt bepaald dat ze “uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2025”, wat eveneens neerkomt op terugwerkende kracht indien het te nemen besluit na die datum wordt bekendgemaakt.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht als volgt:

“Voor de artikelen 1, 2, 10 en 11 zal geen terugwerkende kracht gehanteerd worden. Deze bepalingen zullen worden uitgevoerd vanaf definitieve goedkeuring van het besluit door de Vlaamse Regering. Dit om het misbruik zo snel als mogelijk te stoppen.

De terugwerkende kracht van artikel 8 is verantwoord aangezien deze regeling al zo wordt toegepast sinds de aanpassing van het BVR van 24 juli 1991. Deze bepaling heeft ook geen negatieve gevolgen voor de persoon met een handicap.

De termijn waarbinnen het verzoekschrift tot heroverweging aan het VAPH bezorgd moet worden, werd aangepast in artikel 10*bis* van 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.

De aanpassing in dit besluit betreft de rechtzetting van een vergetelheid. Deze wijziging heeft tot doel beide regelgeving[en] met elkaar in overeenstemming te brengen.

De terugwerkende kracht van artikel 9 is nodig gezien dit artikel als doel heeft om voor personen die een terbeschikkingstelling kregen tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024 die aanleiding gaf tot een hoger bedrag dan het toegewezen budget, hun hoger budget te laten behouden.”

Wat betreft de artikelen 3 tot 7 en 12 werd de mogelijke terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“De formules die in het BVR van 13 juli 2001 zijn vastgelegd voor de jaarlijkse indexering van tegemoetkomingen en vergoedingen in verband met individuele materiële bijstand (IMB) moeten aangepast worden om blijvend rekening te houden met de jaarlijks herhaalde indexstop van 2015 tot nu. Opeenvolgende programmadecreten bij de Vlaamse begroting hebben als gevolg gehad dat er geen indexering mogelijk was van die tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de verslagen van gemachtigde experts voor de advisering van die bijstand.

Indien er geen terugwerkende kracht zou gegeven worden zou dat inhouden dat de bepalingen rond indexering opnieuw toegepast worden en dan zou met de huidige formules de volledige indexstijging sinds 2015 verrekend worden.

De besparing die door de Vlaamse regering beoogd werd gedurende de voorbije jaren zou daarmee tenietgedaan worden. De voorbije jaren heeft het VAPH bovendien inspanningen geleverd om recurrent beschikbaar IMB-budget in te zetten om een aantal tegemoetkomingen aan te passen aan de gestegen prijzen. De gevolgen van zo’n sterke stijging van de uit te betalen vergoedingen zouden binnen de huidige budgettaire grenzen wellicht ook niet kunnen opgevangen worden.

Om die reden werden de indexformules aangepast en is het belangrijk dat deze wijziging ingaat op 1-1-2025.

Het is de bedoeling om het besluit zo snel mogelijk te laten goedkeuren door de Vlaamse Regering.”

Wat betreft de artikelen 1, 2, 10 en 11 van het ontwerp kan een inwerkingtreding op de dag van de definitieve goedkeuring van het te nemen besluit door de Vlaamse Regering niet worden aanvaard. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden immers niet wanneer het door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de goedkeuring ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit. Om die reden kunnen de artikelen 1, 2, 10 en 11 van het ontwerp ten vroegste in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Ook de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp kunnen niet met terugwerkende kracht in werking treden, aangezien zij de personen en instellingen aan wie de materiële bijstand wordt verleend, in een minder gunstige positie plaatsen.

De terugwerkende kracht voor artikel 8 van het ontwerp kan worden aanvaard, ook al betreft het een procedurele bepaling, omdat het gaat om een afstemming op de termijnregeling vervat in artikel 10bis, § 2, eerste lid, van 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’, dat in die versie van toepassing is sinds 1 januari 2024, en omdat de termijnregeling voordelig lijkt te zijn voor de betrokken personen en in de feiten al zo werd toegepast.

De artikelen 9 en 12 van het ontwerp kunnen eveneens met terugwerkende kracht in werking treden aangezien ze een voordeel inhouden voor de betrokken personen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE