RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 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’

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

Op 9 december 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2024.

*

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Ten eerste zal het niet aanpassen van de indexformules, die een nieuwe indexparameter vergelijken met een vaste indexparameter in het verleden, ertoe leiden dat het bedrag voor 2025 automatisch de niet-indexering in de voorbije jaren teniet zal doen. De bedragen zullen ten opzichte van de bedragen van 2024 met meer dan 10% stijgen. Dat is niet de bedoeling, noch heeft het VAPH daar de nodige middelen voor. De meeste indexformules die opgenomen zijn in de regelgeving van het VAPH werken met een vaste indexparameter in het verleden. Vandaar dat deze formules vanaf 1 januari 2025 moeten aangepast worden naar een formule die geen vaste indexparameter hanteert, maar wel rekening houdt met de verhouding tussen de index van het jaar x-2 en de index van het jaar x-1.
>
> Daarnaast worden de meeste bedragen geïndexeerd op 1 januari. Het is van groot belang dat de organisaties die recht hebben op subsidies en toelagen zo vlug mogelijk de correcte bedragen kennen om een goede werking van de organisatie te waarborgen."

1.1. De artikelen 2 en 12 van het ontwerp hebben betrekking op indexeringen die niet gebeuren op 1 januari.

In artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 'houdende de vaststelling van de criteria van toekenning van onderhoudstoelagen aan centra of diensten voor revalidatie', dat wordt gewijzigd bij artikel 2 van het ontwerp, wordt niet bepaald dat de indexering gebeurt op 1 januari. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "In de bestaande regelgeving is het bedrag van de onderhoudstoelage gekoppeld (…) aan de spilindex, dus wordt er in principe telkens bij een spilindexoverschrijding een aanpassing toegepast, niet op 1 januari. Sinds 2015 is het ook niet meer geïndexeerd, omdat het aanzien is als een pure werkingssubsidie. Wat we nu voorstellen in het OBVR is om het te indexeren als werkingssubsidie, niet meer gekoppeld aan de spilindex(overschrijding), maar eenmaal per jaar, op 1 januari, gekoppeld aan de gezondheidsindex."

In artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 'betreffende de regels inzake de attestatie van assistentiehonden, vermeld in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond', dat wordt gewijzigd bij artikel 12 van het ontwerp, wordt bepaald dat de indexering jaarlijks gebeurt op 1 maart.

In die twee gevallen is er geen spoedeisendheid voorhanden om tegen 1 januari 2025 de ontworpen wijzigingen door te voeren, aangezien er op die datum geen automatische indexaanpassing plaatsvindt en niet blijkt dat een indexatie op een dermate korte termijn zal gebeuren dat niet kan worden volstaan met een adviesaanvraag op dertig kalenderdagen.

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

1.2. De artikelen 18 tot 22 van het ontwerp strekken niet tot de wijziging van berekeningsformules van de indexatie, maar tot het invoeren van nieuwe subsidies voor de personeelskosten van bepaalde instellingen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "De beslissingen betreffende de erkenningen van de units voor time-outplaatsen en de units voor personen met een psychische problematiek werden respectievelijk verstuurd op 30/10 en 6/12. Deze erkenningen starten op 1/1/2025. Uiterlijke opstartdatum voor de verknopingsunit is 8/4/2025. Wanneer ze zullen opstarten weten we niet, maar we dienen er rekening mee te houden dat er wel degelijk units zullen opstarten vanaf 1/1/2025. Het is van groot belang dat er vanaf 1/1/2025 een rechtsgrond is om de voorschotten aan deze units te kunnen betalen (art. 20/1 BVR 12/5/2017). Zij dienen immers hun personeel te betalen, en dienen daarom zo vlug mogelijk over de nodige middelen te beschikken."

Nog afgezien van de vaststelling dat het bestuur zich daarmee zelf einde oktober in een toestand heeft geplaatst waarbij het zich bewust moest zijn van de wenselijkheid van een regeling van de subsidies voor personeelskosten van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek en van units voor time-outplaatsen, moet worden vastgesteld dat de motivering voor de spoedeisendheid voor de ontworpen wijzigingen niet voorkomt in de adviesaanvraag[1] en dus niet in aanmerking kan komen voor de beoordeling van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag.

1.3. De conclusie is dan ook dat de adviesaanvraag onontvankelijk is voor de artikelen 2, 12 en 18 tot 22 van het ontwerp. Die bepalingen moeten dan ook worden weggelaten uit het ontwerp en moeten desgevallend in een nieuw ontwerp worden opgenomen dat alsnog aan de Raad van State voor advies moet worden voorgelegd.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. De bepalingen van het ontwerp waarvoor de adviesaanvraag ontvankelijk is, strekken tot de aanpassing van indexformules die worden gebruikt bij de berekening van niet-loongebonden subsidies en tegemoetkomingen die worden toegekend op grond van het decreet van 7 mei 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap'. Met die aanpassing wordt beoogd dat bij de berekening van subsidies en tegemoetkomingen niet langer wordt uitgegaan van de afgevlakte gezondheidsindex uit een vast referentiejaar, maar van de gezondheidsindex van het jaar x-2, waarbij x het jaartal is waarin de indexering plaatsvindt. Op die manier wordt vermeden dat de

[1] Overigens heeft de inspectie van Financiën in haar advies van 20 november 2024 (punt 3.1) gewezen op de noodzaak van de aanvulling van die motivering.

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

betrokken uitkeringen aanzienlijk stijgen, aangezien de betrokken bedragen reeds sinds 2017 niet zijn geïndexeerd.

Deze aanpassingen worden doorgevoerd in de volgende besluiten:

- 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’ (artikel 1 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 ‘betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap’ (artikelen 3 tot 5);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2011 ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten Ondersteuningsplan voor het voortraject van personen met een handicap’ (artikelen 6 tot 8);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 ‘betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap’ (artikelen 9 tot 11);
- 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’ (artikel 13);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 ‘houdende de vergunningsvoorwaarden en de subsidieregeling van bijstandsorganisaties om budgethouders bij te staan in het kader van persoonsvolgende financiering’ (artikel 14);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘houdende erkenning en subsidiëring van multifunctionele centra voor minderjarige personen met een handicap’ (artikel 15);
- 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’ (artikel 16);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2017 ‘over persoonsvolgende middelen voor minderjarige personen met een handicap met dringende noden’ (artikel 17);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’ (artikelen 23 tot 25);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’ (artikelen 26 tot 28);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 ‘houdende erkenning en subsidiëring van opdrachthouders Consulentenwerking’ (artikel 29);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor personen met een niet-aangeboren hersenletsel of tetraplegie ten gevolge van een hoge dwarslaesie met de hoogste zorg- en ondersteuningsnood’ (artikel 30);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’ (artikel 31);

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

- het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2019 ‘houdende de vergunning en subsidiëring van een organisatie die een digitaal platform met zorgaanbod voor personen met een handicap ter beschikking stelt en beheert’ (artikel 32);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2019 ‘houdende de vergunningsvoorwaarden en de subsidieregeling van gebruikersverenigingen met informatieloket voor personen met een handicap en van gebruikersverenigingen met informatieloket voor collectieve overlegorganen’ (artikel 33);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek’ (artikel 34).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 35).

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef gezocht in artikel 8, eerste lid, 2°, 4°, 7° en 11°, van het decreet van 7 mei 2004.

De gemachtigde bezorgde een rechtsgrondentabel waarin de rechtsgronden voor elke bepaling van het ontwerp worden weergegeven en toegelicht. Dat leidt tot de volgende opmerkingen.

4.1 De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp hebben betrekking op de indexering van subsidies die worden verleend aan het Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap bedoeld in de artikelen 36 en volgende van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006, alsook aan een vereniging van verwijzende instanties, bedoeld in de artikelen 46 en volgende van hetzelfde besluit. Op de vraag naar de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen antwoordde de gemachtigde als volgt:

> “In de definitie van ‘verwijzende instanties’ wordt verwezen naar de MDT’s zoals vermeld in artikel 22 van het BVR van 24 juli 1991 (…). Die MDT’s werken mee aan de indicatiestelling en vraagverheldering. Het Platform als vermeld in artikel 47 is onder andere betrokken bij de Intersectorale Regionale Prioriteitencommissie als vermeld in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp en heeft een bemiddelende rol ikv de persoonsvolgende financiering (art. 37). Deze instantie kunnen we daarom deels plaatsen als een instantie die een rol opneemt mbt vraagverheldering.”

Het Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap en de vereniging van verwijzende instanties hebben blijkens de artikelen 37 en 46, § 1, van het voormelde besluit een ondersteunende of vertegenwoordigende rol, maar dergelijke taken kunnen niet worden ingepast in één van de in de aanhef opgesomde onderdelen van artikel 8, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004. De Raad van State ziet binnen de beperkte tijd waarover hij beschikt ook geen andere rechtsgrondbepalingen voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp.

4.2. De rechtsgrond voor de artikelen 13 en 17 van het ontwerp ligt in artikel 8, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2004. Een verwijzing naar die bepaling moet dan ook in de aanhef onder de rubriek ‘Rechtsgronden’ worden ingevoegd.

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

4.3. De artikelen 14, 32 en 33 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 9°, van het decreet van 7 mei 2004. Naar die bepaling moet dan ook bijkomend worden verwezen in de aanhef onder de rubriek ‘Rechtsgronden’.

4.4. Artikel 29 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 8°, van het decreet van 7 mei 2004. Een verwijzing naar die bepaling moet dan ook in de aanhef onder de rubriek ‘Rechtsgronden’ worden ingevoegd.

ALGEMENE OPMERKING

5. In zoverre de ontworpen wijzigingen betrekking hebben op subsidies 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]

[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.* Vl.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.* Vl.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.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 121/1), waarbij wordt voorzien in een hervatting ten belope van 50 procent van de werkingsmiddelen 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 voor de indexering niet langer wordt uitgegaan van de afgevlakte gezondheidsindex uit een vast referentiejaar, maar van de gezondheidsindex van het jaar x-2, waarbij x het jaartal is waarin de indexering plaatsvindt.

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 1.2, moeten niet alleen de artikelen 18 tot 22 worden weggelaten uit het ontwerp, maar moet in het opschrift tevens de zinsnede “, 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” worden geschrapt.

Aanhef

7. De vermeldingen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moeten in overeenstemming worden gebracht met wat in de opmerkingen 4.2 tot 4.4 is uiteengezet.

8. De motivering van de spoedeisendheid met betrekking tot de adviesaanvraag bij de Raad van State in de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef, moet in overeenstemming worden gebracht met de motivering in de brief met de adviesaanvraag.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BGMYMEDCF-HHCIIMW‡