

Advies

Over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de invoering van de ondersteuningstoelage

Brussel, 17 september 2021

Voorontwerpdecreet van de Vlaamse Regering over de ondersteuningstoeslag

Adviesvraag Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de invoering van de ondersteuningstoeslag

Adviesvrager Wouter Beke - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag 19 juli 2021

Adviestermijn tot 20 september 2021

Decretale opdracht adviesfunctie

Goedkeuring kamer Sectorale kamer Gezin en Jongerenwelzijn – 17/09/2021

Contactpersoon Annemie Nys – anys@serv.be

Gunter Naets – gnaets@serv.be

Voorontwerpdecreet van de Vlaamse Regering over de ondersteuningstoeslag

Inhoud

Inhoud	4
Advies	5
1 Voorafgaandelijke beschouwingen	5
2 Integratie in het Groeipakket.....	6
3 Concrete opmerkingen en vragen bij het voorontwerpdecreet.....	7
3.1 Artikelsgewijze opmerkingen.....	7
3.2 Impact voor de Vlaamse overheid	8
3.3 Punctuele opmerkingen	8

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: de raad) is om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat de invoering van de ondersteuningstoeslag betreft. Deze adviesvraag is binnen de raad behandeld door de Kamer Gezin en Jongerenwelzijn, die het advies in consensus goedkeurde op 17 september 2021.

Met dit voorontwerp van decreet wordt de derde pijler van het huidige Groeipakket uitgebreid met een ondersteuningstoeslag. Deze ondersteuningstoeslag is een overname van het basisondersteuningsbudget (hierna: BOB) dat momenteel door de Vlaamse sociale bescherming (hierna: VSB) wordt uitbetaald en een onderdeel vormt van de persoonsvolgende financiering.

1 Voorafgaandelijke beschouwingen

In het kader van de eenmaking van de drie vormen van zorgbudget (voor zwaar zorgbehoevenden, voor ouderen met een zorgnood en voor personen met een handicap) tot één type zorgbudget wijzigde de Vlaamse Regering het BOB voor personen met een handicap. Met deze wijziging verdwijnt het concept van het BOB behalve voor kinderen die recht hebben op dit budget ten gevolge van de zwaarste inschaling in de zorgtoeslag uit het Groeipakket en voor personen die vrijwillig van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overstappen naar BOB.

De raad verwijst naar zijn advies van 30 oktober 2020¹ waar fundamentele opmerkingen werden geformuleerd bij het bevroren en stelselmatig verder afbouwen van het BOB. Het is tot op heden onduidelijk hoe het geïntegreerde zorgbudget zal worden vormgegeven. De raad herneemt zijn standpunt dat goed beleid betekent dat eerst het nieuwe zorgbudget uitgewerkt wordt, vooraleer bestaande instrumenten worden ingeperkt.

De raad stelt nu vast dat de Vlaamse Regering toch doorzet met de wijziging van het BOB. Omdat het bredere kader van deze wijziging ontbreekt, zal de raad in wat volgt de integratie van het BOB in het Groeipakket als een geïsoleerde beleidsmaatregel beoordelen. De raad wenst dat het geïntegreerde zorgbudget goed wordt vormgegeven, en roept de Vlaamse Regering daarom opnieuw op om vaart te zetten achter de blauwdruk van het ééngemaakte zorgbudget en de stakeholders daarbij te betrekken.

¹ Advies "Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wat betreft de wijziging van het basisondersteuningsbudget"

2 Integratie in het Groeipakket

De raad ziet de integratie van het BOB in het Groeipakket als een positief initiatief gezien de beperkte en samenvallende doelgroep. Het biedt bovendien de opportuniteit om het BOB maximaal automatisch toe te kennen op basis van de info waarover het Agentschap Opgroeien, het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) en de uitbetalers momenteel beschikken via de toekenningscriteria van de zorgtoeslag voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte (handicap of beperking). De raad hoopt dat dit – net zoals bij de inkanteling van de schooltoelagen kleuter-, lager en secundair onderwijs in het Groeipakket via de schooltoeslag – de non-take-up sterk zal verlagen.

Een meerwaarde voor iedereen

De integratie moet wel een meerwaarde betekenen voor *alle* kinderen uit de beoogde doelgroep, dus zowel voor kinderen woonachtig in Vlaanderen als voor kinderen woonachtig in Brussel. Kinderen die recht hebben op een ondersteuningstoeslag zullen in Brussel bij twee verschillende kinderbijslagfondsen moeten aankloppen, namelijk bij een Brussels kinderbijslagfonds voor een verhoogde kinderbijslag én bij een Vlaamse uitbetaler van het Groeipakket voor een ondersteuningstoeslag.

Voor de Brusselse doelgroep betekent dit dat er een uitdrukkelijke aanvraag zal moeten worden ingediend bij een uitbetalingsactor naar keuze of er vanuit het VUTG een ambtshalve onderzoek zal worden opgestart. Voor kinderen die woonachtig zijn in Vlaanderen kan dit geautomatiseerd gaan. De raad vreest dat deze bijkomende tussenstap voor de Brusselse kinderen en jongeren drempelverhogend zal zijn, en op die manier het niet bereikte aandeel van de doelgroep kan/zal toenemen. De raad pleit er dan ook voor om voldoende begeleidende en proactieve maatregelen uit te werken zodat de effectiviteit en efficiëntie van de beschermingsmaatregel én ook de keuzevrijheid van de gezinnen gegarandeerd kan worden.

Geen besparing op de financiële ondersteuning

De inkanteling van het BOB in het Groeipakket mag bovendien geen besparing betekenen op de financiële ondersteuning van kinderen met een specifieke zorgnood. We lezen in de nota dat "*bij hogere inschalingen op de medisch-sociale schaal een toeslag louter voor de opvoedingskosten (m.a.w. de zorgtoeslag) niet afdoende is*". De raad onderschrijft deze stelling en is dan ook tevreden dat de ondersteuningstoeslag naast de zorgtoeslag wordt behouden. Hoewel beide toeslagen de autonomie van het kind met een handicap verhogen, moeten kinderen met een hogere zorgnood (i.e. hogere inschalingen op de medisch-sociale schaal) ook in de toekomst op het budget van beide toeslagen kunnen rekenen. Een eventuele samenvoeging zou misschien een administratieve en inhoudelijke vereenvoudiging zijn, maar mag geenszins tot een besparing op de financiële ondersteuning leiden. Bovendien hebben de zorgtoeslag en de ondersteuningstoeslag verschillende doelstellingen: de zorgtoeslag is een tegemoetkoming voor de inspanningen die ouders leveren op het vlak van participatie en integratie van hun kind, terwijl de ondersteuningstoeslag tegemoet komt in de extra niet-medische kosten als gevolg van de handicap/beperking.

Wat met de continuïteit?

Tot slot blijven er onduidelijkheden overeind over de continuïteit van de ondersteuning bij kinderen en jongeren eens er geen recht meer is op het Groeipakket. De raad betreurt het dat jongeren wiens Integratie- of Inkomensvervangende tegemoetkoming (IT/IVT) aanvraag

goedgekeurd wordt wanneer ze 18 jaar oud worden, geen recht meer zullen hebben op een BOB-budget/ondersteuningstoeslag terwijl ze op de wachtlijst staan voor een persoonsvolgend budget (PVB). Dit zijn immers twee verschillende instrumenten, met verschillende doelstellingen.

3 Concrete opmerkingen en vragen bij het voorontwerpdecreet

3.1 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 5: De voorwaarden om recht te kunnen geven

Het nieuwe artikel 56/1 dat dit decreet toevoegt aan het decreet van 22 maart 2019 bevat de voorwaarden waaraan een kind moet voldoen om recht te hebben op een ondersteuningstoeslag.

- De voorwaarde dat het kind minstens 12 punten moet scoren op de medisch-sociale schaal voor de zorgtoeslag ontbreekt in deze opsomming. Gezien de andere voorwaarden expliciet worden opgesomd in het nieuwe artikel 59/1, zou het duidelijker zijn dat ook de minimumscore van 12 punten in dit artikel wordt opgenomen.
- Uit artikel 5 blijkt niet dat het een voorwaarde is om zich aan te sluiten bij de Vlaamse sociale bescherming alvorens een ondersteuningstoeslag te kunnen ontvangen. Echter, in de memorie van toelichting wordt gesteld dat: *“de resterende voorwaarden [] ook vandaag [worden] gesteld door de Vlaamse sociale bescherming.”* Door de expliciete verwijzing naar de VSB, is het voor de raad niet duidelijk of de aansluiting bij de Vlaamse sociale bescherming, meer bepaald de aansluiting bij een Zorgkas en in regel zijn met de bijdragebetaling, een voorwaarde is. Enkel als de ‘verzekeringsvoorwaarde’ via de VSB komt te vervallen, werkt de nieuwe regelgeving ten aanzien van bestaande regeling drempelverlagend. De raad vraagt dan ook om hier duidelijkheid over te verschaffen.
- De raad gaat ervan uit dat de ondersteuningstoelage zich toespitst op kinderen die gelinkt zijn aan de Vlaamse Gemeenschap. Het is echter niet duidelijk hoe – specifiek dan voor de Brusselse kinderen – die link zal worden gemaakt. De raad vraagt om dit te verhelderen.

Artikel 6: De regels voor de aanwijzing van de begunstigen van de gezinsbijslagen

Door de toevoeging van het nieuwe 2^e lid aan artikel 63 van het decreet van 22 maart 2019 zal voor de ondersteuningstoeslag niet het rechtgevend kind aangewezen worden als begunstigde, maar zullen de regels voor de aanwijzing van de begunstigen van de gezinsbijslagen gevolgd worden.

De raad vindt dat er de mogelijkheid moet bestaan dat gescheiden ouders kunnen overeenkomen om de ondersteuningstoelage onderling te verdelen, bijvoorbeeld op basis van de verblijfsregeling of volgens een andere verdeelsleutel (bijvoorbeeld elk de helft bij een gelijkmatig verdeelde huisvesting). Zo een onderlinge verdeling van de ondersteuningstoelage moet wel steeds een vrije keuze van de ouders blijven en mag geen automatische verplichte verdeling inhouden.

Artikel 8: De geschillencommissie

Artikel 8 vervangt de zinssnede *'Bij een geschil over de kwalificatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte'* door de zinsnede *'Bij een geschil over de beslissing tot toekenning of weigering van de zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte of de ondersteuningstoeslag'*

Met deze wijziging worden de beroepsmogelijkheden van de ouders sterk beperkt omdat ze niet langer beroep zouden kunnen aantekenen tegen de score die een controlearts na het controleonderzoek van het kind toekent op basis van de medisch-sociale schaal, maar alleen tegen de beslissing of toekenning van de toeslagen op basis van de toegekende score. Deze aanpassing belet de beroepsmogelijkheden van ouders die niet akkoord gaan met de score toegekend door de controlearts, die daardoor als 'onfeilbaar' overkomt. Tenzij ouders nog via een andere weg in beroep kunnen gaan tegen deze medische beslissing, betreurt de raad deze aanpassing ten zeerste.

3.2 Impact voor de Vlaamse overheid

Over de budgettaire impact

De raad vraagt zich af of de Vlaamse regering jaarlijks een vast budget overhevelt (van 30,2 miljoen) van de VSB naar het Groeipakket of het budget jaarlijks aan de reële behoeften wordt aangepast?

De raad leest verder dat de werkingstoelage aan de zorgkassen voor de totaliteit van het BOB bij BA2021 409.000€ bedraagt. Wordt het aandeel van het BOB voor kinderen in deze werkingstoelage overgeheveld naar het Agentschap Opgroeien, het VUTG en de uitbetalers aangezien zij voortaan de ondersteuningstoeslag zullen toekennen en uitbetalen? De partiele overheveling van deze werkingskosten vinden we nergens terug in de bezorgde teksten.

3.3 Punctuele opmerkingen

- Artikel 5, 2^e lijn van het 1^e punt:
Taalcorrectie: 'hij' vervangen door 'het' omdat een kind 'onzijdig' is en niet 'mannelijk'.
- Artikel 5, onder het 4^e punt in de lijn die begint met "Een ondersteuningstoeslag":
achter '300 euro' de woorden 'per maand' toevoegen. In de huidige ontwerptekst ontbreekt de periodiciteit van deze toeslag.
- Artikel 8, 4^e regel van de 2^e alinea op p. 4 van de nota aan de Vlaamse regering:
Taalcorrectie: 'naar' voor de woorden 'te leggen' vervangen door 'neer'.



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.437/1
van 23 december 2021

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de invoering van de ondersteuningstoeslag'

Op 3 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de invoering van de ondersteuningstoeslag’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2021.

*

STREKKING

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om voor minderjarigen het ‘basisondersteuningsbudget’¹ onder de vorm van een ondersteuningstoeslag onder te brengen in de derde pijler (“Andere toelagen”) van de regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, het zgn. groeipakket. Daartoe voegen de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp in boek 2, deel 3, van het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ een titel 3 “Ondersteuningstoeslag” in dat een artikel 56/1 omvat.

Het ontworpen artikel 56/1 formuleert de voorwaarden waaronder het recht op een ondersteuningstoeslag ontstaat, onder meer een nationaliteitsvereiste, een woonplaatsvereiste en een zorgbehoefte (eerste lid) en legt het bedrag van de ondersteuningstoeslag vast (tweede lid). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een aantal aspecten nader te regelen, onder meer de nadere voorwaarden voor de toekenning, de vaststellingsprocedure voor de zorgbehoefte en wie die vaststelt, de duur van de ondersteuningstoeslag en de vrijstelling van de nationaliteitsvereiste (derde en vierde lid). Voorts worden verschillende bepalingen van het decreet van 27 april 2018 gewijzigd om rekening te houden met de invoering van de ondersteuningstoeslag (artikelen 2, 3, en 6 tot 8).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Volgens de notificatie van de vergadering van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring gehecht aan het voorliggende voorontwerp van decreet en aan de bijhorende memorie van toelichting, en beslist:

“2. de Vlaamse minister, bevoegd voor opgroeien:

2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG),

1.1. te machtigen te beoordelen of voornoemd advies aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst,

1.2. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemd advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.”

Uit de geciteerde beslissing van de Vlaamse Regering blijkt dat de Vlaamse minister bevoegd voor opgroeien (hierna: de minister) de Raad van State maar om advies kan verzoeken nadat over het voorontwerp het advies is ingewonnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn Volksgezondheid en Gezin (hierna: Vlaamse Raad WVG), en op voorwaarde dat het voornoemde advies geen aanleiding geeft tot wijziging van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

¹ Het basisondersteuningsbudget is een van de zorgbudgetten die worden toegekend in het kader van de Vlaamse sociale bescherming (artikel 91 tot 94 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’)

De Vlaamse Raad WVG bracht advies uit op 17 september 2021. Het advies formuleert een aantal opmerkingen bij de artikelen 5 (toepassing in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad), 6 (aanwijzing van de begunstigde) en 8 ((on)bevoegdheid van de geschillencommissie) en maakt enkele punctuele opmerkingen.

Naar aanleiding van het advies van de Vlaamse Raad WVG werd het door de Vlaamse Regering op 9 juli 2021 goedgekeurde voorontwerp wel degelijk gewijzigd, zoals blijkt uit een vergelijking tussen de om advies voorgelegde tekst en de tekst zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering² en de in het dossier bijgevoegde nota waarop wordt geantwoord op het advies van de Vlaamse Raad WVG. In artikel 5 werden twee punctuele wijzigingen aangebracht en artikel 8 over de beroepsmogelijkheden werd aangepast aan de opmerkingen van de Vlaamse Raad WVG.

De aldus gewijzigde tekst werd niet meer voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

Het staat niet aan een afzonderlijk optredende minister om af te wijken van een beslissing van de Vlaamse Regering, die op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ collegiaal beslist en die voorwaarden kan verbinden aan het vragen door één van haar leden van een advies over een ontwerp van besluit aan de Raad van State, afdeling Wetgeving. Bijgevolg vermocht de minister niet, na geoordeeld te hebben dat de tekst van het voorontwerp moest worden aangepast naar aanleiding van het advies van de Vlaamse Raad WVG, de aldus gewijzigde tekst voor advies aan de Raad van State voor te leggen zonder voorafgaandelijke goedkeuring van die wijzigingen door de Vlaamse Regering.

Weliswaar kan worden aangenomen dat de wijzigingen die werden doorgevoerd aan artikel 5 van het ontwerp zuiver technisch zijn³ en de inhoud van de ontworpen regeling niet wijzigen, zodat de beslissing van de minister om deze bepalingen te wijzigen niet ingaat tegen de geest van de notificatie van 9 juli 2021. Dat is echter niet het geval voor de wijziging die aan artikel 8 werd aangebracht. In de oorspronkelijke versie werd beoogd de geschillencommissie onbevoegd⁴ te maken om te oordelen over “de geschillen *over de beslissing tot toekenning of weigering van de zorgtoeslag* voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, vermeld in artikel 16, § 1, en de geschillen over de beslissing tot toekenning of weigering van de ondersteuningstoeslag” in plaats van “de geschillen *met betrekking tot de kwalificatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte in het kader van de zorgtoeslag* voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, vermeld in artikel 16, § 1”. Deze wijziging had precies tot doel om mogelijk te maken dat een beroep kan worden ingesteld bij de bevoegde rechtbank tegen een toekennings- of weigeringsbeslissing en niet enkel tegen de kwalificatie⁵. De om advies

² Geraadpleegd op <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60E71FE9364ED90008000995>.

³ In het ontworpen artikel 56/1, eerste lid, 1^o, werd “hij” vervangen door “het” en in het ontworpen artikel 56/1, tweede lid werd gepreciseerd dat het bedrag van de ondersteuningstoeslag “per maand” wordt toegekend.

⁴ Beroep bij de bevoegde rechtbank is wel mogelijk en artikel 104 van het decreet regelt een vervaltermijn waarbinnen beroep moet worden ingeleid.

⁵ De memorie van toelichting bij het principieel goedgekeurde voorontwerp bepaalde:

voorgelegde tekst wijzigt artikel 140 van het Groeipakketdecreet daarentegen niet wat de geschillen in het kader van de zorgtoeslag betreft, precies omdat de Vlaamse Raad WVG van oordeel was dat een beroep tegen de kwalificatie zelf mogelijk moest blijven⁶. Artikel 8 van het voorontwerp heeft aldus een andere draagwijdte gekregen.

De afdeling Wetgeving kan bijgevolg niets anders dan concluderen dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

“Dit artikel wijzigt de bewoording van het derde en vierde lid van artikel 104 zodat wordt verduidelijkt dat er beroep bij de arbeidsrechtbank kan worden ingesteld tegen een beslissing tot toekenning of weigering van de zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte of de ondersteuningstoelagen niet tegen de kwalificatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte.” Te vinden op <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60E71FE9364ED90008000994>.

⁶ De huidige tekst van de memorie van toelichting luidt als volgt:

“Het derde en vierde lid van artikel 104 wordt uitgebreid met de ondersteuningstoeslag. De Geschillencommissie is onbevoegd voor de geschillen met betrekking tot de kwalificatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte in het kader van de zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte en zal evenmin bevoegd zijn voor deze kwalificatie wanneer het gaat om de ondersteuningstoeslag.”