

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

4 juni 1997

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Guy Swennen –

**houdende regeling van de beroepsprocedure tegen de beslissingen genomen door het Vlaams Fonds
voor de sociale integratie van personen met een handicap**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Antecedenten

Bij het decreet van 27 juni 1990 werd het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap opgericht, verder aangeduid als het Fonds. Het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Minder-Validen werd ontbonden en zijn taken, rechten en verplichtingen werden overgedragen, ten dele aan het Fonds (langs Vlaamse kant) en ten dele aan het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Ook de taken van het Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten werden bij dat decreet voor de Vlaamse Gemeenschap overgedragen aan het Fonds.

Het voorontwerp van het decreet van 27 juni 1990 bepaalde dat de betwistingen betreffende de beslissingen genomen door het Fonds die betrekking hebben op de inschrijving of op de toekenning van bijstand tot sociale integratie tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken behoren. De Raad van State stelde echter in zijn advies dat deze bevoegdheid niet door de Vlaamse Gemeenschap kon worden geregeld omdat enkel de federale wetgever, krachtens artikel 105, derde lid, van de Grondwet, de bevoegdheid van de arbeidsgerechten mocht regelen.

Daarom stelde het bovengenoemde decreet van 27 juni 1990 een beroepscommissie in die krachtens dat decreet bevoegd is om te oordelen over de betwistingen inzake de beslissingen van het Fonds betreffende de inschrijving en de toekenning van bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap. De beroepscommissie bestaat uit vijf leden, benoemd door de Vlaamse regering. Zij wordt voorgezeten door een magistraat en zetelt te Brussel in de lokalen van het Fonds. Zij is operationeel sedert het begin van 1993.

Tegelijk werden bij hetzelfde decreet voor de Vlaamse Gemeenschap de meeste artikelen van de wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering, houdende de oprichting van het Rijksfonds voor de Sociale reclassering van de Minder-Validen opgeheven, met inbegrip van de artikelen 26 en 27 die bepalen dat de arbeidsrechtbanken bevoegd zijn voor de geschillen betreffende de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit deze wet. Nadien werd door een meerderheid van de arbeidsrechtbanken geoordeeld dat zij hun

bevoegdheid terzake behouden, op grond van tweërlei overwegingen.

1. Het arrest van het Arbitragehof van 24 juni 1993 en de hieruit naar analogie vast te stellen schending van de Grondwet door de Vlaamse Gemeenschap.

De arbeidsrechtbank van Antwerpen oordeelde op 23 november 1993 dat de Vlaamse Gemeenschap, gezien dit arrest en de vastgestelde analogie, geen wettelijke basis had om artikel 26, eerste lid van de wet van 17 april 1963 af te schaffen, waardoor haar bevoegdheid in de aangelegenheden, door deze wet geregeld, intact bleef.

Bij het decreet van 22 december 1993 werd vervolgens de opheffing van de artikelen 26 en 27 van de wet van 17 april 1963 ongedaan gemaakt.

2. Een interpretatie, gegeven aan de artikelen 26 en 27 van de wet van 17 april 1963 en aan de artikel 582, 2° Gerechtelijk Wetboek, die inhoudt dat "sociale reclassering van mindervaliden" de inschrijving en de bijstand van het Fonds omvat.

Het arrest van het Arbitragehof van 30 april 1997 bepaalt dat de beroepscommissie een administratief rechtscollege is dat uitspraak doet over juridictionele beroepen, waardoor de artikelen 43 en 44 van het decreet van 27 juni 1990 de regels schenden voor het bepalen van de verschillende bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals zij op dat ogenblik golden.

2. Problematiek

In de huidige stand van zaken moet worden besloten dat de beroepsprocedure tegen beslissingen van het Fonds, na meer dan vier jaar van kracht geweest te zijn, aan een aantal belangrijke belemmeringen onderhevig is.

2.1. De groeiende dossierachterstand bij de beroepscommissie

Einde maart 1997 kijkt de beroepscommissie aan tegen een zeer aanzienlijke dossierachterstand van meer dan 600 beroepen. Daardoor is de wachttijd tussen de aanvraag en het opstarten van de beroepsprocedure opgelopen tot anderhalf à twee jaar. Aangezien de beroepscommissie jaarlijks maximaal een zeshonderdtal beroepen behandelt, zou het een volledig jaar kosten om de achterstand in te lopen. Daarbij komt dat het aantal nieuwe beroepen stijgt, van 480 beroepen in 1994 tot 602 in

1996. Uit deze feiten valt duidelijk af te leiden dat de beroepscommissie de omvang van haar taak niet aankan. Indien de beroepsprocedure ongewijzigd blijft, dreigt het gevaar dat de personen met een handicap opnieuw geconfronteerd worden met een aanslepend probleem van achterstallige dossiers, zoals zich dat tot voor enkele jaren voerde bij het toekennen van tegemoetkomingen aan minder-validen.

Door de achterstand in de behandeling van de beroepen, komen de aanvragers van een inschrijving in het Fonds die in beroep gaan, in een sociaal onaanvaardbare situatie terecht. Zo kunnen kinderen twee jaar in een internaat of semi-internaat verblijven zonder dat de ouders zekerheid hebben over de tenlasteneming van de plaatsing door het Fonds.

Bovendien komen de goede gang van zaken en zelfs de rechtmatigheid van de beslissingsprocedure van het Fonds door de dossierachterstand in het gedrang. De meest gangbare ontwikkeling van de feiten na een afwijkende beslissing van de provinciale evaluatiecommissie, m.n. het effectueren van de oorspronkelijke, niet ingewilligde aanvraag in afwachting van de uitspraak in beroep, oefent onvermijdelijk een invloed uit op de beoordeling van het beroep door de beroepscommissie. De dossierachterstand leidt zo finaal tot de uitholling van de inschrijvingsprocedure van het Fonds.

2.2. *Het voor de gebruiker onduidelijke statuut van de beroepscommissie*

Een verdere belemmering waarmee de beroepscommissie worstelt, is haar onduidelijke profiel bij personen met een handicap, waardoor ze beschouwd wordt als een onderdeel van het Vlaams Fonds. Dat de zetel van de beroepscommissie zich in de lokalen van het Fonds bevindt, draagt daar nog toe bij. Daardoor ontstaat de indruk dat het Fonds tegelijk partij en rechter is in de geschillen over zijn beslissingen. De beroepscommissie brengt zodoende het rechtsbeginsel van onpartijdigheid in het gedrang door de schijn van partijdigheid te wekken. De rechtbreuk "justice should not only be done, but should also be seen to be done" zou ook in deze zin moeten worden gevolgd.

2.3. *De onduidelijkheid voor de persoon met een handicap over de beroepsinstantie tot wie hij zich moet wenden*

De situatie m.b.t. de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken is diffuus. Een meerderheid van de arbeidsrechtbanken neemt nu al kennis van de

geschillen betreffende beslissingen van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Andere arbeidsgerechten verklaren zich onbevoegd. Op basis van de huidige wetgeving is het eveneens mogelijk dat een arbeidsrechtbank zich uitsluitend bevoegd acht voor de geschillen over de beslissingen van het Fonds inzake aangelegenheden die tot de taken, rechten en verplichtingen van het ontbonden Rijksfonds voor Sociale Reclassering van Minder-validen gerekend werden, maar niet voor de geschillen over de materies van het vroegere Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten.

In 1967 werden tal van administratieve commissies afgeschaft en werden de geschillen van sociale aard toegewezen aan de arbeidsrechtbanken. Het rationaliteitsprincipe dat toen gehanteerd werd, blijft natuurlijk geldig. Zoals hierboven vermeld, werden in dat kader ook geschillen over het gehandicaptenbeleid in het verleden aan de arbeidsrechtbanken toegewezen, m.n. voor de geschillen over de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de wet betreffende de sociale reclassering van de minder-validen. Wat de geschillen over de materies van het vroegere Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten betreft, kan worden gesteld dat zij tot het "sociaal contentieux" gerekend kunnen worden, dat naar de geest van de wet van 10 oktober 1967 werd opgedragen aan de nieuw opgerichte arbeidsrechtbanken.

Ook de beroepen tegen beslissingen inzake de tegemoetkomingen voor gehandicapten, waaronder de integratietegemoetkoming, worden nu reeds door de arbeidsgerechten behandeld. Het gaat hier weliswaar om een federale aangelegenheid, maar die sluit inhoudelijk nauw aan bij de prestaties van het Fonds. De integratietegemoetkoming dekt de meerkosten die ontstaan door de integratie van de persoon met een handicap, het Fonds draagt de kosten van de bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap. Een verschillende beroepsprocedure voor deze gelijkaardige materies is, vanuit het standpunt van de gebruiker bekeken, bijzonder verwarrend.

2.4. *Het arrest van het Arbitragehof van 30 april jongstleden*

Het Arbitragehof oordeelt dat de artikelen 43 en 44 van het decreet van 27 juni 1990, die de oprichting en werking van een beroepscommissie bepalen, ongrondwettelijk zijn.

Indien niet zeer snel een decretaal initiatief wordt genomen, ontstaat een rechtsonzekere situatie die

onder meer zou inhouden dat beroepen tegen beslissingen van het Fonds een zaak van gemeenrecht worden, waarvoor personen met een handicap verplicht worden zich tot de rechtbank van eerste aanleg te wenden, of tot de Raad van State. Het formalisme verbonden aan deze rechtsprocedures zal heel wat personen met een handicap ervan weerhouden om hun rechtsmiddelen uit te putten.

Het is evenmin wenselijk, in het licht van het arrest van het Arbitragehof van 30 april jl., in de toekomst een andere administratieve procedure of administratieve rechtsprocedure voor de beroepen tegen beslissingen van het Fonds tot stand te laten komen, omdat deze altijd zouden stuiten op het probleem van de onduidelijkheid over de beroepsinstantie tot wie men zich moet wenden. De persoon met een handicap zou worden geconfronteerd met de concurrentiële bevoegdheden van de administratieve beroepsprocedure en van de arbeidsrechtbanken. Zo zou afbreuk gedaan worden aan de transparantie en de toegankelijkheid van de beroepsprocedure, zonder dat daar een meerwaarde tegenover staat. Bovendien zou men dan nog steeds geconfronteerd worden met de euvels van de schijn van partijdigheid en de gebrekkige dossierbehandeling die de beroepscommissie in haar werking belemmerde.

3. Voorgestelde wijzigingen

3.1. *Wijziging van het decreet van 27 juni 1990*

Om de rechten op een vlugge, transparante en adequate rechtsbedeling van personen met een handicap te waarborgen, is het noodzakelijk de bevoegdheid voor de geschillen betreffende de inschrijving en het verkrijgen van bijstand tot sociale integratie aan Vlaamse kant integraal toe te kennen aan de arbeidsrechtbanken, in de plaats van de onduidelijke bevoegdheidstoewijzing die sinds 1990 ontstaan is. De beroepscommissie wordt formeel opgeheven.

Daarmee wordt een einde gesteld aan de concurrentiële bevoegdheden die momenteel bestaan. Personen met een handicap zullen niet meer geconfronteerd worden met een beroepsinstantie die de schijn geeft van verbondenheid met de instantie die de betwiste beslissing heeft genomen. De arbeidsrechtbanken zijn door hun beperkt formalisme meer toegankelijk. In tegenstelling tot de praktijk van de beroepscommissie zullen de arbeidsrechters alle geldende rechtsbeginselen toepassen. Daarnaast biedt de behandeling van deze geschillen door de arbeidsgerechten het voordeel dat de rechtzoekende met een handicap een

beroep kan doen op een rechtbank gelegen in de omgeving van zijn woonplaats en hij niet naar Brussel moet gaan indien hij in persoon wil verschijnen, aangezien deze rechtsinstanties in elk gerechtelijk arrondissement bestaan.

Er wordt in een overgangsprocedure voorzien om de rechtsgeldige beroepsdossiers, die nog niet behandeld zijn, over te hevelen naar de arbeidsrechtbanken zodat de eisers niet nog eens een volledig nieuwe procedure moeten aanvatten.

3.2. *Wijziging van artikel 582, 2° Ger. W. voor de Vlaamse Gemeenschap*

Verder is het aangewezen de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken inzake beslissingen genomen door het Fonds, die betrekking hebben op de inschrijving of op de toekenning van bijstand tot sociale integratie, te verduidelijken in artikel 582, 2° Gerechtelijk Wetboek. De rechtspraak van de arbeidsgerechten toont meer dan voldoende aan dat de huidige wetgeving de juiste bevoegdheid van deze rechtbanken terzake niet duidelijk weergeeft.

De wijziging van artikel 582 wordt voorgesteld overeenkomstig artikel 23 van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, waarbij in het bijzonder moet worden verwezen naar de bespreking terzake in de memorie van toelichting en het advies van de Raad van State bij dat decreet. Artikel 23 van het decreet van 19 april 1995 wijzigt artikel 569, eerste lid, 13° Gerechtelijk Wetboek voor het Vlaamse Gewest.

In ondergeschikte orde is de theorie van de impliciete bevoegdheden van toepassing, onder meer gezien de marginaliteit van de wijziging.

Guy SWENNEN

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 5

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 44 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap wordt opgeheven.

Artikel 2

Artikel 43 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap wordt vervangen door wat volgt :

Guy SWENNEN

" Artikel 43

De arbeidsrechtbanken nemen kennis van de betwistingen betreffende de beslissingen genomen door het Fonds die betrekking hebben op de inschrijving of op de toekenning van bijstand tot sociale integratie."

Artikel 3

Aan artikel 582, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek wordt, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, de volgende zinsnede toegevoegd :

"en van de geschillen betreffende de inschrijving en de toekenning van bijstand tot sociale integratie voortvloeiend uit de toepassing van het decreet van 27 juni 1990 houdende de oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap."

Artikel 4

De beroepen die rechtsgeldig volgens de bepalingen van artikelen 2 en 3 werden ingediend en waaromtrent op de datum van inwerkingtreding van dit decreet geen uitspraak gedaan is, worden door de griffie van de beroepscommissie van rechtswege aan de territoriaal bevoegde arbeidsrechtbanken overgemaakt.