

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 december 1997 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1990 houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 27 januari 1998 en 3 februari 1998, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1990 houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging voorziet in de mogelijkheid van erkenning van teams voor thuisverpleging. Samenwerkingsinitiatieven inzake thuisverzorging, waarbij erkende teams en andere instanties betrokken zijn, kunnen zelf ook erkend, en bovendien gesubsidieerd worden.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in dat besluit van 21 december 1990, meer bepaald i.v.m. de voornoemde samenwerkingsinitiatieven. De wijzigingen komen in hoofdzaak neer op het volgende :

- beperking van het aantal erkende samenwerkingsinitiatieven tot één per regio (artikel 1 van het ontwerp, ontworpen artikel 6);
- wijziging van de regeling inzake de betrokkenheid van belanghebbende instanties bij een samenwerkingsinitiatief (artikel 2 van het ontwerp, ontworpen artikel 7);
- invoeren van de verplichting om te beschikken over een coördinator (artikel 3 van het ontwerp, ontworpen artikel 8, 3°);
- bepalen van de taak van de coördinator en herdefiniëren van die van de zorgbemiddelaar, o.m. in verband met het zorgenplan (artikel 5 van het ontwerp, ontworpen artikel 10);

.../...

- wijziging van de regeling inzake het bedrag van de subsidie (artikel 7 van het ontwerp, ontworpen artikel 15);
- invoering van een overgangsregeling voor reeds erkende samenwerkingsinitiatieven (artikel 8 van het ontwerp).

RECHTSGROND

1. Volgens de aanhef van het ontwerp zou de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht moeten worden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Raad van State kan in die wet echter geen bepaling vinden die de rechtsgrond zou kunnen bieden.

2. In het advies van de inspectie van financiën en het akkoord van de minister van Begroting wordt verwezen naar een krediet van 82.000.000 frank voor subsidies voor initiatieven voor thuisverzorging, ingeschreven op de begroting 1998 (programma 42.1, basisallocatie 33.29).

Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat, "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden

.../...

vastgesteld door de Koning (lees in casu : door de gemeenschapsregering)" (1).

Het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1998 is op 18 december 1997 door het Vlaams Parlement aangenomen. Artikel 13 van het decreet bepaalt dat, binnen de perken van de betrokken basisallocatie, subsidies toegekend kunnen worden, o.m. "aan initiatieven voor thuisverzorging" (Organisatieafdeling 42, Programma 10, basisallocatie 33.29) (2). Uit de tabel gevoegd bij het decreet blijkt dat voor de bedoelde subsidies inderdaad een bedrag van 82 miljoen frank is ingeschreven (3).

De voornoemde bepaling van het begrotingsdecreet kan beschouwd worden als een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting, die bovendien de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor het

(1) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen.

(2) Zie de tekst aangenomen door de Commissie voor Financien en Begroting (en ongewijzigd aangenomen in plenaire vergadering), Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 15-10, p. 151.

(3) Zelfde stuk, p. 222.

vaststellen, door de Vlaamse regering, van de voorwaarden voor het verlenen van de betrokken subsidies.

Vanzelfsprekend geldt die bepaling slechts als rechtsgrond voor een regeling m.b.t. het begrotingsjaar 1998. Willen de stellers van het ontwerp aan het besluit van 21 december 1990 een in de tijd onbeperkte gelding geven, dan zal bij afzonderlijk decreet een organieke regeling i.v.m. de betrokken subsidies uitgewerkt moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid dient de verwijzing naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 13 van het decreet van ... houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1998, in zoverre die bepaling betrekking heeft op de basisallocatie 33.29 (zie opmerking 2 in verband met de rechtsgrond, hiervóór).

Artikel 2

1. De nummering van de onderdelen van dit artikel is onjuist. Na 2° dient de nummering verder te gaan met 3° enz.

2. In de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, is sprake van "erkende ingebouwde centra van algemeen welzijnswerk".

.../...

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat hiermee een centrum voor ambulant welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen wordt bedoeld, in de zin van artikel 20, § 1, 1°, b, van het decreet van 24 juli 1991 betreffende het algemeen welzijnswerk.

Voor de rechtszekerheid verdient het aanbeveling de terminologie te gebruiken die door de decreetgever wordt gehanteerd. Uiteraard zal daarbij rekening gehouden moeten worden met het feit dat het decreet van 24 juli 1991 vervangen zal worden door een nieuw decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, door het Vlaams Parlement aangenomen op 18 december 1997.

3. In de ontworpen paragraaf 1, vijfde lid, is sprake van "het samenwerkingsinitiatief, dat minstens 50 % van de georganiseerde professionele zorg vertegenwoordigt".

3.1. Als het de bedoeling is dat die minimale vertegenwoordiging een erkenningsvoorwaarde is, dient het verplicht karakter daarvan duidelijker uit de tekst te blijken.

Het is voorts niet duidelijk wat bedoeld wordt met de term "georganiseerde professionele zorg". Wanneer is een professionele zorg "georganiseerd" ? Wordt enkel thuisverzorging bedoeld ?

De Raad van State meent ook te moeten wijzen op het ontbreken van criteria om na te gaan of 50 % van de georganiseerde professionele zorg vertegenwoordigd is. Het ontwerp zou op dit punt aangevuld moeten worden, om problemen bij de toepassing van het ontworpen besluit te vermijden.

.../...

De hele desbetreffende bepaling dient bijgevolg herschreven te worden.

3.2. Subsidiair wordt nog het volgende opgemerkt.

3.2.1. Het is tegenstrijdig te bepalen, enerzijds, dat het samenwerkingsinitiatief bepaalde organisaties "moet" opnemen, en anderzijds, dat het die organisaties kan weigeren.

De desbetreffende bepaling zou geredigeerd moeten worden in die zin dat organisaties die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen vragen om opgenomen te worden in het samenwerkingsinitiatief, en dat het samenwerkingsinitiatief zulk verzoek slechts kan afwijzen op een gemotiveerde wijze.

3.2.2. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de "administratie" de Administratie Gezondheidszorg is (zie artikel 1, § 3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1990).

Het kan nuttig zijn om de ontworpen bepaling in die zin te preciseren.

4. Volgens de ontworpen paragraaf 3, 2°, moet de schriftelijke overeenkomst tussen de partners bij een samenwerkingsinitiatief "de statuten van de vereniging en in voorkomend geval de wijziging van de samenstelling" bevatten.

.../...

Het is niet duidelijk welke samenstelling wordt bedoeld.

Gelet op de vigerende tekst van paragraaf 3, 2°, is misschien de samenstelling van het bestuursorgaan bedoeld. In dat geval volstaat het te bepalen dat de overeenkomst de statuten moet bevatten, aangezien in die statuten bepalingen moeten voorkomen i.v.m. de samenstelling van het bestuursorgaan en i.v.m. de hernieuwing van de bestuursmandaten.

5. In de ontworpen paragraaf 3, 3°, schrijve men "het secretariaat" in plaats van "secretariaat".

6. Het ontwerp voorziet in de opheffing van paragraaf 3, 8°, 9° en 10°, en in de toevoeging van een 11° aan paragraaf 3.

Wetgevingstechnisch is het eenvoudiger paragraaf 3, 8°, te vervangen door de tekst van het ontworpen 11°, en paragraaf 3, 9° en 10°, op te heffen.

Artikel 3

1. Dit artikel voorziet in de toevoeging van een bepaling aan artikel 8 van het besluit van 21 december 1990.

.../...

Artikel 8 bevat evenwel een opsomming van opdrachten, terwijl het ontworpen 3° een verplichting oplegt om over een coördinator te beschikken. Die verplichting, aldus geformuleerd, past niet in die opsomming.

2. Volgens het ontworpen 3° moet elk samenwerkingsinitiatief beschikken over minstens een deeltijdse coördinator. Verschillende samenwerkingsinitiatieven kunnen onder bepaalde voorwaarden een overeenkomst sluiten m.b.t. de aanwerving van een coördinator.

De gemachtigde van de regering heeft in dit verband de volgende toelichting verstrekt :

"(Met het beschikken over minstens een deeltijdse coördinator) wordt bedoeld dat een samenwerkingsinitiatief een coördinator dient aan te stellen die halftijds, 1/4 of 1/5 tewerkgesteld kan worden. Een (samenwerkingsinitiatief) met bijvoorbeeld 25.000 inwoners kan 1/4 fulltime equivalent coördinator aanwerven met de huidige subsidiëring.

(Voor de) aanwerving van een coördinator door een samenwerkingsinitiatief binnen een regio met minder dan 60.000 inwoners, kan een overeenkomst gesloten worden tussen verschillende samenwerkingsinitiatieven. Hiermee wordt aan verschillende (samenwerkingsinitiatieven) de mogelijkheid geboden om één coördinator aan te werven en afspraken te maken rond bereikbaarheid van deze coördinator".

3. Gelet op het voorgaande, kan artikel 3 beter geredigeerd worden als volgt :

.../...

"Art. 3. Artikel 8 van hetzelfde besluit wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

«Voor het vervullen van de in het eerste lid bedoelde opdrachten moet het samenwerkingsinitiatief beschikken over een coördinator. Die coördinator kan deeltijds tewerkgesteld zijn. Verschillende samenwerkingsinitiatieven, elk actief in een regio van minder dan 60.000 inwoners, kunnen samen een coördinator aanwerven, die zijn functie in elk van de betrokken samenwerkingsinitiatieven vervult.»".

Artikel 4

1. In de inleidende zin schrijve men : "In artikel 9, eerste lid, van hetzelfde besluit ...".

2. In het ontworpen 7° vervange men het woord "doorverwijzing" door "doorverwijzen".

Artikel 5

1. In het ontworpen artikel 10, § 1, is sprake van "het ondersteunen en stimuleren van de coördinatie". In het (ongewijzigde) artikel 8, 2°, van het besluit van 21 december 1990 is daarentegen sprake van "het ondersteunen en coördineren".

De ontworpen bepaling zou terminologisch op artikel 8, 2°, afgestemd moeten worden.

.../...

2. Het ontworpen artikel 10, § 2, bepaalt de taken van de coördinator en van de zorgbemiddelaar.

Uit de tekst blijkt niet voldoende duidelijk welk het onderscheid is tussen de taken van beiden. Het verdient aanbeveling om te benadrukken dat de zorgbemiddelaar een specifiek zorgenplan opstelt voor bepaalde patiënten, en dat de coördinator een algemene taak van ondersteuning en begeleiding van de zorgbemiddelaars heeft. Daartoe zou in paragraaf 2 eerst bepaald moeten worden onder welke voorwaarden een zorgenplan vereist is, vervolgens welke de opdracht terzake van de zorgbemiddelaar is, en ten slotte welke die van de coördinator is.

De stellers van het ontwerp zouden het ontworpen artikel 10 ook in zijn geheel kunnen herschikken, zodat alle bepalingen i.v.m. het zorgenplan vooraan gegroepeerd worden, en daarna gehandeld wordt over de taken van de zorgbemiddelaar en de coördinator.

Artikel 9

Gelet op de datum waarop het voorliggende advies gegeven wordt, volgt uit artikel 9 dat aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht wordt verleend. Men redigere dit artikel dan als volgt :

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1998".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER