KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.677/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 10 juli 2012 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 september 2012, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de bepaling van de patiëntbijdrage in de centra voor geestelijke gezondheidszorg', heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt 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 EN RECHTSGROND

2. Bij artikel 18 van het decreet van 18 mei 1999 ‘betreffende de geestelijke gezondheidszorg’ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om na overleg met alle betrokken partijen de bestemming en de modaliteiten te bepalen inzake de financiële bijdrage van de patiënten in centra voor geestelijke gezondheidszorg, onder meer aan de hand van het inkomen, de gezinssituatie, alsook de intensiteit en de chroniciteit van de zorgbehoefte. Het ontworpen besluit geeft uitvoering aan deze bepaling.

3.1 Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 18 van het decreet van 18 mei 1999, onder voorbehoud van hetgeen volgt.

3.2. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat bij een inbreuk op de naleving van het ontworpen besluit de subsidies proportioneel verminderd kunnen worden in verhouding tot de ernst van de inbreuk en de grootte van de enveloppe. Overeenkomstig de artikelen 24 tot 26 van het decreet van 18 mei 1999 kunnen subsidies worden verleend aan erkende centra voor geestelijke gezondheidszorg waarmee de Vlaamse Regering een overeenkomst sluit waarin de algemene en specifieke doelstellingen worden omschreven, de prestaties waartoe men zich verbindt en de resultaten die het centrum beoogt, en waarin de subsidie-enveloppe wordt bepaald. Het decreet voorziet evenwel niet in sancties in geval van niet-naleving van bepalingen van het decreet of van de uitvoeringsbesluiten. Evenmin wordt voorzien in de mogelijkheid van terugvordering van subsidies. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

> “Het klopt dat het decreet van 18 mei 1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg geen sancties mogelijk maakt.
>
> De rechtsgrond voor het artikel 15 van het ontwerp van besluit, dat bepaalt dat bij niet-naleving van het besluit de subsidies proportioneel kunnen verminderd worden in verhouding tot de ernst van de inbreuk(en) en de grootte van de enveloppe, [kan worden gevonden] in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, meer bepaald in het hoofdstuk I van Titel 5, artikel 57.

Dat artikel 57 bepaalt: ‘Art. 57. De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van de aanvragen, en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.’.

De bepalingen van het ontwerp van besluit kunnen wellicht niet als subsidievoorwaarden sensu stricto beschouwd worden; toch hangen ze zeer nauw samen met de subsidie(s) die de centra voor geestelijke gezondheidszorg ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap. De naleving van de bepalingen van het ontwerp van besluit is dus eveneens een voorwaarde voor deze subsidiëring.

Bij de toekenning van toekomstige subsidies zal de naleving van de bepalingen uit het voorliggend ontwerp van besluit eveneens als subsidievoorwaarde worden gesteld.

De aanhef van het ontwerp van besluit zal in die zin aangepast worden, dat ook het artikel 57 van het bovenvermeld decreet van 8 juli 2011 vermeld wordt.”

Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ (die op de Vlaamse Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ en die wat betreft de Vlaamse Gemeenschap in werking is getreden op 1 januari 2012), luidt als volgt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:

1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

In zoverre, zoals de gemachtigde voorhoudt, de naleving van het ontworpen besluit als een subsidievoorwaarde wordt beschouwd, is de terugvordering dus reeds verplicht (en niet facultatief, zoals in artikel 15 van het ontwerp) op grond van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. De subsidieregeling die is ingesteld door het decreet van 18 mei 1999 is niet een regeling waarbij de Vlaamse Regering, in uitvoering van een machtiging daartoe in het decreet, bij wege van algemene regels, de subsidievoorwaarden vaststelt. Het is integendeel een regeling waarbij de subsidievoorwaarden met elk centrum voor geestelijke gezondheidszorg afzonderlijk

worden overeengekomen en vastgelegd in de overeenkomst bedoeld in artikel 24 van het voornoemde decreet.

Hieruit volgt dat het naleven van de bepalingen van het ontworpen besluit enkel in de vorm van een subsidievoorwaarde kan worden opgenomen in de individuele overeenkomsten met de centra voor geestelijke gezondheidszorg. Indien zou blijken dat een centrum in die verplichting zou tekortschieten, worden de subsidies teruggevorderd op grond van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. Het is daarbij overigens nog zeer de vraag of de bewoordingen van deze wetsbepaling ruimte laten voor een proportionele vermindering van de subsidies in verhouding tot de ernst van de inbreuk en de grootte van de enveloppe, zoals in artikel 15 van het ontwerp wordt bepaald.

Een andere mogelijkheid is dat in het decreet van 18 mei 1999 een bepaling wordt opgenomen waarbij de naleving van de bepalingen van het ontworpen besluit als een subsidievoorwaarde wordt bestempeld.

In beide gevallen moet artikel 15 uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld om melding te maken van het begrotingsakkoord van 4 juli 2012.

Artikel 1

5. De definitie van “patiënt” in artikel 1, 5° van het ontwerp is dezelfde als de definitie in artikel 2, 3° van het decreet van 18 mei 1999. Aangezien definities in een decreet ook gelden voor de uitvoeringsbesluiten ervan, kan beter worden afgezien van de ontworpen definitie. Als de stellers van het ontwerp het desondanks nodig achten voor de begrijpelijkheid van het ontworpen besluit om de draagwijdte weer te geven van een term die in het voormelde decreet wordt gedefinieerd, kan eventueel worden verwezen naar artikel 2, 3° van het decreet van 18 mei 1999, en wel als volgt: “de patiënt, vermeld in artikel 2, 3°, van het decreet van 18 mei 1999”.[1]

[1] Zie de omzendbrief VR/2009/4 inzake wetgevingstechniek, nr. 153.

Artikel 4

6. Uit artikel 4, eerste lid, van het ontwerp zou kunnen worden opgemaakt dat de persoonlijke financiële bijdrage ook verschuldigd is voor consultaties buiten een centrum voor geestelijke gezondheidszorg die geen verband vertonen met de geestelijke gezondheidszorg in het kader van het decreet van 18 mei 1999. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

> "Het gaat in artikel 4 wel degelijk enkel om consultaties bij hulpverleners van een erkend CGG, die deze consultaties uitvoeren in uitvoering van de taken van een CGG, op een moment dat ze ook daadwerkelijk in dienst zijn van het CGG. Het artikel geeft aan dat de plaats van de consultatie niet van belang is. De consultatie kan doorgaan in een CGG vestiging, maar evengoed in een andere voorziening zoals een Woon- en Zorgcentrum, gemeenschapsinstelling, ..., of in de woning van de patiënt.
>
> Bijvoorbeeld de CGG hebben als opdracht outreaching naar ouderen. Dit betekent dat de CGG hulpverleners naar ouderen in vb. WZC gaan die een depressie hebben. Voor deze hulpverlening/therapie zullen de CGG het tarief aanrekenen zoals vermeld in het uitvoeringsbesluit."

Het zou, gelet op deze uitleg, duidelijker zijn indien gepreciseerd zou worden dat het gaat om elke consultatie *bij een medewerker van een centrum voor geestelijke gezondheidszorg* en die plaatsvindt in het centrum voor geestelijke gezondheidszorg, in een andere voorziening of in de omgeving van de patiënt.

Artikel 5

7. In artikel 5 van het ontwerp wordt op verscheidene plaatsen gewag gemaakt van de indexatie van een bedrag "na goedkeuring door de Vlaamse Regering". De gemachtigde verklaarde in dat verband onder meer het volgende:

> "De indexformule, die zal gehanteerd worden voor het berekenen van het bedrag is: basisbedrag consultatie x cijfer gezondheidsindex (maand van berekening) / cijfer gezondheidsindex (maand van inwerkingtreding besluit). (...) Het indexsysteem, uitgewerkt in het ontwerp van besluit is zo geformuleerd dat er te allen tijde een berekening kan gebeuren van hoeveel het bedrag zou bedragen ten gevolge van de toepassing van de indexformule. Het is echter de Vlaamse Regering die (eventueel) op een gegeven moment zal bepalen of die prijsverhoging dan ook effectief zal doorgerekend worden aan de patiënt."

Dat de Vlaamse Regering vrij bepaalt wanneer een indexaanpassing wordt toegepast, veeleer dan dat die aanpassing op welbepaalde tijdstippen (bv. jaarlijks) gebeurt, roept geen juridische bezwaren op. Wel verdient het aanbeveling om, ter wille van de rechtszekerheid, de door de gemachtigde geschetste formule in artikel 5 van het ontwerp op te nemen.

Artikel 7

8. In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat onder bepaalde voorwaarden afgeweken kan worden van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, indien de afwijkende tarieven en afspraken worden goedgekeurd door “de Vlaamse overheid”. De gemachtigde bevestigde dat hiermee de bevoegde Vlaamse minister wordt bedoeld en dat het gaat om individuele beslissingen:

> “Het gaat hier inderdaad om beslissingen per concreet dossier. In het kader van een project, of een overeenkomst kunnen andere, specifieke tarieven bepaald worden, mits goedkeuring door de Vlaamse minister. Er zal dus een goedkeuring moeten zijn, per aparte overeenkomst, of per apart project.”

Aangezien er geen bezwaar bestaat tegen deze delegatie aan de bevoegde minister voor individuele beslissingen, schrijve men in artikel 7 van het ontwerp “de minister” in plaats van “de Vlaamse overheid”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE, S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN W. VAN VAERENBERGH