



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.844/1/V
van 30 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg’

Op 18 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 toegespitst op 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 VAN HET ONTWERP

2. Bij artikel 27 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensverdeling tussen de actoren in de zorg’ werd het “Vlaams Agentschap voor Samenwerking rond Gegevensdeling tussen de Actoren in de Zorg” (hierna: het Agentschap) opgericht als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid (hierna: EVA). De artikelen 28 tot 42 van dat decreet bevatten onder meer een nadere regeling van de bevoegdheden, de werking en de financiering van het Agentschap. Krachtens artikel 47, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 dient de Vlaamse Regering de artikelen 27 tot 42 van het genoemde decreet evenwel nog in werking te stellen. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om de voornoemde bepalingen van het decreet van 25 april 2014 in werking te stellen (artikel 7, 1°, van het ontwerp) en om een aantal aspecten van de organisatie en de werking van het Agentschap nader te regelen.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de zetel van het Agentschap en het beleidsdomein waartoe het behoort. Artikel 3 wijst de gedelegeerd bestuurder van het agentschap aan. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp regelen de vergoeding respectievelijk van de leden van de raad van bestuur, de regeringsafgevaardigden en de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en de Vlaamse dienstenintegrator in de raad van bestuur en van de leden van de overlegcomités en de deskundigen. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt de wijze waarop wordt beslist op welke personeelsleden en goederen van de Vlaamse overheid het Agentschap een beroep kan doen. Artikel 7 bevat een aantal inwerkingtredingsbepalingen.

3.1. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in de meeste bepalingen die worden opgesomd in de eerste drie leden van de aanhef, alsook in de artikelen 18, § 4, en 23, § 7, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

3.2. Het ontworpen besluit vindt echter geen rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat in het eerste lid van de aanhef wordt aangehaald, en evenmin in artikel 35 van het kaderdecreet, dat in het tweede lid van de aanhef wordt aangehaald.

Het ontworpen besluit vindt evenmin rechtsgrond in artikel 59 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, dat wordt aangehaald in het vierde lid van de aanhef, doch wel in artikel 116, laatste lid, van dat decreet.

3.3. Bij de artikelen 4 en 6 van het ontworpen besluit dient er een voorbehoud te worden gemaakt wat de rechtsgrond betreft.

3.3.1. Voor zover artikel 4 van het ontworpen besluit betrekking heeft op de vergoeding van de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en van de Vlaamse Dienstenintegrator, is er voor die bepaling geen rechtsgrond voorhanden.

3.3.1.1. De Vlaamse Regering beschikt niet over een uitdrukkelijke rechtsgrond om een vergoeding in te voeren voor de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en de Vlaamse Dienstenintegrator die met raadgevende stem deel kunnen nemen aan de raad van bestuur van het agentschap. De Vlaamse Regering werd wel uitdrukkelijk gemachtigd om “een organieke regeling inzake de vergoeding van bestuurders” van de EVA’s te bepalen (artikel 18, § 4, van het kaderdecreet), om de vergoedingen van de regeringsafgevaardigde vast te stellen (artikel 23, § 7, van het kaderdecreet), alsook om de regels voor de vergoeding te bepalen “van de leden van het overlegcomité en van deskundigen op wie een beroep wordt gedaan” (artikel 38, laatste lid, van het decreet van 25 april 2014). Die machtigingen kunnen echter niet geacht worden eveneens betrekking te hebben op de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en van de Vlaamse Dienstenintegrator, nu dezen geen volwaardig lid zijn van de raad van bestuur¹ of regeringsafgevaardigde enerzijds en evenmin een bijdrage leveren aan het overlegcomité anderzijds.

In beginsel wordt weliswaar aanvaard dat de Vlaamse Regering de vergoeding kan bepalen van de leden van een overheidsorgaan wanneer zij uitdrukkelijk gemachtigd is om de werking van dat orgaan te regelen. Een dergelijke machtiging ontbreekt echter in het decreet van 25 april 2014. De regeling van de werking van de raad van bestuur wordt immers niet aan de Vlaamse Regering, maar aan de raad van bestuur zelf opgedragen.²

3.3.1.2. Ook de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan ter zake geen rechtsgrond opleveren. In dit geval kan immers, mede gelet op de uitdrukkelijke machtigingen waarin er inzake de vergoeding voor de bestuurders, de regeringsafgevaardigden en de leden en deskundigen van het overlegcomité is voorzien en op het feit dat deze machtiging ontbreekt voor de genoemde vertegenwoordigers, moeilijk worden voorgehouden dat het desalniettemin “uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie” op “een natuurlijke wijze voortvloeit volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft”³, dat de Vlaamse Regering, bij wege van uitvoeringsmaatregel, ook voor deze vertegenwoordigers in een vergoeding kan voorzien. Noch uit de artikelen van het kaderdecreet, noch uit deze van het decreet van 25 april 2014, kan worden afgeleid dat de decreetgever heeft gewild dat op het vlak van de vergoeding de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en de Vlaamse Dienstenintegrator op dezelfde wijze moesten worden behandeld als de leden van de raad van bestuur, de regeringsafgevaardigden, leden van het overlegcomité en de deskundigen.

¹ Uit artikel 32 van het decreet van 25 april 2014 blijkt dat de raad van bestuur uit tweeëntwintig leden bestaat. De vertegenwoordigers van het eHealth-platform en van de Vlaamse Dienstenintegrator horen daar niet bij. Zij kunnen wel, met raadgevende stem, deelnemen aan de raad van bestuur.

² Artikel 34, vierde lid, van het decreet van 25 april 2014.

³ Zie in die zin over het begrip ‘uitvoeren’ in artikel 108 van de Grondwet, de federale pendant van de artikelen 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-90, 848.

3.3.1.3. De gemachtigde heeft geen andere bepaling als rechtsgrond aangewezen.

De conclusie is dan ook dat er geen rechtsgrond bestaat voor het toekennen van een vergoeding aan de genoemde vertegenwoordigers van het eHealth-platform en de Vlaamse Dienstenintegrator.

3.3.2. Voor zover artikel 6 van het ontworpen besluit betrekking heeft op het “ter beschikking stellen” van personeel en goederen door bepaalde verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, is daartoe een decretale grondslag nodig. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of dat voor elk van de agentschappen het geval is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen in de aanhef volgende wijzigingen te worden aangebracht:

- in het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden geschrapt;

- in het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 35 van het kaderdecreet te worden geschrapt en dient een verwijzing naar de artikelen 18, § 4, en 23 van dat decreet te worden toegevoegd;

- in het vierde lid van de aanhef dient de datum 15 juli 2016 te worden toegevoegd (datum waarop het erin vermelde decreet door de Vlaamse Regering werd bekrachtigd en afgekondigd) en dient de verwijzing naar artikel 59 te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 116, laatste lid, van dat decreet;

- de aanhef dient in voorkomend geval (zie opmerking 3.3) te worden aangevuld met de bepalingen waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de terbeschikkingstelling van goederen en diensten door de verzelfstandigde agentschappen van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te regelen of waaruit zo een bevoegdheid kan worden afgeleid.

Artikel 3

5. Artikel 3 bepaalt dat de leidinggevende van het departement “optreedt als” gedelegeerd bestuurder, terwijl artikel 35 van het decreet van 25 april 2014 bepaalt dat de Vlaamse Regering een gedelegeerd bestuurder “aanstelt”.

De woorden “treedt op als” wekken de indruk dat het niet de bedoeling is dat het betrokken personeelslid als volwaardig gedelegeerd bestuurder wordt aangesteld. Om elke onduidelijkheid te voorkomen over de aard van de aanstelling, verdient het aanbeveling nauwer aan te sluiten bij de terminologie van het decreet.

Artikel 4

6. Bij gebrek aan rechtsgrond dienen in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, de woorden “en de vertegenwoordigers van het eHealth-platform en van de Vlaamse Dienstenintegrator in de raad van bestuur van het Agentschap” te worden geschrapt.

7. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, dient niet als een toelichting (‘Hierop voorzien we ...’), maar als een normatieve bepaling te worden geformuleerd.

Artikel 6

8. Men schrappe in artikel 6 van het ontwerp eenmaal de woorden “van het”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS