RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.864/1
van 20 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ‘betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming’

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡

Op 18 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 februari 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2017.

*

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het vastleggen van specifieke uitvoeringsmaatregelen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. Het ontwerp herneemt in grote mate en komt in de plaats van de bepalingen die, wat de zorgverzekering betreft, zijn opgenomen in het ministerieel besluit van 2 juli 2010 'betreffende de uitvoering van de zorgverzekering' dat wordt opgeheven (artikel 74 van het ontwerp). Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen die specifiek betrekking hebben op de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (artikelen 63 en 64) en op het basisondersteuningsbudget (artikelen 65 tot 68). De ontworpen bepalingen hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2017.

2.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 30, eerste en derde lid, artikel 37, § 1, artikel 41, § 3, derde lid, artikel 42, § 3, derde lid, artikel 44, eerste en tweede lid, artikel 51, artikel 56, artikel 62, tweede lid, artikel 69, tweede lid, artikel 71, vierde lid, artikel 76, § 1, tweede lid, artikel 80, § 2, tweede lid, artikel 87, § 3, artikel 95, artikel 96, tweede lid, artikel 98, derde lid, artikel 101, artikel 106, derde lid, artikel 112, artikel 113, vierde lid, artikel 117, artikel 124, artikel 129, artikel 167, artikel 171, § 6, artikel 182, § 2, tweede lid, en artikel 185, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 'houdende de uitvoering van het decreet van 24 juni 2016 houdende de Vlaamse sociale bescherming'.

Geen rechtsgrond vormen de artikelen 58, derde lid,[1] 74,[2] 84, vijfde lid,[3] 125, derde lid,[4] en artikel 134, § 2, vierde lid,[5] van het besluit van 14 oktober 2016.

De rechtsgrondbepalingen uit het besluit van de Vlaamse Regering vinden op hun beurt rechtsgrond in verschillende bepalingen van het decreet van 24 juni 2016 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', in elk geval in de artikelen 5, 19, derde lid, 28, § 2, 24, 29, § 4, 30, § 2, 32, § 2, 33, 35, 39, §§ 1 en 5, 42, 44, § 1, derde en vierde lid, 44, 46, 51, § 3, en 56 van dat decreet.

2.2. Bij sommige bepalingen van het ontwerp dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt. In dit verband moet er op gewezen worden dat een minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt zoals die wel aan de Vlaamse Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Laatstgenoemde bepaling, die in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor eender welke bepaling van het ontwerp als dusdanig. Ten overvloede dient er nog op gewezen te worden dat ook de algemene uitvoeringsbepaling in artikel 219 van het besluit van 14 oktober 2016 waarbij de minister wordt belast met de uitvoering van dat

[1] Het ontwerp lijkt geen bepalingen te bevatten inzake de onmogelijkheid een aangetekende brief te verzenden.

[2] Het ontwerp lijkt geen bepalingen te bevatten die betrekking hebben op de uitvoering van de uitbetaling.

[3] In het ontwerp worden geen nadere regels voor de voorwaarden voor tegemoetkoming voor residentiële zorg bepaald.

[4] Geen enkele bepaling heeft betrekking op het aanstellen van het controleorgaan.

[5] Geen enkele bepaling heeft betrekking op de wijze waarop het bezwaarschrift aan het agentschap moet worden bezorgd.

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡

besluit, de minister geen enkele verordeningsbevoegdheid toekent, maar enkel de administratieve maatregelen beoogt die voor de toepassing van het besluit noodzakelijk zijn.

2.3. De artikelen 10, eerste zin, 11, 12, 13 en 31 van het ontwerp regelen de aansluiting bij een zorgkas. Voor deze artikelen is slechts in beperkte mate een rechtsgrond voorhanden.

Weliswaar vonden de gelijkluidende bepalingen uit het ministerieel besluit van 2 juli 2010 rechtsgrond in artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 'houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering', naar luid waarvan de minister "nadere regels [kon] bepalen voor de aansluiting". In tegenstelling tot het besluit van 5 februari 2010 bevat het besluit van 14 oktober 2016 evenwel geen algemene machtiging aan de minister om de aansluiting nader te regelen.

Wel bevat artikel 41, § 3 van het besluit van 14 oktober 2016, een machtiging aan de minister om de nadere regels te bepalen "voor de termijn van aansluiting". Die bepaling heeft enkel betrekking op de verplichte aansluiting van personen die in het Nederlandse taalgebied tewerkgesteld zijn, en wonen in een andere EU-lidstaat, of in het Franse of Duitse taalgebied. Daarnaast bevat artikel 42, § 3, derde lid, van het besluit van 14 oktober 2016, een machtiging aan de minister om de "nadere regels voor de aansluiting" te bepalen. Die machtiging heeft enkel betrekking op de vrijwillige aansluiting van personen die tewerkgesteld zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en wonen in een andere EU-lidstaat of in het Franse of Duitse taalgebied.

Er is met andere woorden geen machtiging aan de minister voorhanden om voor de personen die wonen in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad nadere regels te treffen voor de aansluiting.

2.4. Artikel 19 van het ontwerp heeft betrekking op de (verplichte) mutatie naar de Vlaamse Zorgkas. Dat artikel kan niet worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016, nu dat laatste artikel slechts betrekking heeft op een vrijwillige mutatie naar een andere zorgkas.

2.5. Artikel 66 van het ontwerp regelt de vertegenwoordiging in het kader van het basisondersteuningsbudget. Er is evenwel geen bepaling in het besluit van 14 oktober 2016 die in het kader van het basisondersteuningsbudget een machtiging bevat om de vertegenwoordiging te regelen. De gemachtigde verwees weliswaar naar de artikelen 96 en 98 van het besluit van 14 oktober 2016, maar die bepalingen hebben enkel betrekking op de zorgverzekeringstegemoetkoming.

2.6. Artikel 67 van het ontwerp heeft betrekking op de verlenging van de beslissing over de tegemoetkoming in het kader van het basisondersteuningsbudget. Voor dit artikel is geen rechtsgrond voorhanden. Het door de gemachtigde ingeroepen artikel 184 van het besluit van 14 oktober 2016 dat betrekking heeft op de verlenging bevat geen machtiging aan de minister. De machtiging in artikel 185, laatste lid, heeft dan weer geen betrekking op de verlenging.

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast gelet op hetgeen *sub* 2 over de rechtsgrond werd opgemerkt. Zo moet het eerste lid worden geschrapt, moeten in het tweede lid de relevante rechtsgrondbepalingen worden vermeld[6] en moet het derde lid worden aangepast.

Artikel 4

4. In de eerste zin van artikel 4 van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, in de plaats van naar artikel 3, eerste lid.

Artikel 6

5. Aangezien artikel 6 van het ontwerp betrekking heeft op de terugbetaling van bijdragen van personen die zich niet mogen aansluiten, dient verwezen te worden naar artikel 43 van het besluit van 14 oktober 2016 in plaats van naar artikel 52 van dat besluit.

Artikel 19

6. In het eerste lid van artikel 19 van het ontwerp dient verwezen te worden naar de artikelen “14 tot en met 18” in plaats van naar “artikel 15 tot en met 22”.

Artikel 75

7. Luidens artikel 75 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met terugwerkende kracht op 1 januari 2017.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die reeds voorkwamen in de thans geldende regelgeving, doet die retroactiviteit geen bezwaren rijzen nu de rechtzoekenden de inhoud van die bepalingen reeds kenden en hun rechtssituatie erdoor niet wordt gewijzigd.[7] Ze

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, www.raadvst-consetat.be, nr. 23.2.

[7] Zie GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.14; GwH 4 maart 2008, nr. 41/2008, B.7.3.

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡

heeft evenwel, gezien vanuit het continuïteitsbeginsel, slechts zin indien die bepalingen samenhangen met nieuwe bepalingen waardoor de retroactiviteit verantwoord en toelaatbaar is.

Wat de in vergelijking met de bestaande regelgeving nieuwe bepalingen betreft, dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of de retroactiviteit voor elke bepaling kan worden ingepast in één van de hiervoor omschreven gevallen. De terugwerkende kracht mag er in elk geval niet toe leiden dat aanvragen, herzieningen of bezwaren die sinds 1 januari 2017 zijn ingediend of aangevraagd, worden beoordeeld aan de hand van desgevallend strengere bepalingen of dat de door aanvragers gestelde handelingen niet in aanmerking worden genomen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CACRPFGFB-GAIGEVT‡