



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.476/3
van 7 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van bepaalde aspecten van het Vlaams Instituut voor Kwaliteit van Zorg, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 1, van het decreet van 15 juli 2016 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’

Op 8 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van bepaalde aspecten van het Vlaams Instituut voor Kwaliteit van Zorg, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 1, van het decreet van 15 juli 2016 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Bij artikel 2 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een Vlaams Instituut voor Kwaliteit van Zorg (hierna: het instituut) op te richten of om aan de oprichting ervan mee te werken. Het instituut zal werken aan de verbetering van de kwaliteit van zorg in verscheidene sectoren inzake gezondheidszorg en woonzorg. De artikelen 2 en 3 van dat decreet bepalen onder meer de opdrachten en de voorwaarden inzake oprichting en werkwijze van het instituut en voorzien onder meer in de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering aan het instituut een subsidie toekent.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de beheersovereenkomst te regelen die wordt gesloten tussen de Vlaamse minister(s) bevoegd voor het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen (hierna: de minister) en het instituut (artikel 2 van het ontwerp), alsook de jaarlijkse planning (artikel 3), het boekhoudkundige verslag (artikel 4, § 1) en het werkingsverslag (artikel 4, § 2) die het instituut moet opmaken en moet voorleggen aan het Agentschap Zorg en Gezondheid (hierna: het agentschap). Ten slotte regelt het ontwerp ook de subsidiëring (artikel 5) en de wijze waarop de subsidies worden uitbetaald (artikel 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op een in het ontwerp nog niet bepaalde datum (artikel 7).

2.1. Artikel 2 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, § 3, van het decreet van 15 juli 2016, in zoverre het de inhoud van de beheersovereenkomst regelt.

De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 1, § 1, 5°, van het decreet van 15 juli 2016, in zoverre het agentschap wordt aangewezen als de instantie waaraan de jaarlijkse planning ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Artikel 4 van het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan artikel 1, § 1, 5°, van het decreet van 15 juli 2016, in zoverre het agentschap wordt aangewezen als de instantie waaraan het boekhoudkundige verslag en het werkingsverslag moeten worden voorgelegd en in zoverre de vormvereisten voor deze verslagen worden bepaald.

Artikel 5, eerste en tweede lid, en artikel 6 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 3, § 2, respectievelijk § 3, van het decreet van 15 juli 2016.

Voor het overige kan voor het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, 5° en 6°, § 2 en § 3, van het decreet van 15 juli 2016.

2.2. Artikel 2 van het decreet van 15 juli 2016, waarnaar eveneens wordt verwezen in de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, aangezien dat geen bepaling bevat die strekt tot de uitvoering van die decretale bepaling.

ALGEMENE OPMERKING

3. De minister wordt gemachtigd om een beheersovereenkomst met het instituut te sluiten (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp) en om jaarlijks het subsidiebedrag te bepalen dat het instituut ontvangt (artikel 5, eerste lid).

Wat betreft de eerste ontworpen delegatie wordt in het ontwerp de inhoud van de beheersovereenkomst nader uitgewerkt, zodat de minister op dit vlak slechts over een beperkte beoordelingsbevoegdheid beschikt, ook al kan hij de beheersovereenkomst concreet vorm geven bij het sluiten ervan. Die delegatie is dan ook aanvaardbaar.

Anders is het voor de tweede ontworpen delegatie. Aangezien in het ontwerp nauwelijks enige inhoudelijke bepaling wordt gewijd aan de wijze van vaststelling van het subsidiebedrag,¹ beschikt de minister over een volledige discretionaire bevoegdheid inzake de subsidiëring van het instituut. Aangezien die bevoegdheid in de eerste plaats in voldoende mate door de Vlaamse Regering moet worden ingevuld vooraleer de toepassing ervan aan de minister kan worden opgedragen, moet het ontwerp worden aangevuld met nadere regels inzake de wijze van bepaling van het subsidiebedrag, zoals een aantal parameters op grond waarvan de minister het concrete subsidiebedrag kan vaststellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De verwijzing in het opschrift naar “hoofdstuk 2, afdeling 1, van het decreet van 15 juli 2016 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin” kan beter worden weggelaten, aangezien het opschrift daardoor nogal lang uitvalt en er bovendien geen twijfel over kan bestaan welk “Vlaams Instituut voor Kwaliteit van Zorg” wordt bedoeld.

De vermelding van “bepaalde aspecten” van dat instituut is dan weer een te vage weergave van hetgeen in het ontwerp aan bod komt, die beter kan worden gepreciseerd.

De Raad van State geeft dan ook het volgende opschrift ter overweging: “[ontwerp van]² besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de beheersovereenkomst met, het toezicht op en de subsidiëring van het Vlaams Instituut voor Kwaliteit van Zorg”.

¹ Met uitzondering van de indexering van de subsidiabele personeelsuitgaven en de bepaling van de aanwending van de subsidies (artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp).

² De Raad van State maakt van de gelegenheid gebruik om de adviesaanvrager erop te wijzen dat in plaats van de term “voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering” die zeer vaak wordt gehanteerd in zijn adviesaanvragen, de term “ontwerp van besluit [of: ontwerpbesluit] van de Vlaamse Regering” moet worden gebruikt. De term “voorontwerp” wordt enkel gebruikt voor voorontwerpen van decreet, om die terminologisch te onderscheiden van de ontwerpen van decreet (van zodra ze in het Vlaams Parlement zijn ingediend). Een dergelijk onderscheid bestaat evenwel niet voor besluiten; daar wordt enkel van “ontwerpen van besluit” of “ontwerpbesluiten” gewag gemaakt.

Aanhef

5. Aangezien uit opmerking 2.1 blijkt dat voor een deel van het ontworpen besluit moet worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, moet een nieuw eerste lid worden ingevoegd dat luidt als volgt: “Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;”.

6. In het huidige eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 2 van het decreet van 15 juli 2016 worden weggelaten.

Artikel 1

7. In artikel 1, 2°, van het ontwerp schrijve men “Vlaams Instituut voor (niet: van) Kwaliteit van Zorg”.

Artikel 4

8. Omdat in artikel 6 van het ontwerp wordt gerefereerd aan de goedkeuring door het agentschap van het tussentijds verslag, vermeld in artikel 4, § 2, tweede lid, moet in de laatstgenoemde ontworpen bepaling uitdrukkelijk van die vereiste goedkeuring gewag worden gemaakt, hetgeen door de gemachtigde wordt bevestigd. Zij bezorgde een tekstvoorstel, waarin wordt vermeld dat het instituut het tussentijdse verslag aan het agentschap moet *voorleggen* (in plaats van bezorgen). Die formulering volstaat echter niet: er moet worden bepaald dat het instituut het tussentijdsverslag *ter goedkeuring* moet *voorleggen* aan het agentschap.³

Die opmerking geldt wellicht ook voor het boekhoudkundige verslag en voor het werkingsverslag, vermeld in artikel 4, § 1, respectievelijk § 2, eerste lid, van het ontwerp. Anders dan voor de jaarlijkse planning, wordt voor deze twee verslagen in het decreet immers geen gewag gemaakt van een vereiste goedkeuring door het agentschap (zie artikel 3, § 1, 5° en 6°, van het decreet van 15 juli 2016). Dat zou dan eveneens moeten worden vermeld in de ontworpen bepaling.

9. In artikel 4, § 2, van het ontwerp schrijve men “Het werkingsverslag, *vermeld in artikel 3, § 1, 6°, van het decreet van 15 juli 2016*, wordt jaarlijks (...)”.

Artikel 5

10. In artikel 5 van het ontwerp moeten de woorden “en binnen de beschikbare begrotingskredieten” worden weggelaten, aangezien die bepaling reeds voorkomt in artikel 3, § 2, van het decreet van 15 juli 2016.

³ Zie de formulering in artikel 3, § 1, 5°, van het decreet van 15 juli 2016, wat betreft de jaarlijkse planning.

Artikel 6

11. In artikel 6 van het ontwerp schrijve men de “tussentijdse verslaggeving, vermeld in artikel 4 (niet: 3), § 2, tweede lid”.

12. In dezelfde ontworpen bepaling wordt gewag gemaakt van de uitbetaling van de derde schijf na de indiening van de “financiële verantwoording”. Het is onduidelijk hoe dit begrip zich verhoudt tot het boekhoudkundige verslag. De gemachtigde verklaarde dat het begrip ruimer is opgevat dan het boekhoudkundige verslag en somde een aantal andere elementen op die in de financiële verantwoording voorkomen. Zij verklaarde dat die elementen worden bepaald in het door de minister te nemen subsidiebesluit.

Indien de inhoud van de financiële verantwoording voldoende precies wordt bepaald in het subsidiebesluit, kan in de ontworpen bepaling worden verwezen naar de financiële verantwoording “waarvan de inhoud wordt bepaald in het subsidiebesluit vermeld in artikel 5, eerste lid”.

Artikel 7

13. In artikel 7 van het ontwerp is de datum van inwerkingtreding nog niet ingevuld. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is dat aan het te nemen besluit terugwerkende kracht wordt verleend. De datum werd nog niet ingevuld omdat de datum van de oprichting van het instituut (wellicht in het najaar van 2017) nog niet bekend is.

In elk geval moet bij het bepalen van die datum voldoende tijd worden gelaten voor de betrokkenen om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT