



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.455/3
van 21 november 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens
zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen
Region, der Französischen Gemeinschaftskommission in
Brüssel, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission in Brüssel
und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über Mobilitätshilfen’

Op 16 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Französischen Gemeinschaftskommission in Brüssel, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission in Brüssel und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über Mobilitätshilfen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2018.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 juli 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: CoCoF), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de mobiliteitshulpmiddelen’. Dit samenwerkingsakkoord beoogt, luidens artikel 4 ervan, in het kader van de tegemoetkomingen voor mobiliteitshulpmiddelen, “de continuïteit in de dienstverlening en de rechtszekerheid van alle betrokken actoren te garanderen”.

3. Naast de bepaling waarin de doelstelling ervan wordt weergegeven, bevat het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend nog een aantal algemene bepalingen, namelijk definities (artikel 1 van het akkoord), en de omschrijving van het materiële (artikel 2) en het personele (artikel 3) toepassingsgebied.

Verder regelt het samenwerkingsakkoord onder meer:

- de wijze waarop de bevoegde deelentiteit wordt bepaald (artikel 5, §§ 1 en 2); in beginsel bepaalt de woonplaats van de rechthebbende de bevoegde deelentiteit, behalve wanneer de rechthebbende wiens recht op prestatie wordt geopend op basis van Europees of internationaal recht zijn woonplaats in het buitenland heeft, in welk geval de plaats van tewerkstelling dan de bevoegde deelentiteit bepaalt;
- de gevolgen van een wijziging van woonplaats voor het dossier van de rechthebbende, voor het rentingsysteem, voor de lopende aanvraag en voor de hernieuwingstermijnen (artikelen 6 tot 9);
- de automatische erkenning door de deelentiteiten van de federaal erkende bandagisten en de gelijkstelling door de deelentiteiten van een machtiging aan een bandagist om in het kader van de derdebetalersregeling tegemoetkomingen te ontvangen (artikel 10);
- de wijze waarop bijkomende criteria voor de terugbetaling van prestaties kunnen worden vastgesteld (artikel 11);
- de samenwerking om tot een gemeenschappelijke lijst van producten te komen (artikel 12);

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- de mogelijkheid dat afgevaardigden van de deelentiteiten de adviescommissie van een andere deelentiteit bijwonen (artikel 13);
- de oprichting van een gemeenschappelijk overlegorgaan (artikel 14);
- een inspanningsverbintenis om de noodzakelijke informatie uit te wisselen (artikel 15);
- de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord (artikel 16).

BEVOEGDHEID

4. In artikel 10, derde lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat bandagisten met exploitatiezetel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een keuze moeten maken om gemachtigd te worden door de Vlaamse Gemeenschap of de GGC. De andere deelentiteit zal deze machtiging gelijkstellen met een machtiging door deze deelentiteit.

De Raad van State heeft in advies 62.331/1 over de bevoegdheid om in een regeling te voorzien voor verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, het volgende opgemerkt:

“7. Artikel 122 van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering om bijkomende voorwaarden te bepalen waaraan verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen en, in voorkomend geval, de onderneming waar de verstrekker in dienst is, moeten voldoen om gemachtigd te zijn om mobiliteitshulpmiddelen te verkopen of te verhuren. Voor zover die bepaling ook betrekking heeft op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dient het volgende te worden opgemerkt.

In zoverre de bepaling betrekking heeft op de onderneming waar de verstrekker in dienst is, kunnen enkel bijkomende verplichtingen worden opgelegd, voor zover die onderneming beschouwd kan worden als een instelling die wegens haar organisatie moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

In zoverre de bepaling betrekking heeft op de verstrekker zelf, rijst de vraag in hoeverre individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen beschouwd kunnen worden als ‘instellingen ... die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de (Vlaamse Gemeenschap)’. Uit de adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat het niet is uitgesloten dat een natuurlijke persoon in bepaalde omstandigheden als een ‘instelling’ beschouwd kan worden.²

Een individuele verstrekker van mobiliteitshulpmiddelen die in geen enkel georganiseerd verband werkt, kan niet in aanmerking komen voor de kwalificatie als ‘instelling’. Een individuele zorgaanbieder die in een bepaald verband werkt, dat zelf georganiseerd is op een zodanige wijze dat blijkt gegeven wordt van een band met de Vlaamse Gemeenschap, kan daarentegen wel als ‘instelling’ beschouwd worden. Ook indien individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen ‘zich op vrijwillige basis zouden kunnen richten tot één of meer instellingen die wegens hun organisatie geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren [zou] [o]p

² Voetnoot 31 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 157-159, opmerkingen 23-26.

onrechtstreekse wijze, met name via die instellingen, (...) de Vlaamse Gemeenschap wel verplichtingen kunnen opleggen aan de betrokken personen, zolang zij zich tot die instellingen blijven richten.³ Het is ook mogelijk dat de betrokken personen zich rechtstreeks bij een agentschap of een afdeling ervan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of bij een andere in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde dienst van de Vlaamse overheid aanmelden en om bijvoorbeeld een vergunning verzoeken.⁴

De Vlaamse Regering zal er bij de redactie van de regeling inzake de voorwaarden waaronder een machtiging wordt gegeven, over moeten waken dat, voor zover die regeling van toepassing is op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, deze enkel bepalingen bevat die van toepassing kunnen zijn op verstrekkers die als ‘instelling’ kunnen worden beschouwd, m.a.w. die in georganiseerd verband werken of die zich aansluiten bij een Vlaamse instelling of die vrijwillig een aanvraag tot machtiging indienen en die na de machtiging zullen functioneren volgens de regels van de Vlaamse sociale bescherming.”⁵

Toegepast op bandagisten met exploitatiezetel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, houdt dit in dat een bandagist die in een georganiseerd verband werkt, dat zelf georganiseerd is op een zodanige wijze dat blijkt wordt gegeven van een band met de Vlaamse Gemeenschap of met de Franse Gemeenschap, of dat integendeel niet kan worden geacht tot de ene of de andere gemeenschap te behoren, geen keuze heeft, maar hij gelet op de wijze waarop het georganiseerd verband georganiseerd is, op basis van objectieve factoren beschouwd wordt als een onderdeel van hetzij een unicommunautaire, hetzij een bicommunautaire instelling. Zo kan, indien uit de kenmerken van de organisatie zou blijken dat het georganiseerd verband moet worden beschouwd als een instelling die uitsluitend tot de Franse Gemeenschap behoort, de betrokken bandagist niet de keuze maken om gemachtigd te worden door de Vlaamse Gemeenschap of de GGC.

Artikel 10, derde lid, van het samenwerkingsakkoord moet dan ook zo worden begrepen dat het enkel van toepassing is op de bandagist die niet in een georganiseerd verband werkt. Een dergelijke bandagist valt in beginsel onder de regeling van de GGC tenzij hij zich uitdrukkelijk zou aansluiten bij een instelling die tot de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap⁶ behoort of vrijwillig een machtiging⁷ aanvraagt bij de Vlaamse Gemeenschap.

Onder dat voorbehoud kan de bepaling worden aanvaard.

³ Voetnoot 32 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 49.958/1/V van 2 augustus 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1395/1, 113-116, opmerking 9.

⁴ Voetnoot 33 van het aangehaalde advies: *Ibid.*

⁵ Adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, opmerking 7, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1474/1.

⁶ Klaarblijkelijk is de keuze voor een Franstalige instelling thans niet mogelijk, aangezien de CoCoF geen dergelijke instellingen heeft opgericht of niet heeft voorzien in een keuzemogelijkheid voor een dergelijke instelling.

⁷ Artikel 122 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ lijkt uit te gaan van een (vrijwillige) aanvraag tot machtiging.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

5. In het opschrift en in het enig artikel van het voorontwerp moet de datum van het samenwerkingsakkoord worden vermeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. Overeenstemming met het EU-recht

6.1. In het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een aantal aanknopingsfactoren aan de hand waarvan wordt bepaald welke deelentiteit bevoegd is voor de tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen. In beginsel bepaalt de woonplaats van de persoon welke deelentiteit bevoegd is voor de tegemoetkoming en in welke deelentiteit de aanvraag moet worden ingediend (artikel 5, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord).

De stellers van het samenwerkingsakkoord gaan ervan uit dat verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’ (hierna: verordening 883/2004) van toepassing is op alle mobiliteitsmiddelen waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft.⁸ Dat heeft tot gevolg dat, indien op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004 het sociale zekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie (hierna: EU) of de Europese Economische Ruimte (hierna: EER) van toepassing is, geen enkele regeling van een deelentiteit toepassing kan vinden,⁹ ook al heeft een persoon zijn woonplaats in een van de deelentiteiten.

De in het samenwerkingsakkoord geformuleerde aanknopingsfactoren geven als dusdanig weliswaar niet uitdrukkelijk aan dat de deelentiteiten in bepaalde gevallen niet instaan voor de mobiliteitshulpmiddelen ten aanzien van personen op hun grondgebied waarop, op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004, enkel het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de EU of de EER van toepassing is. De aanknopingsfactoren dienen evenwel om de bevoegde deelentiteit aan te duiden, niet om concreet de rechten van de betrokken personen aan te duiden. Het staat aan de deelentiteiten in kwestie ervoor te zorgen dat hun eigen regeling inzake mobiliteitshulpmiddelen geen rechten toekent wanneer overeenkomstig

⁸ Naar aanleiding van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord verklaarde de gemachtigde die aangewezen is in die adviesaanvraag: “We gaan er in Vlaanderen vanuit dat alle mobiliteitshulpmiddelen vallen onder de EU Verordening 883/2004. De oplijsting van wat onder de EU-Verordening valt na de zesde staatshervorming wordt momenteel door de federale overheid bevraagd bij alle deelentiteiten met de bedoeling hier een eenvormig antwoord op te geven aan de Europese bevoegde instanties.”

⁹ Zie adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, opmerking 13, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1474/1. Zie ook de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: “Het aanknopingscriterium aan het grondgebied van een Staat dat het resultaat is van internationale verplichtingen zal zich dus opdringen als een aanknopingscriterium aan de ene of de andere gemeenschap of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door deze internationale verplichtingen voorziene gevallen.”, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 71.

verordening 883/2004, de regeling (of het sociaal zekerheidsstelsel) van een andere lidstaat van toepassing is.¹⁰

6.2. In artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat, in afwijking van het woonplaatscriterium waarin de eerste paragraaf van die bepaling voorziet, de exploitatiezetel van de werkgever bepaalt welke deelstaatentiteit bevoegd is ten aanzien van “personen die hun woonplaats hebben in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland”.

De vraag rijst evenwel of die bepaling voldoende rekening houdt met de bijzondere situatie van personen die hun woonplaats in België hebben, die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer van werknemers, zoals gewaarborgd door het EU-recht, en waarvan de woonplaats zich bevindt in een andere deelentiteit dan deze waarin zij worden tewerkgesteld.¹¹

In dat verband kan erop worden gewezen dat de aanknopingsfactoren bepaald in artikel 5, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord grote gelijkenissen vertonen met criteria die inzake de gezinsbijslagen zijn vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017.¹² De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft ten aanzien van dat samenwerkingsakkoord opgemerkt dat de toepassing van de “zorgverzekering-beginselen” betekent dat de gezinsbijslageregeling ook van toepassing moet worden gemaakt op elke persoon die in een ander taalgebied woont, en die gebruikgemaakt heeft van zijn recht op vrij verkeer van werknemers, zoals gewaarborgd door het EU-recht, en voor wie, wegens tewerkstelling in het eigen taalgebied, op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004 het sociaalezekerheidsstelsel van België van toepassing is.¹³ Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de mobiliteitshulpmiddelen.

¹⁰ Zie: adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’, opmerking 7.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Angliederungsfaktoren zur Zuständigkeitsaufteilung, der Verwaltung der Altlasten, des Datenaustausches im Bereich der Familienleistungen und der Modalitäten der Zuständigkeitsübertragung zwischen Kindergeldkassen’, opmerking 7.1; adv.RvS 63.500/2 van 11 juli 2018 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l’échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d’allocations familiales’, opmerking 8.1.

¹¹ Zie ook reeds adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017, opmerking 13.

¹² Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’.

¹³ Adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018, opmerking 7.2.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, opmerking 7.2.1; adv. 63.500/2, opmerking 8.2.1. Zie eerder al adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’, opmerking 9.3.3, *Parl.St.* Parl.D.Gem. 2017-18, nr. 222/1; adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van

Daaruit vloeit voort dat, voor zover de “zorgverzekering-beginselen” van toepassing zijn op de mobiliteitshulpmiddelen,¹⁴ er bij het bepalen van de aanknopingsfactoren in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord ook rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van personen die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer van personen, die hun woonplaats hebben in een deelentiteit (in plaats van in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER of in Zwitserland), maar werkzaam zijn in een andere deelentiteit.

2. Overeenstemming met artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’

7.1. Artikel 63, derde en vierde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 luidt als volgt:

“De Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap^[15] en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, sluiten in elk geval een samenwerkingsakkoord voor het instellen van één loket voor de gehandicapten wat betreft het beheer van de mobiliteitshulpmiddelen bedoeld in artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet en de andere hulpmiddelen van dezelfde aard, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

In afwachting van het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, kennen de bevoegde diensten inzake het gehandicaptenbeleid van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap de mobiliteitshulpmiddelen bedoeld in artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet toe aan de personen die zich te dien einde tot hen richten. De aldus toegekende hulpmiddelen overeenkomstig de regels uitgevaardigd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen ten laste van deze laatste. Elke gemeenschap richt maandelijks een afrekening van de toegekende hulpmiddelen, aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die haar de overeenstemmende middelen stort binnen de zestig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van deze afrekening.”

de Vlaamse Gemeenschap van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, opmerking 11.3.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1.

¹⁴ Zie wat de gezinsbijslagen betreft het voorbehoud in de aangehaalde adviezen: adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 9.3.2; adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017, opmerking 11.3.2; adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018, opmerking 7.2.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, opmerking 7.2.1; adv. 63.500/2, opmerking 8.2.1. Zie ook adv.RvS 62.338/2 van 17 december 2017, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 februari 2018 ‘relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales’, opmerking 6, *Parl.St.* Parl.W. 2017-18, nr. 989/1.

¹⁵ Lees: de CoCoF (zie artikel 138 van de Grondwet en de ter uitvoering ervan aangenomen bijzondere decreten: decreet van 3 april 2014 van de Franse Gemeenschap ‘relatif aux compétences de la Communauté Française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 7°; decreet van 4 april 2014 van de Franse Gemeenschapscommissie ‘relatif aux compétences de la Communauté Française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 7°; decreet van 11 april 2014 van het Waalse Gewest ‘relatif aux compétences de la Communauté Française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire’, artikel 3, 7°).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd verduidelijkt wat met “één loket” wordt bedoeld. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 heeft geleid, merkten de indieners het volgende op:

“Onder één loket dient te worden verstaan een hulpsysteem waarbij de gehandicapte het geheel van de mobiliteitshulpmiddelen waarvan hij of zij kan genieten, kan verkrijgen door zich tot één enkele dienst te richten. In afwachting van dit Samenwerkingsakkoord kennen de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap (VAPH, Phare), overeenkomstig de regelen bepaald door de GGC, de mobiliteitshulpmiddelen toe aan de personen die zich tot hen richten.”¹⁶

In de toelichting bij een amendement op de voorgestelde tekst, dat vervolgens werd goedgekeurd door de bevoegde Senaatscommissie,¹⁷ preciseerden de indieners van het voorstel het volgende:

“De indieners van het voorstel zien tot slot niet in hoe het voorgestelde artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zou ingaan tegen de finaliteit van een enig loket, dat zoals uit het voorstel blijkt, moet gerealiseerd worden in hoofde van de gehandicapte, en niet vanuit de instelling zoals de Raad van State – verkeerdelijk – aangeeft in zijn advies nr. 53.932/AV). Dit betekent aldus dat het enig loket kan worden opgericht ofwel door twee instanties die aanwezig zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (VAPH en Phare), zolang het voor de gehandicapte maar volstaat om zich tot één van de twee te wenden om de totaliteit van de hulpmiddelen te bekomen, ofwel door een instantie die onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie valt.”¹⁸

Uit deze passages valt af te leiden dat de bijzondere wetgever met de notie “één loket” niet zozeer de organisatie van één loket of dienst in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor ogen had, maar wel de onderlinge afstemming door de bevoegde overheden van hun bevoegdheidsuitoefening, zodat de persoon met een handicap zich slechts tot één loket of dienst dient te wenden om al zijn rechten of aanspraken op mobiliteitshulpmiddelen te kunnen uitoefenen.

Er dient te worden nagegaan of de om advies voorgelegde regeling daarmee in overeenstemming is.

7.2. Artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarvan de instemming wordt beoogd, heeft betrekking op de aanvraag voor een tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen door een inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Er wordt bepaald dat voor de indiening van de aanvraag voor een tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen, de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad “zijn aanvraag voor tegemoetkoming [kan] indienen bij hetzij het loket van de GGC, hetzij de zorgkas van de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) en wat de aanvullende tegemoetkoming betreft, bij de

¹⁶ Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, 7 en 194.

¹⁷ Verslag (MOUREAU en BEKE) namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat, 2013-14, nr. 5-2232/5, 352.

¹⁸ Amendement nr. 29 bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat, 2013-14, nr. 5-2232/4, 26.

instantie via een uniek loket, vermeld in artikel 63, derde lid, van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (BWBI)”.

In de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde voorontwerp wordt die bepaling van het samenwerkingsakkoord als volgt toegelicht:

“Het tweede lid van paragraaf 1 van dit artikel handelt specifiek over Brussel. Wie in Brussel woont en aangesloten is bij de Vlaamse sociale bescherming kan zijn aanvraag voor een mobiliteitshulpmiddel zowel bij de Vlaamse sociale bescherming indienen als bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.”

Hierover is een apart samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Dit apart samenwerkingsakkoord, hierna Uniloketsamenwerkingsakkoord genoemd,¹⁹ is volgens de gemachtigde wel al gesloten, maar er is nog niet mee ingestemd door alle betrokken wetgevers. Volgens de gemachtigde alludeert de verwijzing naar het “uniek loket” in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend naar het uniek loket zoals dat wordt geregeld in het Uniloketsamenwerkingsakkoord. In artikel 1, 4°, van dat laatste samenwerkingsakkoord wordt “uniek loket” omschreven als volgt:

“overeenkomstig artikel 63, derde lid van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (BWBI), bouwen de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) anderzijds een uniek loket uit op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

In dit uniek loket kan de zorgbehoevende het geheel van zijn mobiliteitshulpmiddelen verkrijgen, zowel de in oorsprong door de federale overheid als door de gemeenschappen gefinancierde mobiliteitshulpmiddelen. Onder één loket dient te worden verstaan: een hulpsysteem waarbij de persoon met een zorgbehoefte het geheel van de mobiliteitshulpmiddelen waarvan hij of zij kan genieten, kan verkrijgen door zich tot één enkele dienst te richten.”

In het kader van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord preciseerde de gemachtigde²⁰ voorts dat in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, met het begrip “aanvullende tegemoetkoming” (in de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord: “intervention complémentaire”) het volgende wordt bedoeld:

“Dit slaat op de aanvullingen die vroeger via VAPH werden verleend of door de Phare.”

7.3. Dezelfde gemachtigde verklaarde nadrukkelijk dat het de bedoeling is dat het Uniloketsamenwerkingsakkoord ten laatste samen met het om instemming voorgelegde

¹⁹ Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de CoCoF en de GGC ‘betreffende het uniek loket voor mobiliteitshulpmiddelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad’.

²⁰ Die verklaring vindt steun in onder meer artikel 5, tweede lid en 8, van het Uniloketsamenwerkingsakkoord.

samenwerkingsakkoord in werking treedt, en dat het niet de bedoeling is dat de hypothese van artikel 63, vierde lid, van de bijzondere wet 12 januari 1989 zich voordoet. De verschillende bevoegde wetgevers zullen er dan ook dienen over te waken dat de instemmingsakten met beide samenwerkingsakkoorden tijdig worden goedgekeurd. Indien niet tijdig met het Uniloketsamenwerkingsakkoord zou worden ingestemd, is de regeling van het om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord kennelijk in strijd met artikel 63, vierde lid, dat uitgaat van de uitoefening van de bevoegdheid van de GGC door de organen van de Vlaamse Gemeenschap en de CoCoF.

7.4. Door in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend eerst te bepalen dat een aanvraag kan worden gedaan hetzij bij een zorgkas in het kader van de Vlaamse Sociale Bescherming, hetzij bij het GGC-loket, en vervolgens voor de aanvullende tegemoetkoming het uniek loket ter sprake te brengen, wordt op zijn minst de indruk gewekt dat de persoon met een handicap zijn aanvragen bij verschillende instanties moet doen en aldus zijn rechten niet kan laten gelden bij “één loket”. Of die indruk terecht is, zal moeten worden onderzocht bij het onderzoek van de instemmingsakten met het Uniloketsamenwerkingsakkoord.

Los van de vraag of het Uniloketsamenwerkingsakkoord in overeenstemming is met artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, verdient het aanbeveling om het tweede lid van artikel 5, § 1, zodanig te wijzigen dat ofwel enkel wordt bepaald dat de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn aanvraag kan indienen overeenkomstig het Uniloketsamenwerkingsakkoord, ofwel duidelijk blijkt dat de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zich voor alle mobiliteitshulpmiddelen tot één loket (hetzij de zorgkas, hetzij het GGC-loket, hetzij Phare) kan wenden. Minstens dient dit te worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

3. Overeenstemming met het internrechtelijk vrij verkeer

8.1. Het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, beoogt op twee vlakken het vrij verkeer van enerzijds de rechthebbenden op mobiliteitshulpmiddelen en anderzijds de bandagisten/orthopedagogisch technologen in de mobiliteitshulpmiddelen en de producenten van mobiliteitshulpmiddelen te regelen. Enerzijds wil het samenwerkingsakkoord de mobiliteit van de rechthebbenden tussen de verschillende deelentiteiten vergemakkelijken door een regeling te treffen voor het geval de woonplaats van de rechthebbende verplaatst wordt naar een andere deelentiteit (artikelen 6 tot 9). Anderzijds wordt beoogd voor bandagisten en orthopedisch technologen die in de verschillende deelentiteiten actief zijn, te voorzien in het principe van de gelijkstelling van de machtiging om in het kader van derdebetalersregeling een tegemoetkoming te verkrijgen (artikel 10, tweede lid),²¹ alsook voor producenten en leveranciers van mobiliteitshulpmiddelen die in verschillende deelentiteiten hulpmiddelen op de markt brengen, te voorzien in de mogelijkheid om slechts één aanvraag voor de erkenning van een

²¹ Met dien verstande dat bijkomende criteria voor de machtiging ook gelden voor de gelijkgestelde bandagisten (artikel 11).

product in te dienen die geldt voor alle deeltentiteiten, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 12, eerste lid).

8.2. Wanneer de deeltentiteiten hun bevoegdheid inzake mobiliteitshulpmiddelen uitoefenen, moeten ze dat doen met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen.²²

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming nogmaals in herinnering is gebracht, impliceren de “principes van vrij verkeer het principe van de wederzijdse erkenning. Dit principe betekent volgens het Grondwettelijk Hof dat een persoon die diensten aanbiedt op het grondgebied van een deel van de Staat en de daar van toepassing zijnde regels naleeft, verondersteld wordt deze activiteit vrij te kunnen uitoefenen op het grondgebied van elk ander deel van de Staat, behalve indien deze laatste het nodig acht om striktere regels op te leggen teneinde een legitieme doelstelling te verwezenlijken”.²³

8.3. Door de automatische gelijkstelling van de bandagisten/orthopedisch technologen in de mobiliteitshulpmiddelen die door een andere deeltentiteit gemachtigd zijn (en er hun exploitatiezetel hebben) om in het kader van een derdebetalersregeling tegemoetkomingen voor mobiliteitshulpmiddelen te ontvangen (artikel 10, tweede lid), wordt het principe van de wederzijdse erkenning in beginsel gerespecteerd.

Artikel 11, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt evenwel dat een bevoegde deeltentiteit “bijkomende criteria” kan opleggen die tevens gelden voor de gelijkgestelde bandagisten, terwijl artikel 10, vierde lid, de bevoegde deeltentiteit de mogelijkheid biedt om de gelijkstelling in te trekken of te schorsen, niet alleen wanneer de gelijkgestelde bandagist/orthopedisch technoloog niet aan de bijkomende criteria voldoet, maar ook wanneer die niet voldoet aan de (basis)voorwaarden van de bevoegde deeltentiteit.

In weerwil van het stilzwijgen van het samenwerkingsakkoord,²⁴ zal een deeltentiteit, om in overeenstemming te zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning, slechts bijkomende criteria kunnen vaststellen of de gelijkstelling kunnen schorsen of intrekken, wanneer daarvoor legitieme doelstellingen kunnen worden aangevoerd. Dat hierover door de deeltentiteiten overleg zal worden gevoerd (artikel 11, tweede lid), is op zichzelf niet voldoende om met dat beginsel in overeenstemming te blijven.

²² Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Hoewel dat artikel “kadert in de toewijzing van bevoegdheden aan de Gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven” (GwH 14 november 1991, nr. 32/91, 5.B.1.7).

²³ Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 91. Zie ook GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.3.

²⁴ De memorie van toelichting laat uitschijnen dat bijkomende criteria slechts kunnen worden opgelegd “voor specifieke doelgroepen” (zie de bespreking van artikel 10 in de memorie).

4. Opmerkingen bij de verschillende artikelen van het samenwerkingsakkoord

Artikel 11

9. Artikel 11, tweede lid, bepaalt dat de deeltentiteiten in overleg gaan voor het specificeren van bijkomende criteria die aan bandagisten kunnen worden opgelegd als voorwaarde voor de terugbetaling van prestaties. Gevraagd of het om een nieuw substantieel vormvereiste gaat, verklaarde de gemachtigde naar aanleiding van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord het volgende:

“Dit is een engagement tot voorafgaand overleg alvorens nieuwe kwaliteitseisen in te voeren. We hebben hiertoe ook een overlegorgaan voorzien in artikel 14. Dit is een inspanningsverbintenis.”

Ondanks deze verklaring van de gemachtigde lijkt het overleg een verplichting voor de organen van de deeltentiteiten opdat zij de betrokken bevoegdheid kunnen uitoefenen. Zoals de bepaling is geformuleerd, vormt het overleg voor de totstandkoming van reglementaire bepalingen een voorafgaand substantieel vormvereiste, waarvan de naleving door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de hoven en rechtbanken zal worden bewaakt. Deze vormvereiste is immers van aard om de inhoud van de reglementaire akten waarop ze betrekking heeft te beïnvloeden, en kan bovendien gevolgen hebben voor de rechten en verplichtingen van de bandagisten die door de verordenende maatregelen worden geraakt.

Artikel 14

10. Krachtens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord wordt een overlegorgaan geïnstalleerd om de technische competenties en expertise te delen en om ervaringen uit te wisselen. Indien het de bedoeling is dat de deeltentiteiten in het overlegorgaan overleggen over de bijkomende criteria, zoals dezelfde gemachtigde laat uitschijnen (zie opmerking 9), wordt dit het best uitdrukkelijk bepaald. In artikel 14 is immers enkel sprake van de “erkenning van producten” en van de “technische specificaties”.

Artikel 15

11. In verband met artikel 15 van het samenwerkingsakkoord preciseerde dezelfde gemachtigde dat in een “uitvoeringsakkoord” verder geconcretiseerd zal worden wat onder “noodzakelijke informatie” dient te worden verstaan. Voor zover hiermee een uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt bedoeld in de zin van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient zulks uitdrukkelijk in de tekst van artikel 15 tot uiting te worden gebracht.

Artikel 16

12. In artikel 16 wordt bepaald dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op 1 januari 2019. Daartoe is vereist dat alle partijen tegen dan met het akkoord hebben ingestemd, dat de instemmingsnormen in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt en dat ze in werking zijn getreden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE