



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.303/1
van 8 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin ‘betreffende de uitvoering van de
Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke
basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft’

Op 30 januari 2019 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 8 maart 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2019.

*

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. 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 van het ministerieel besluit van 9 maart 2017 ‘betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming’ dat wordt opgeheven. Daarnaast wordt een ministerieel besluit¹ opgeheven, terwijl in vier andere ministeriële besluiten² beperkte wijzigingen worden aangebracht om ze aan te passen aan de nieuwe terminologie van de tegemoetkomingen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. De ontworpen bepalingen hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2019.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen volgt, vinden de bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’, die in het tweede lid van de aanhef worden vermeld. Deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

3.2. In het tweede lid van de aanhef moet evenwel geen melding worden gemaakt van artikel 161, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018. Wel rechtsgrond vormt daarentegen artikel 162, derde lid, van dit besluit, meer bepaald voor de artikelen 42 en 43 van het ontwerp, althans wat het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden betreft.

In het eerste lid van de aanhef moet ook melding worden gemaakt van artikel 19, eerste lid, 8°, van het decreet van 18 mei 2018 (voor wat betreft de klacht bij de ombudsdienst, geregeld in artikel 2 van het ontwerp).

¹ Ministerieel besluit van 31 oktober 2003 ‘houdende uitvoering van artikel 33, 1e lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2001 houdende de erkenning, de registratie en de machtiging en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering’.

² Ministerieel besluit van 6 januari 2006 ‘tot regeling van de vaststelling van de ernst en de duur van het verminderd zelfzorgvermogen aan de hand van de BEL-profielschaal in het kader van de Vlaamse zorgverzekering’; ministerieel besluit van 21 december 2007 ‘houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’; Ministerieel besluit van 29 november 2011 houdende de bepaling van resultaatsgerichte indicatoren voor de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen; Ministerieel besluit van 25 maart 2014 ‘houdende nadere regels tot uitvoering van artikel 27/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement’.

3.3. Voor artikel 42 van het ontwerp lijkt geen rechtsgrond voorhanden, voor zover die bepaling van toepassing is op alle tegemoetkomingen. In het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018, met name artikel 162, wordt de minister enkel gemachtigd om de vertegenwoordiging te regelen in het kader van het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (de vroegere zorgverzekeringstegemoetkoming).

3.4. Een minister beschikt niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals die aan de Vlaamse Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De algemene uitvoeringsbepaling in artikel 669 van het besluit van 30 november 2018 waarbij de minister wordt belast met de uitvoering van dat besluit, kent de minister evenmin een verordnungsbevoegdheid toe, maar beoogt enkel de administratieve maatregelen die voor de toepassing van het besluit noodzakelijk zijn. Bijgevolg dient voor de wijzigingsbepalingen die zijn opgenomen in de artikelen 78 tot 80 van het ontwerp, die louter terminologische wijzigingen bevatten maar die als zodanig geen betrekking hebben op de Vlaamse sociale bescherming, rechtsgrond te worden gezocht in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de gewijzigde bepalingen.

Zo vindt artikel 78 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, 22°, c), van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 93, § 1, tweede lid, en 99, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’. Artikel 79 van het ontwerp vindt van zijn kant rechtsgrond in artikel 3, B, 1°, van bijlage V bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers’ dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 48, tweede lid, van het ‘woonzorgdecreet’ van 13 maart 2009. Artikel 80 van het ontwerp, ten slotte, vindt rechtsgrond in artikel 27/3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 ‘houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement’ dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 8 van het decreet van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Luidens artikel 85 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met terugwerkende kracht op 1 januari 2019.

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.³ Ze 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 2019 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. Zo zou bijvoorbeeld een klacht bij de ombudsman die sinds 1 januari 2019 is ingediend niet onontvankelijk kunnen worden verklaard omdat hij niet voldoet aan de voorwaarden vastgelegd in artikel 2 van het ontwerp. Evenmin zou de zorgkas kunnen worden verweten dat ze ingediende klachten op een andere wijze heeft geregistreerd dan de wijze bedoeld in artikel 2 van het ontwerp. Evenmin zou een beslissing tot terugvordering van tegemoetkomingen die ten onrechte werden uitbetaald aan zorgvoorzieningen of verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die sedert 1 januari 2019 door een zorgkas is genomen, als onwettig kunnen worden beschouwd omdat de erin bedoelde vermeldingen niet voldoen aan artikel 41 van het ontwerp.

Aanhef

5. Gelet op hetgeen hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond moet in het huidige eerste lid van de aanhef ook melding worden gemaakt van artikel 19, eerste lid, 8°, van het decreet van 18 mei 2018, en moet in het huidige tweede lid van de aanhef ook melding worden gemaakt van artikel 162, derde lid, van het besluit van 30 november 2018. De verwijzing naar artikel 161, tweede lid, van dit besluit moet worden weggelaten.

Daarnaast moeten, overeenkomstig hetgeen *sub* 3.4 is opgemerkt, voor het eerste lid van de aanhef, drie nieuwe leden worden ingevoegd en dienen tussen het huidige eerste en tweede lid van de aanhef, eveneens drie nieuwe leden te worden ingevoegd.

6 Het ministerieel besluit dat wordt vermeld in het achtste lid van de aanhef wordt door het ontwerp niet gewijzigd of opgeheven en de vermelding ervan is geenszins noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid kan dan ook worden weggelaten.

³ Zie GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.14; GwH 4 maart 2008, nr. 41/2008, B.7.3.

7. Na het tiende lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin melding wordt gemaakt van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 16 januari 2019.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME