



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 65.482/3  
van 21 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging  
van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008  
betreffende de samenwerkingsinitiatieven  
eerstelijnsgezondheidszorg’

Op 19 februari 2019 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 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 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 ‘betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg’. Daarmee wordt de integratie voltooid van de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (hierna: GDT’s), waarvoor de bevoegdheid bij de Zesde Staatshervorming is overgeheveld van de federale overheid naar de gemeenschappen, in het decreet van 3 maart 2004 ‘betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders’. Die integratie was reeds voorbereid met de nog in werking te stellen artikelen 21 tot 32 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

De GDT’s zullen voortaan worden erkend als samenwerkingsinitiatieven eerste lijnsgezondheidszorg (hierna: SEL’s) en de bedragen die tot nog toe werden besteed aan de subsidiëring van de GDT’s worden gevoegd bij de bedragen besteed aan de subsidiëring van de SEL’s. De opdrachten van de SEL’s worden eveneens aangepast. De SEL’s worden in hun aangepaste vorm erkend voor een maximale periode van twee jaar, tot de overgang ervan naar de zogenaamde zorgraden is gerealiseerd bij het ontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’.<sup>1</sup>

Er wordt voorzien in de opheffing van een aantal koninklijke besluiten en een ministerieel besluit die betrekking hebben op de GDT’s.

Het ontwerp bevat een overgangsbepaling die inhoudt dat een rechtspersoon of, in voorkomend geval, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, die op 31 december 2018 al erkend is als SEL of als GDT, zijn erkenning of erkenningen behoudt overeenkomstig de regelgeving die op 31 december 2018 voor de betrokken erkenning(en) van toepassing was. De betrokken rechtspersoon of, in voorkomend geval, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, kan uiterlijk tot 1 juli 2019 een aanvraag indienen om de erkenning om te zetten in een erkenning als SEL, overeenkomstig de regelgeving van toepassing op het moment van de aanvraag. Zij moeten uiterlijk op 1 juli 2019 de vernieuwde opdrachten van de SEL’s uitvoeren.

De artikelen 32 en 33 van het decreet van 15 juli 2016 krijgen uitwerking met ingang van 1 januari 2019. Dat artikel 32 schrapt de vermelding van de woorden “geïntegreerde diensten voor thuisverzorging” in artikel 170, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’, terwijl artikel 33

<sup>1</sup> *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1878/1.

voorziet in de opheffing van artikel 36<sup>terdecies</sup> van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

Het te nemen besluit heeft eveneens uitwerking met ingang van 1 januari 2019.

### RECHTSGROND

3. De artikelen 1 tot 10, 12 en 13, 2°, van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 8, §§ 2 en 3, 10, §§ 2 en 3, en 24, § 1, van het decreet van 3 maart 2004.

4. Artikel 13, 1°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 116, tweede lid, van het decreet van 15 juli 2016.

5. De rechtsgrond voor de opheffingsbepalingen in artikel 11 van het ontworpen besluit ligt ofwel in de wets- of decreetsbepalingen die de rechtsgrond vormen voor het op te heffen besluit ofwel, indien deze wets- of decreetsbepalingen zijn opgeheven, in 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 de decreetsbepaling die de rechtsgrond van het op te heffen besluit opheft.

Voor de opheffing van het koninklijk besluit van 8 juli 2002 ‘tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging’ (artikel 11, 1°, van het ontworpen besluit) kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 32 van het decreet van 15 juli 2016.

De rechtsgrond voor de opheffing van het koninklijk besluit van 14 mei 2003 ‘tot vaststelling van de verstrekkingen omschreven in artikel 34, eerste lid, 13°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ en van het ministerieel besluit van 18 november 2005 ‘tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden waarin een tegemoetkoming kan worden toegekend voor de verstrekkingen omschreven in artikel 34, eerste lid, 13°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ (artikel 11, 2° en 5°, van het ontworpen besluit) wordt geboden door de artikelen 34, eerste lid, 13°, 35, § 1, vijfde lid, en 37, § 12, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

Voor de opheffing van het koninklijk besluit van 15 december 2009 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiering toekent aan de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging’ (artikel 11, 3°, van het ontworpen besluit) kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 33 van het decreet van 15 juli 2016.

De rechtsgrond voor de opheffing van het koninklijk besluit van 27 maart 2012 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Verzekeringscomité met toepassing van artikel 56, § 2, eerste lid, 3°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor

geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, overeenkomsten kan sluiten voor de financiering van de deelname aan overleg rond een psychiatrische patiënt, de organisatie en coördinatie van dit overleg en de functie van referentiepersoon' (artikel 11, 4°, van het ontworpen besluit) wordt geboden door artikel 56, § 2, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

6. Gelet op hetgeen in de opmerkingen 3 tot 5 is uiteengezet, moet:
- voor het huidige eerste lid een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
  - tussen dat nieuwe lid en het huidige eerste lid een nieuw tweede lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 34, eerste lid, 13°, 35, § 1, vijfde lid, 37, § 12, en 56, § 2, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994;
  - in het huidige eerste lid worden verwezen naar de artikelen 8, §§ 2 en 3, 10, §§ 2 en 3, en 24, § 1, van het decreet van 3 maart 2004;
  - in het huidige tweede lid meer precies worden verwezen naar artikel 116, tweede lid, van het decreet van 15 juli 2016, alsook naar de artikelen 32 en 33 ervan.
7. In het huidige tiende lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State.

### Artikel 2

8. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp schrijve men “wordt vervangen als volgt” in plaats van “wordt gewijzigd als volgt”.

### Artikel 11 en 12

9. De artikelen 11 en 12 van het ontwerp moeten worden omgewisseld.
10. In de inleidende zin van het huidige artikel 12 van het ontwerp schrijve men “In hetzelfde besluit wordt een artikel 32/1 *ingevoegd*, (...)”.

### Artikel 13

11.1. De artikelen 32 en 33 van het decreet van 15 juli 2016 en het te nemen besluit treden overeenkomstig artikel 13 ervan in werking op (lees: hebben uitwerking met ingang van) 1 januari 2019. Op de vraag of die terugwerkende kracht nodig is en hoe hij kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Vanaf 1 januari 2019 worden beide erkenningen, die in wezen al aan dezelfde rechtspersoon werden toegekend, in elkaar geschoven met behoud van de erkenning van een SEL. Dit vormt een administratieve vereenvoudiging, waar de SEL's zelf vragende partij voor zijn. Gezien de GDT's ophouden te bestaan als afzonderlijke entiteit kan de federale regelgeving over de GDT-erkenning vanaf die datum ook opgeheven worden. Voor de SEL's/GDT's betekent dit een samenvoeging van de subsidies voor SEL's en GDT's, met beperkte wijziging van de toegekende opdrachten. De opdracht van het GDT rond de organisatie van multidisciplinair overleg blijft behouden. De opdrachten die niet meer relevant zijn, worden geschrapt en een opdracht rond ondersteuning van de vorming van eerstelijnszones en zorgraden wordt toegevoegd. Die laatste opdracht wordt reeds sinds de vorming van eerstelijnszones (midden 2018) uitgevoerd door de SEL's en nu, met dit wijzigingsbesluit, officieel van karakter.

(...)

Door de Zesde Staatshervorming is de materie rond GDT overgeheveld naar de deelstaten. Tot en met 31 december 2018 voerden het RIZIV en de federale overheid de bevoegdheid nog uit. Deze regeling liep af op 1 januari 2019. De Vlaamse overheid moet vanaf 1/1/2019 dus instaan voor de uitvoering van de materie rond GDT. Zij kiest ervoor om te vereenvoudigen door de erkenningen van GDT en SEL in elkaar te schuiven. Dit doet geen afbreuk aan de verworven rechten, met uitzondering van de looptijd van de erkenning. Bij de SEL's liep de erkenning voor zes jaar, terwijl deze nu teruggebracht wordt tot maximaal twee jaar. Deze regeling werd met de SEL's uitvoerig besproken, in functie van hun nieuwe opdracht rond de ondersteuning van de eerstelijnszones en toekomstige zorgraden.”

11.2. Tegen de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van de artikelen 32 en 33 van het decreet van 15 juli 2016 bestaat geen bezwaar, aangezien de erin vervatte omzetting van rechtswege van de vroegere erkenning als GDT in een erkenning als SEL onontbeerlijk lijkt voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, namelijk de vlotte en rechtszekere integratie van de GDT's in de SEL's.

11.3. 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 ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De omvorming van de erkenning op zich is niet problematisch, aangezien het ontworpen artikel 32/1 (huidig artikel 12 van het ontwerp) tot gevolg heeft dat de bestaande erkenningen worden behouden.

De opdrachten die de SEL's moeten uitvoeren worden gewijzigd. De erkende SEL's moeten de nieuwe opdrachten echter pas uiterlijk op 1 juli 2019 uitvoeren, zodat er niet met terugwerkende kracht nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan de SEL's.

De omzetting van een vroegere erkenning naar een nieuwe erkenning kan worden aangevraagd tot 1 juli 2019. Ook deze aanvraagprocedure is bijgevolg niet problematisch.

Anders is het evenwel voor de bepalingen met betrekking tot de beperking van de duur van de erkenning van zes jaar tot maximaal twee jaar (artikel 3 van het ontwerp) en de schrapping van de mogelijkheid om de erkenning te verlengen (artikel 5 van het ontwerp). Die bepalingen houden immers in dat voor erkenningen verleend tussen 1 januari 2019 en de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het te nemen besluit, de duur van de erkenning beperkt is tot maximaal twee jaar, terwijl dat zonder terugwerkende kracht zes jaar zou zijn en dat voor erkenningen die aflopen in die periode geen verlenging meer kan worden gevraagd, terwijl dat zonder terugwerkende kracht nog wel mogelijk zou zijn

In de bisnota aan de Vlaamse Regering wordt over die twee artikelen het volgende uiteengezet:

“Artikel 3 wijzigt de looptijd van de huidige erkenning door deze te beperken tot maximaal twee jaar. Deze wijziging kadert volledig in de hervorming naar zorgraden en eerstelijnszones. In de beleidsvisietekst, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 februari 2017, wordt over deze beweging uitgebreid uitleg gegeven. Van zodra het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen, de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders van kracht kan gaan, zal de erkenning van de zorgraden ook een feit worden. De financiële middelen van de SEL's zullen overgaan naar de erkende zorgraden. Dit betekent *de facto* een opheffing van het SEL als structuur. Om die overgang vlot en naadloos te laten aansluiten, wordt de looptijd van de erkenning dus teruggebracht tot maximaal twee jaar. Concreet zou een SEL erkend blijven tot maximaal 31 december 2020.

(...)

In artikel 5 van het voorontwerpbesluit worden de bepalingen rond de verlenging van de erkenning opgeheven. Deze bepalingen worden zinloos gezien de looptijd van de erkenning wordt teruggebracht naar maximaal twee jaar omwille van de overgang naar de erkende zorgraden.”

Er is geen noodzaak om nu al te voorzien in terugwerkende kracht om de looptijd van de erkenningen te beperken tot maximaal twee jaar. Van zodra de Vlaamse Regering de inwerkingtreding van het aan te nemen ontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’ heeft geregeld en de opheffing van de thans geldende regeling inzake de SEL's (zie de artikelen 30 tot 32 en 34 van het voormelde ontwerp van decreet), zullen de lopende erkenningen van de SEL's worden beëindigd zodat de zorgraden in de plaats ervan kunnen komen.

De artikelen 3 en 5 van het ontwerp moeten dan ook worden uitgezonderd van de terugwerkende kracht tot 1 januari 2019.

### SLOTOPMERKING

12. De artikelen 21 tot 31 van het decreet van 15 juli 2016, die eveneens betrekking hebben op de GDT's, worden niet in werking gesteld. Het is immers, zoals de gemachtigde beaamde, de bedoeling dat de betrokken wijzigingsbepalingen van het decreet van 3 maart 2004 nooit in werking treden omdat werd geopteerd voor het vervangen van de erkenning en subsidiëring als GDT door een erkenning en subsidiëring als SEL. Aangezien artikel 116, tweede lid, van het voormelde decreet bepaalt dat de artikelen 21 tot 33 in werking treden op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum en uiterlijk op 1 januari 2020, zullen de artikelen 21 tot 31 uiterlijk op die datum moeten worden opgeheven.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het is de bedoeling dat de artikelen 21 tot 31 van het decreet van 15 juli 2016 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin nooit in werking treden. Overeenkomstig artikel 116, tweede lid, treden deze artikelen echter in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum en uiterlijk op 1 januari 2020. Momenteel is er niet voorzien in een decretale opheffingsbepaling van de artikelen 21 tot 31 van het decreet van 15 juli 2016. Hier kan er wel op worden gewezen dat, in uitvoering van het artikel 30 van het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders een bepaling zal worden opgenomen aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden dat het decreet van 3 maart 2004 opheft.”

Het ontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’ bevat echter geen machtiging aan de Vlaamse Regering om de artikelen 21 tot 31 van het decreet van 15 juli 2016 op te heffen. Er zijn dan ook twee mogelijkheden: ofwel wordt in het voormelde ontwerp van decreet bij amendement alsnog een dergelijke machtiging opgenomen, ofwel wordt tijdig een decretaal initiatief genomen om de voormelde decretale bepalingen op te heffen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT