# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 65.945/3
van 9 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

Op 9 april 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 erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2019. 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 Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2019.

*

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

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 tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake de zorgraden in het (nog niet bekendgemaakte) decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’, dat op 3 april 2019 door het Vlaams Parlement werd aangenomen.[1] Het ontwerp regelt ook de inwerkingtreding van dat decreet.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat de definities. Hoofdstuk 2 regelt de opdrachten en de werkingsvoorwaarden van de zorgraden. Hoofdstuk 3 betreft de samenstelling van de zorgraden. Hoofdstuk 4 regelt de toekenning en de weigering van de erkenning als zorgraad. Hoofdstuk 5 regelt de procedure voor de schorsing en de intrekking van een erkenning als zorgraad, terwijl hoofdstuk 6 betrekking heeft op de vrijwillige intrekking van de erkenning op verzoek van een zorgraad. Hoofdstuk 7 regelt de subsidiëring van de zorgraden. Hoofdstuk 8 belast het agentschap Zorg en Gezondheid met het toezicht op de erkennings- en subsidievoorwaarden voor zorgraden. Hoofdstuk 9 omschrijft het werkingsgebied van elk van de zorgraden.

Hoofdstuk 10 omvat de slotbepalingen. Er wordt voorzien in de opheffing van het decreet van 3 maart 2004 ‘betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 ‘betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg’ (artikel 27), in een overgangsregeling voor bestaande samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg (artikel 28), en in de inwerkingstelling van het decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’ en van het te nemen besluit op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 29).

## RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt blijkens de aanhef gezocht in een aantal bepalingen van het decreet ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’ (hierna: het decreet), meer bepaald in artikel 10, tweede en derde lid, artikel 11, vierde lid, artikel 12, vierde lid, artikel 13, eerste lid, artikel 25, derde lid, artikel 28, eerste lid, en de artikelen 30, 32 en 34 ervan.

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1878/3.

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondtabel.

| | |
|---|---|
| Artikel 1 | (definities) |
| Artikel 2 | Artikel 11, vierde lid (bijkomende opdrachten) |
| Artikel 3 | Artikel 11, vierde lid (nadere precisering opdrachten) |
| Artikel 4 | Artikel 11, vierde lid (nadere precisering opdrachten) |
| Artikel 5 | Artikel 11, vierde lid (nadere precisering opdrachten) |
| Artikel 6 | Artikel 11, vierde lid (nadere precisering opdrachten) |
| Artikel 7 | Artikel 11, vierde lid (nadere precisering opdrachten) |
| Artikel 8 | Artikel 12, vierde lid (nadere regels samenstelling) |
| Artikel 9 | Artikel 12, vierde lid (nadere regels samenstelling) |
| Artikel 10 | Artikel 10, tweede lid (duur van de erkenning) |
| Artikel 11 | Artikel 10, tweede lid (erkenningsvoorwaarden) |
| Artikel 12 | Artikel 10, tweede lid (regels om erkenning te verlenen)<br>Artikel 28, eerste lid (erkenningsprocedure) |
| Artikel 13 | Artikel 10, tweede lid (regels om erkenning te verlenen)<br>Artikel 28, eerste lid (erkenningsprocedure) |
| Artikel 14 | Artikel 10, tweede lid (erkenningsvoorwaarden) |
| Artikel 15 | Artikel 10, tweede lid (regels schorsing/intrekking erkenning)<br>Artikel 28, eerste lid (procedure schorsing/intrekking) |
| Artikel 16 | Artikel 10, tweede lid (regels schorsing/intrekking erkenning)<br>Artikel 28, eerste lid (procedure schorsing/intrekking) |
| Artikel 17 | Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden) |
| Artikel 18 | Artikel 10, derde lid (subsidie) |
| Artikel 19 | Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden) |
| Artikel 20 | Artikel 10, derde lid (subsidie) |

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

| | |
|---|---|
| Artikel 21 | Artikel 10, derde lid (subsidie) |
| Artikel 22 | Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden) |
| Artikel 23 | Artikel 25, derde lid (reserve) |
| Artikel 24 | Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden) |
| Artikel 25 | Artikel 20 Bijzondere Wet Hervorming der Instellingen, in samenhang met artikel 24 en 25 (controle erkennings- en subsidievoorwaarden) |
| Artikel 26 | Artikel 13, eerste lid (werkgebied) |
| Artikel 27, 1° | Artikel 30 (opheffing eerstelijnsdecreet) |
| Artikel 27, 2° | (opheffen SEL-besluit) |
| Artikel 28 | Artikel 32 (overgangsmaatregelen SEL) |
| Artikel 29 | Artikel 34 (inwerkingtreding eerstelijnsdecreet) |
| Artikel 30 | |

Met de rechtsgrondanalyse in deze tabel kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De machtiging in artikel 12, vierde lid, van het decreet om “nadere regels over de samenstelling van de zorgraad” te bepalen, biedt geen rechtsgrond om naast de samenstelling van het bestuursorgaan van die zorgraden, specifiek voor de zorgraad die het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als werkgebied heeft, de samenstelling van een “stuurgroep” te regelen in artikel 9, § 3, van het ontworpen besluit.

Artikel 10, vierde lid, van het decreet schrijft immers voor dat een zorgraad de vorm aanneemt van “een privaatrechtelijke vereniging met rechtspersoonlijkheid die rechtstreeks noch onrechtstreeks enig vermogensvoordeel mag uitkeren of bezorgen behalve voor het belangeloze doel dat in de statuten bepaald is”. Bijgevolg wordt de samenstelling van eventuele bestuursorganen bepaald door het Wetboek van vennootschappen en verenigingen,[2] dat voor verenigingen[3] enkel voorziet in een bestuursorgaan en een algemene vergadering, maar niet in een “stuurgroep”. In artikel 9, § 3, van het ontworpen besluit moet de term “stuurgroep” dan ook worden vervangen door de term “bestuursorgaan”.

[2] Zoals ingevoerd bij de wet van 23 maart 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen’.

[3] Zowel verenigingen zonder winstoogmerk als internationale verenigingen zonder winstoogmerk (zie artikel 1:6, § 2, van het voormelde Wetboek.

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

3.2. In artikel 10, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de erkenning ten vroegste kan ingaan op 1 juli 2020. Hoewel het in de rechtsgrondtabel vermelde artikel 10, tweede lid, van het decreet niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet, kan worden aangenomen dat voor een dergelijke maatregel mede gesteund kan worden op artikel 34 van het decreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om "voor iedere bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen". De ontworpen bepaling komt er immers op neer dat de in het decreet vervatte erkenningsregeling (en de ontworpen uitvoering ervan) pas kan ingaan vanaf 1 juli 2020.

3.3. Voor artikel 25 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidievoorwaarden, wordt volgens de rechtsgrondtabel gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met de artikelen 24 en 25 van het decreet. Met die zienswijze kan worden ingestemd, maar al die bepalingen moeten dan ook in de aanhef worden vermeld, wat nu niet het geval is.

3.4. De rechtsgrond voor artikel 27, 2° van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 31, 1°, van het decreet.

## VORMVEREISTEN

4. In de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt betoogd dat de zorgraden een niet-economische dienst van algemeen belang leveren, zodat de ontworpen regeling niet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met die stelling kan worden ingestemd.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.3 en 3.4, moet voor het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en moet in het huidige eerste lid van de aanhef ook worden verwezen naar de artikelen 24, 25 (niet enkel het derde lid ervan) en 31, 1°, van het decreet.

### Artikel 8

6. In artikel 8, tweede lid, van het ontwerp schrijve men "nodigen de" in plaats van "nodigende".

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡

Artikel 9

7. Uit artikel 9, § 1, 1°, f), van het ontwerp vloeit voort dat de openbare centra voor maatschappelijk werk (hierna: OCMW's) tot de welzijnsactoren worden gerekend waarvoor in een vertegenwoordiging wordt voorzien in het bestuursorgaan (en in de stuurgroep – zie daarover opmerking 3.1) van de zorgraden overeenkomstig artikel 9, § 2, eerste lid, 1°, en § 3, tweede lid, 1°, van het ontwerp. Daarbij wordt evenwel voorbijgegaan aan het gegeven dat de OCMW's overeenkomstig artikel 2, 7°, van het decreet reeds begrepen zijn in de lokale besturen waarvoor een afzonderlijke vertegenwoordigingsregeling is uitgewerkt bij artikel 9, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, derde lid, 1°, van het ontwerp. Bovendien zouden daarmee in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verplichtingen worden opgelegd aan de OCMW's, wat niet mogelijk is.[4] Artikel 9, § 1, 1°, f), van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 12

8. Artikel 12, § 1, 6°, van het ontwerp schrijft voor dat (behalve voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad) in een aanvraag tot erkenning als zorgraad moet worden aangetoond dat minstens twee derde van de lokale besturen is vertegenwoordigd in de zorgraad. De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of die bepaling niet in sommige gevallen botst met de beperking van het aantal vertegenwoordigers van die lokale besturen tot zes bij artikel 9 van het ontwerp, zoals bijvoorbeeld in de eerstelijnszone "Kempenland", die blijkens artikel 26, 24°, tien gemeenten omvat.

Artikel 18

9. In artikel 18, § 4, 9°, van het ontwerp schrijve men "ten opzichte van het totale aantal inwoners" in plaats van "ten opzichte van het totale van het totale aantal inwoners".

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[4] Zie adv.RvS 64.944/3 van 24 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1878/1, 114-115.

‡LW-AFTLBIDJ-GFJEFVT‡