



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.796/1
van 3 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende toevoeging van de lokale dienstencentra die onder het paritair comité 330 vallen in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot financiering van sommige sociale akkoorden in bepaalde gezondheidsinrichtingen en -diensten’

Op 11 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende toevoeging van de lokale dienstencentra die onder het paritair comité 330 vallen in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot financiering van sommige sociale akkoorden in bepaalde gezondheidsinrichtingen en -diensten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2020.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt in de eerste plaats de regeling inzake de bijkomende financiering voor de uitrol van functieclassificatie ter uitvoering van het Vijfde Vlaams Intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 ‘voor de social/nonprofitsectoren voor de periode 2018-2020’ (hierna: VIA5) uit te breiden tot de lokale dienstencentra.

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ingevoegde artikelen 16/3 tot 16/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘tot financiering van sommige sociale akkoorden in bepaalde gezondheidsinrichtingen en -diensten’, die betrekking hebben op de functieclassificatie, te hernummeren. Op dit ogenblik bevat het laatstgenoemde besluit immers twee bepalingen met artikelnummer 16/3. Daartoe worden de bestaande artikelen nagenoeg ongewijzigd hernomen in de ontworpen artikelen 16/4 tot 16/6.

Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 oktober 2019.

3.1. Voor zover het ontwerp de bestaande bepalingen herneemt, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 143 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-decreet) en artikel 52 van het decreet van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’ (hierna: Overnamedecreet), die in de aanhef worden vermeld.

3.2. Voor de uitbreiding van de regeling tot de lokale dienstencentra kunnen de *sub* 3.1 vermelde decretale bepalingen evenwel geen rechtsgrond bieden. Beide bepalingen dragen de Vlaamse Regering weliswaar op om in het kader van de uitvoering van de sociale akkoorden die betrekking hebben op de gezondheidssector, de maatregelen te bepalen waarvan de Vlaamse Gemeenschap de financiële weerslag ten laste neemt en om de voorwaarden en de procedure vast te stellen om de financiële weerslag, het bedrag en de betaling van de financiële tegemoetkoming vast te stellen, doch enkel in de mate dat deze sociale akkoorden betrekking hebben “op de woonzorgcentra, centra voor dagverzorging en centra voor kortverblijf” (artikel 143 van het VSB-decreet) en “op de sectoren, vermeld in artikel 3, eerste lid, [van het Overnamedecreet]” (artikel 52 van het Overnamedecreet), dit zijn de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatievoorzieningen, de revalidatieziekenhuizen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes (artikel 3, eerste lid, van het Overnamedecreet).

Overigens is geen van de overige bepalingen van het VSB-decreet en het Overnamedecreet van toepassing op de lokale dienstencentra en behoren de lokale dienstencentra niet tot de gezondheidssector maar tot de sector van de bijstand aan personen (thuiszorg of ouderenzorg).

3.3. De subsidiëring van de lokale dienstencentra wordt tot 31 december 2019 geregeld in artikel 60 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (hierna: Woonzorgdecreet 2009) en vanaf 1 januari 2020 in de artikelen 55 en 56 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 (hierna: Woonzorgdecreet 2019)¹.

Luidens artikel 60 van het Woonzorgdecreet 2009 kan de Vlaamse Regering, binnen de begrotingskredieten, een jaarlijkse subsidie verlenen aan erkende voorzieningen. Hierbij bepaalt de Vlaamse Regering “de regels voor de aanvraag, de vaststelling, de toekenning en de vereffening van de subsidie” en “kan [zij] subsidievoorwaarden vastleggen.”

Luidens artikel 55, § 1 van het Woonzorgdecreet 2019 kan, “[o]nverminderd de financiering in het kader van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en in het kader van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, (...) de Vlaamse Regering, binnen de begrotingskredieten, subsidies verlenen aan woonzorgvoorzieningen (...). De subsidies, vermeld in het eerste lid, mogen niet hetzelfde voorwerp hebben als financieringen in het kader van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming.”

Luidens artikel 56 van hetzelfde decreet “[bepaalt] de Vlaamse Regering (...) de regels voor de aanvraag, de vaststelling, de toekenning en de vereffening van de subsidie. Bij het bepalen van de subsidie aan een woonzorgvoorziening (...) legt de Vlaamse Regering de opdrachten vast die deze woonzorgvoorziening (...) verricht, alsook desgevallend de personeelsformatie die ze moet inzetten, de subsidievoorwaarden waaraan ze moet voldoen, de resultaten die ze moet bereiken en de wijze waarop de subsidie verantwoord moet worden.”

Voor de ontworpen regeling kan als rechtsgrond beroep worden gedaan op de voornoemde bepalingen van de betrokken Woonzorgdecreten. Wel moet worden opgemerkt dat onder de gelding van het Woonzorgdecreet 2019, d.i. met ingang van 1 januari 2020, de subsidiëring van de lokale dienstencentra gepaard dient te gaan met subsidievoorwaarden en een aantal andere randvoorwaarden.² Het is zeer de vraag of de ontworpen bepalingen hieraan voldoen. Het verdient aanbeveling om voor de lokale dienstencentra de bepalingen zo te herschrijven dat ze kunnen worden ingepast in de aangehaalde bevoegdheidsdelegaties aan de Vlaamse Regering in het Woonzorgdecreet 2019.

¹ Zie artikel 86 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’.

² Zie, benevens de artikelen 55 en 56, ook de artikelen 57 en 58 van het Woondecreet 2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot het vervangen van hoofdstuk 3/2, “Financiering functieclassificatie ter uitvoering van het Vijfde Vlaams Intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 voor de social/nonprofitsectoren voor de periode 2018-2020”, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018. Dergelijke vervanging volstaat evenwel niet voor een correcte nummering van de betrokken artikelen van het laatstgenoemde besluit aangezien als gevolg daarvan artikel 16/3, dat in de bestaande tekst van het besluit deel uitmaakt van hoofdstuk 3/2, “Titels en beroepskwalificaties”, nog steeds zal volgen op de door artikel 1 van het ontwerp ingevoegde artikelen 16/4 tot 16/6. In de plaats ervan moet eerst hoofdstuk 3/2, “Financiering functieclassificatie ter uitvoering van het Vijfde Vlaams Intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 voor de social/nonprofitsectoren voor de periode 2018-2020”, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018, worden opgeheven en moet vervolgens in een afzonderlijk artikel van het ontwerp, een hoofdstuk 3/3, “Financiering functieclassificatie ter uitvoering van het Vijfde Vlaams Intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 voor de social/nonprofitsectoren voor de periode 2018-2020”, dat de artikelen 16/4 tot 16/6 omvat, worden ingevoegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, zal moeten worden aangevuld met de *sub* 3.3 vermelde bepalingen van de Woonzorgdecreten 2009 en 2019 die, na eventuele aanpassing van de betrokken bepalingen van het ontwerp, daarvoor evenzeer rechtsgrond kunnen bieden.

Artikel 1

Ontworpen artikelen 16/5 en 16/6

6. In diverse onderdelen van de ontworpen artikelen 16/5 en 16/6 wordt verwezen naar punten van VIA5. Dit laatste heeft geen directe werking in de rechtsorde en maakt geen wetkrachtige akte uit. Door naar de betrokken punten te verwijzen in het ontwerp maakt de Vlaamse Regering zich weliswaar de inhoud van de betrokken punten eigen, maar dit kan niet de vaststelling ongedaan maken dat die punten niet geheel als normatieve bepalingen zijn geredigeerd en daarenboven niet zijn omgeven met de waarborgen waarmee klassieke regelgeving wel is omgeven op het vlak van bijvoorbeeld de bekendmaking overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet. De rechtszekerheid zou er dan ook mee zijn gebaat indien de inhoud van de betrokken punten in de tekst van het ontwerp zou worden overgenomen en dat dit zou gebeuren onder de vorm van dwingende en als zodanig geformuleerde voorschriften.

7. In het ontworpen artikel 16/5, eerste lid, en het ontworpen artikel 16/6, eerste lid, wordt melding gemaakt van “de voorzieningen, vermeld in artikel 16/3,”. De verwijzing lijkt evenwel veeleer te moeten slaan op “de voorzieningen, vermeld in artikel 16/4,”.

8. In het ontworpen artikel 16/5, tweede lid, en het ontworpen artikel 16/6, tweede lid, wordt IF.IC vzw³ opgedragen om respectievelijk in oktober 2019 en maart 2020 aan het agentschap Zorg en Gezondheid het bedrag mee te delen dat aan elk van de betrokken voorzieningen moet worden gestort.

Het IF.IC vzw is een vereniging die gevestigd is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet kunnen de decreten in persoonsgebonden aangelegenheid slechts gelden ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Dat houdt in dat een decreet geen verplichtingen kan opleggen aan zogeheten bicommunautaire instellingen. Nu blijkt zowel uit de naam, uit het feit dat de statuten van de vzw in beide landstalen zijn opgesteld, uit het maatschappelijk doel van de vereniging, als uit de sectoren waartoe de vereniging zich volgens haar website richt, dat het IF.IC vzw niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot een welbepaalde gemeenschap maar dat zij zich integendeel tot alle werkgevers en werknemers uit de non-profitsector richt. Hieruit volgt dat de Vlaamse besluitgever geen verplichtingen kan opleggen aan IF.IC vzw, zoals nochtans wordt gedaan in het ontworpen artikel 16/5, tweede lid, en het ontworpen artikel 16/6, tweede lid, van het besluit van 7 december 2018.

Wel kan worden overwogen om de uitdrukkelijke verwijzing naar IF.IC vzw in de tekst van het ontwerp achterwege te laten⁴ en te bepalen dat het aan de voorzieningen te storten bedrag aan het agentschap Zorg en Gezondheid moet worden meegedeeld door een orgaan of instelling die tot de nodige berekeningen in het licht van de beoogde functieclassificatie kunnen overgaan en waarmee de Vlaamse Regering met dat doel een overeenkomst zal sluiten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ In het ontworpen artikel 16/4, eerste lid, 2°, omschreven als “Het Instituut voor Functieclassificatie – L’Institut de Classification de Fonctions, met maatschappelijke zetel te Sainctelettesquare 13-15 in 1000 Brussel, met KBO-nummer 0477.684.319”.

⁴ Dit impliceert dat de vermelding van IF.IC vzw wordt geschrapt in het ontworpen artikel 16/5, tweede lid, en het ontworpen artikel 16/6, tweede lid, maar ook in het ontworpen artikel 16/4, eerste lid, 2°, van het besluit van 7 december 2018.