



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.584/3
van 15 februari 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot
wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale
bescherming'

Op 22 december 2020 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 voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2021.

*

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,¹ 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 Vlaamse Gemeenschap strekt er hoofdzakelijk toe het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: het VSB--decreet) te wijzigen.

2.1. Met die wijzigingen wordt vooreerst beoogd om een aantal sectoren die nu reeds in beginsel als pijlers van de Vlaamse sociale bescherming worden beschouwd,² maar die voorlopig in 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: het overnamedecreet) werden geregeld, te integreren in het VSB-decreet. Tegelijk wordt het zogenaamde “multidisciplinaire overleg” als een nieuwe pijler van de Vlaamse sociale bescherming opgenomen in het VSB-decreet.

Met het oog hierop wordt het VSB-decreet aangevuld met regelingen met betrekking tot de voornoemde sectoren in een nieuw deel 4 (“Tijdelijke bepalingen”), worden in het overnamedecreet de parallelle bepalingen opgeheven en andere bepalingen gewijzigd, wordt ook de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ gewijzigd, en worden de bepalingen in het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de Vlaamse sociale bescherming in overeenstemming gebracht met de integratie van sectoren in het VSB-decreet.

2.2. Daarnaast beoogt het voorontwerp een aantal inhoudelijke wijzigingen aan te brengen aan de thans in het VSB-decreet geregelde pijlers van de Vlaamse sociale bescherming:

- de voorwaarden waaronder aanspraak kan worden gemaakt op het recht op een zorgbudget worden strenger gemaakt, enerzijds, door de verblijfsvoorwaarde te verlengen tot minstens tien jaar, waarvan minstens vijf opeenvolgende jaren, en anderzijds, door het vervullen van de inburgeringsplicht als voorwaarde op te leggen (artikel 18, 1° en 2°, van het voorontwerp). Het voldoen aan de verblijfsvoorwaarde van minstens vijf opeenvolgende jaren en het vervullen van de inburgeringsplicht gelden voortaan ook voor de toepassing van de sociale correcties op het betalen van de zorgpremie (artikel 21, 2°, van het voorontwerp);

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

² Zie artikel 4, 5° en 6°, van het VSB-decreet.

- er wordt een zogenaamde “dossier-taks” ingevoerd ten laste van de gebruiker, bij het instellen van een administratief beroep tegen een beslissing in het kader van de toewijzing van een zorgbudget of basisondersteuningsbudget (artikelen 43, 45 en 46 van het voorontwerp). De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag ervan, de vrijstellingen en de gevallen waarin een gehele of gedeeltelijke terugbetaling mogelijk is;
- de mogelijkheid wordt ingevoerd om het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood niet langer te bepalen in functie van de zelfredzaamheid van de gebruiker (artikel 44 van het voorontwerp). Volgens de memorie van toelichting moet dit onder meer toelaten om alle bewoners van een woonzorgcentrum in dezelfde categorie in te schalen, los van de zelfredzaamheid van de bewoner.

2.3. Voorts zijn er uiteenlopende wijzigingen betreffende de procedures voor het aanvragen van tegemoetkomingen bij de zorgkassen, en de administratieve en financiële betrekkingen tussen de gebruikers, de zorgkassen en de zorgvoorzieningen (artikel 33 van het voorontwerp), de ondersteuning van de ontwikkeling en implementatie van BelRAI-applicaties, met het oog op het invoeren van één inschalingsinstrument voor alle pijlers van de Vlaamse sociale bescherming (artikel 34 van het voorontwerp), de overdracht van contactgegevens over niet-betaalde premies (artikel 23 van het voorontwerp), de verwerking van persoonsgegevens (onder meer de artikelen 23, 25, 26, 27 en 99 van het voorontwerp), de vrijwillige tussenkomst van het Agentschap in geschillen over tegemoetkomingen (artikelen 31, 2°, 48, 54, 2° en 55, 2°, van het voorontwerp), de erkenning van de indicatiestellers voor het toekennen van een tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen (artikel 49 van het voorontwerp), en de praktijkinformatie die verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen mogen bekendmaken (artikelen 51, 52 en 53 van het voorontwerp).

2.4. Ten slotte bevat het voorontwerp nog enkele juridisch-technische wijzigingen, zoals de vervanging van het citeeropschrift “Ziekteverzekeringswet” door het volledige opschrift van die wet (artikelen 11, 12, 21, 1°, 24, 26, 1°, 38, 2°, en 92 van het voorontwerp), de vervanging van het begrip “dagverzorgingscentrum” door “centrum voor dagverzorging” (artikel 62 van het voorontwerp), en de opheffing van overbodige bepalingen in verband met de bewijswaarde van gegevens afkomstig van het Rijksregister (artikelen 28 en 29 van het voorontwerp).

VORMVEREISTEN

3.1. Verschillende bepalingen van het voorontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

3.2. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit

bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.³

3.3. Uit de adviesaanvraag blijkt dat enkel het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie werd ingewonnen.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁴ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁵ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁶ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.2 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁷ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

3.4. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

4.1. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.2 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁸ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

³ Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132

⁵ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁶ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1)

⁷ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁸ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, l.c., 115-116 (opmerking 8).

4.2. Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁹ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹⁰⁻¹¹

5.1. De tegemoetkomingen aan de zorgvoorzieningen waarin het voorontwerp voorziet, vallen niet *a priori* buiten de Europese regels inzake staatssteun. Rekening houdend met het gegeven dat het voorliggende voorontwerp in beginsel de huidige financieringsregeling voortzet, zelf geen nieuwe tegemoetkomingen invoert, en de inhoud van een eventuele nieuwe financieringsregeling eerst duidelijk zal zijn wanneer er nieuwe uitvoeringsbesluiten worden vastgesteld, dient het voorliggende voorontwerp niet aangemeld te worden bij de Europese Commissie. Een nieuwe financieringsregeling zou bovendien dermate kunnen worden geconcipieerd dat zij onder een Europese vrijstellingsregeling valt. Indien dat laatste niet het geval is, zullen de daarop betrekking hebbende uitvoeringsbesluiten in voorkomend geval wel dienen te worden aangemeld bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 108 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

5.2. De artikelen 34 en 103 van het voorontwerp voorzien in nieuwe vormen van subsidiëring. In beide gevallen echter wordt de aard van de financiële steun niet nader uitgewerkt. De precieze aard van de subsidiëring zal eerst duidelijk worden wanneer de Vlaamse Regering, op grond van de haar toegekende machtigingen, de regeling concreet zal vormgeven. In voorkomend geval zal de subsidieregeling moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. De bepaling in het bij artikel 103 van het voorontwerp ontworpen artikel 53/1, vijfde lid, van het VSB-decreet, dat de eventuele staatssteun die in uitvoering van dat artikel zou worden verleend “wordt (...) toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie”, doet geen afbreuk aan die conclusie. Het volstaat immers niet om in het voorontwerp een bepaling op te nemen waarin als beginsel wordt vooropgesteld dat de subsidies worden toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU, opdat zou worden vermeden dat de subsidies als staatssteun zouden worden aangemerkt. Die bepaling ontslaat er de Vlaamse Regering niet van om *in concreto* na te gaan of het besluit 2012/21/EU werd nageleefd en of een eventuele aanmelding niet alsnog noodzakelijk is.

BEVOEGDHEID

6. Een aantal bepalingen van het voorontwerp raken aan de gerechtelijke organisatie (artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp) en de organisatie van de rechtspleging van de arbeidsrechtbank (o.m. de artikelen 31, 2°, 39, 1°, 42, 48, 2°, 54, 2°, 55, 2°, en 79 van het voorontwerp).

⁹ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹⁰ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹¹ Zie adv. RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

Hoewel het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges en het regelen van de rechtspleging ervoor in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever,¹² kan de Vlaamse Gemeenschap dat terrein betreden als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹³

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om in de memorie van toelichting aan te tonen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Momenteel bevat de memorie van toelichting op dat punt geen enkele verantwoording.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Artikelen 22 en 23 van de Grondwet – legaliteitsbeginsel

7.1. Het VSB-decreet werd in advies 62.331/1 bestempeld als een kaderdecreet, zijnde een decreet dat een bepaald domein van het overheidsoptreden in zijn algemeenheid bestrijkt en dat, na telkens de krachtlijnen van de onderscheiden onderdelen van de regeling te hebben vastgesteld, de uitvoerende macht met een relatief ruime opdracht belast.¹⁴ Dit kaderdecreet bevat de basisprincipes van de Vlaamse sociale bescherming. Voor zover met het voorontwerp thans nieuwe sectoren in de Vlaamse sociale bescherming worden geïntegreerd, blijft het VSB-decreet de kenmerken van een kaderdecreet vertonen. Ook de nieuwe bepalingen bevatten immers tal van machtigingen aan de Vlaamse Regering.

Sommige van die machtigingen hebben betrekking op het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale bijstand, in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, andere machtigingen hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens en bijgevolg op het recht op eerbiediging van het privéleven, in de zin van artikel 22 van de Grondwet. Die machtigingen moeten bijgevolg worden getoetst aan het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit de voornoemde grondwetsbepalingen.

7.2.1. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de “wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te

¹² Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

¹³ Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

¹⁴ Adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het VSB-decreet, opmerking 10.

waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen”. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever.¹⁵⁻¹⁶

Het Grondwettelijk Hof heeft er in zijn rechtspraak meermaals op gewezen dat artikel 23 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat de wetgever bevoegdheden delegeert inzake de voorbehouden aangelegenheden die in die bepaling worden bedoeld, voor zover die delegaties betrekking hebben op “maatregelen”,¹⁷ op “de tenuitvoerlegging van maatregelen”,¹⁸ op “het aannemen van maatregelen”¹⁹ of op “bevoegdheden”²⁰ waarvan de bevoegde wetgever het onderwerp heeft bepaald. Het Hof heeft ook geoordeeld dat “artikel 23 van de Grondwet zich geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen”.²¹ Ten slotte merkt het Grondwettelijk Hof op dat machtigingen aan de uitvoerende macht mogelijk zijn “voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven”, en stelt het vervolgens dat de voornoemde grondwettelijke bepaling “de wetgever niet [verplicht] om alle essentiële elementen van het recht (...) te regelen en (...) hem niet [verbiedt] om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen”.²²

De afdeling Wetgeving is van oordeel, zoals blijkt uit de adviezen die ze ter zake heeft gegeven,²³ dat uit de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof niet mag worden afgeleid dat de wetgever, nadat hij “het onderwerp” heeft bepaald van een sociaal, economisch of

¹⁵ Zie bijv. adv.RvS 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 ‘tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen’.

¹⁶ Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zie bijv. GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.4.

¹⁷ GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39; GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

¹⁸ GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2.; GwH 24 september 2020, nr. 118/2020, B.9.

¹⁹ GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

²⁰ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.16.1.

²¹ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

²² M.b.t. het recht op juridische bijstand: GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9; 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.5.4. M.b.t. het recht op gezinsbijslagen: GwH 27 juni 2019, nr. 105/2019, B.6. M.b.t. het recht op sociale zekerheid: GwH 24 oktober 2019, nr. 148/2019, B.31. M.b.t. het recht op collectief onderhandelen: GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1.

²³ Zie, bijvoorbeeld advies 54.820/1, op 24 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 109-126 <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54820.pdf>, advies 58.321/1-2-3-4-VR, op 28 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ‘Programmawet (I)’ van 26 december 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479, 85-122, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58321.pdf>, en advies 62.338/2 op 13 december 2017 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 8 februari 2018 ‘relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 65-87, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62338.pdf>.

cultureel recht dat onder artikel 23 van de Grondwet valt, zonder meer aan de regering de bevoegdheid zou kunnen opdragen om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van een dergelijk recht te bepalen.²⁴ Het is immers belangrijk dat het onderscheid niet wordt uitgehold dat de Grondwet maakt tussen enerzijds de aangelegenheden die niet aan de wetgever zijn voorbehouden en waarvoor deze hoort te beslissen of hij ze zelf regelt dan wel of hij ze aan de uitvoerende macht overlaat met toepassing van artikel 105 van de Grondwet wat betreft de federale overheid en van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wat betreft de deelstaten,²⁵⁻²⁶ en anderzijds de aangelegenheden die volgens de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden en met betrekking tot welke aangelegenheden hij niet op dezelfde wijze dezelfde keuze kan maken. Aangezien het in de Grondwet gemaakte onderscheid tussen aangelegenheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en niet-voorbehouden aangelegenheden, een nuttig effect hoort te hebben, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.²⁷

7.2.2. Gelet op het voorgaande dient een opmerking te worden gemaakt bij het ontworpen artikel 86, eerste lid (artikel 44, 1°, van het voorontwerp), en tweede en derde lid (artikel 44, 2°, van het voorontwerp) van het VBS-decreet. Bij die bepalingen wordt vooreerst de “wijze” bepaald waarop het bedrag van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood varieert, namelijk volgens de “categorie” waartoe de gebruiker behoort. Daarnaast wordt de Vlaamse Regering gemachtigd, enerzijds, om de categorieën van de gebruikers te bepalen, waarbij ze “kan” rekening houden met de verminderde zelfredzaamheid van de gebruiker maar waarbij het voor het overige onduidelijk is welke andere criteria de Vlaamse Regering in dat verband nog kan hanteren, en, anderzijds, om de bedragen van het zorgbudget die in het eerste lid worden bepaald, aan te passen.

²⁴ De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin nog uitgesproken in advies 62.477/1, op 19 februari 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1588/1, 191-224, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62477.pdf>.

²⁵ Artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ maakt artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

²⁶ Zoals het Grondwettelijk Hof meermaals heeft opgemerkt, “[staat het in] aangelegenheden die niet door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden (...) in beginsel aan de wetgever om te beslissen of hijzelf die aangelegenheid regelt, dan wel of hij het aan de uitvoerende macht overlaat om een regeling vast te stellen. Het staat in beginsel eveneens aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen” (GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1). Zie in dezelfde zin ook GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; 28 april 2016, nr. 57/2016, nr. B.24.

²⁷ Zie adv.RvS 63.964/4/VR van 16 oktober 2018, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Op die wijze wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de reikwijdte en de toekenningsvoorwaarden van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood quasi-volledig naar eigen inzicht te regelen.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende verduidelijkt:

“De voorgestelde wijziging laat toe om bewoners van een woonzorgcentrum ambtshalve in dezelfde categorie van zelfredzaamheid in te delen. Deze maatregel wordt verantwoord door de vaststelling dat (in afwachting van de invoering van een persoonsvolgende financiering) de kosten voor alle bewoners van een woonzorgcentrum gelijk zijn, ongeacht de mate van zelfredzaamheid.

In een later uitvoeringsbesluit zal - in functie van de budgettaire ruimte die op dat moment beschikbaar is - bepaald worden in welke categorie van zorgzwaarte de bewoners van een WZC worden ingedeeld.

Momenteel zijn ook de maximumbedragen voor een zorgbudget ouderen bij decreet vastgelegd. Dat bemoeilijkt in belangrijke mate aanpassingen aan deze bedragen. Gezien er vastgesteld wordt dat het gemiddelde maandelijkse zorgbudget jaar na jaar daalt, geven we delegatie aan de Vlaamse Regering om deze bedragen aan te passen. Zo kan de Vlaamse Regering de bedragen verhogen en vermijden we een stelselmatige uitholling van het systeem. Uiteraard is bij aanpassing van de bedragen telkens het begrotingsakkoord nodig binnen de budgettaire kredieten (inclusief nieuw beleid).”

Uit die verduidelijking kan worden afgeleid dat de mogelijkheid om de bedragen van het zorgbudget aan te passen, moet worden begrepen als enkel het “verhogen” van die bedragen. Dat laatste wordt overigens bevestigd in de bij artikel 44, 3°, van het voorontwerp ontworpen wijziging van het huidige artikel 86, tweede lid, van het VSB-decreet, waarin sprake is van een indexering van de bedragen van het zorgbudget “in voorkomend geval *verhoogd* conform het derde lid”.

Teneinde in overeenstemming te blijven met het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit, dient de decreetgever minstens in voldoende mate aan te geven op welke criteria de indeling in vijf “categorieën” van gebruikers en de daaraan gekoppelde bedragen van het zorgbudget zijn gestoeld, welke criteria door de Vlaamse Regering moeten of kunnen worden gehanteerd om een nadere invulling te geven aan die categorieën, waarbij inzonderheid duidelijkheid moet worden verschaft omtrent de mate waarin het criterium van de “vermindering van de zelfredzaamheid” daarbij een rol speelt, en onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen het jaarbedrag van het zorgbudget kan worden “aangepast” (meer bepaald in de zin van een “verhoging” zoals vermeld in de memorie van toelichting en kan worden afgeleid uit artikel 44, 3°, van het voorontwerp).

7.3.1. De artikelen 23, 25 en 99 van het voorontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Een dergelijke regeling vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dat recht heeft immers een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.²⁸

²⁸ GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.43.1.

Bijgevolg is het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen wettigheidsbeginsel van toepassing, en moet er een degelijke decretale basis zijn voor die inmenging. Volgens het Grondwettelijk Hof waarborgt die grondwetsbepaling immers aan elke burger dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Bijgevolg dient de decreetgever de te verwerken persoonsgegevens, de finaliteit van de gegevensverwerking en de bewaartermijn, die als essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten worden beschouwd,²⁹ op voldoende wijze te regelen.

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt.

7.3.2. Bij het ontworpen artikel 49, § 3/2, van het VSB-decreet (artikel 25, 9°, van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke gegevens van medewerkers in de zorgvoorzieningen en zelfstandigen die zorg verlenen in de zorgvoorzieningen kunnen worden verwerkt door het agentschap. Die machtiging staat de Vlaamse Regering toe om de aard van de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt, te bepalen, terwijl dit als een essentieel element van de gegevensverwerking moet worden beschouwd en dus in beginsel door de decreetgever moet worden bepaald.³⁰

7.3.3. De machtigingen aan de Vlaamse Regering in het ontworpen artikel 13 van het overnamedecreet (artikel 99 van het voorontwerp), om te bepalen welke persoonsgegevens door de zorgvoorzieningen worden verwerkt (paragraaf 2, derde lid,) hoe lang de verwerkte persoonsgegevens maximaal worden bewaard (paragraaf 4), welke gegevens door de zorgvoorzieningen aan het door de Vlaamse Regering aangewezen agentschap worden bezorgd voor analyse en *evidencebased* beleidsvoering (paragraaf 5, eerste lid) en voor monitoring van een kwaliteitsvol zorgaanbod (paragraaf 5, tweede lid), betreffen eveneens essentiële elementen van de gegevensverwerking die in beginsel door de decreetgever zelf moeten worden geregeld. Wat specifiek de bewaartermijn betreft, die moet in het aan te nemen decreet zelf worden bepaald of minstens moeten de criteria of een maximum worden vastgesteld die de Vlaamse Regering bij het bepalen van die termijn in acht moet nemen.

7.3.4. De voornoemde machtigingen moeten in het licht van het voorgaande worden herzien.

²⁹ Zie dienaangaande adv.RvS 66.443/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot ‘betreffende de registratie van wilsverklaringen over de wegneming van menselijk lichaamsmateriaal, met inbegrip van organen, na overlijden’, opmerking 6.1; adv.RvS 66.936/3 van 17 maart 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2021 ‘betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten’, opmerking 6.2.

³⁰ Zie in dat verband adv.RvS 60.035/3 van 26 september 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 maart 2017 ‘houdende de organisatie van kinderopvang’, opmerking 8; adv.RvS 67.642/1 van 25 juni 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 juni 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid’, opmerking 5.2.

2. Artikel 23 van de Grondwet – *standstill*-verplichting

8. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale zekerheid, het recht op de bescherming van de gezondheid en het recht op sociale en geneeskundige bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Wat het recht op sociale zekerheid,³¹ het recht op geneeskundige bijstand³² en het recht op sociale bijstand³³ betreft, bevat artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

De *standstill*-verplichting die vervat ligt in artikel 23 van de Grondwet kan evenwel “niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van [het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht]. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, [...] van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.”³⁴

9.1. Artikel 18, 1° en 2°, van het voorontwerp beoogt bijkomende verplichtingen op te leggen om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget. Enerzijds wordt de voorwaarde inzake de verblijfsduur (en de voorwaarde inzake de duur van sociaal verzekerd te zijn in een EU-lidstaat, EER-lidstaat of Zwitserland) verlengd tot tien jaar, waarvan minstens vijf opeenvolgende jaren, voorafgaand aan de opening van het recht op tegemoetkoming. Anderzijds wordt de verplichting opgelegd om te voldoen aan de inburgeringsplicht, vermeld in het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ en de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.

De vraag rijst of deze bijkomende verplichtingen om aanspraak te maken op een zorgbudget moeten worden beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het recht op een zorgbudget, en indien dat het geval is, of daarvoor een reden voorhanden is die verband houdt met het algemeen belang. Hierna worden achtereenvolgens de voorwaarde inzake

³¹ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.1.

³² (impliciet) GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.4.3.

³³ Zie bijv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016; GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020.

³⁴ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.2.

de verblijfsduur (opmerkingen 9.2.1 tot 9.2.4.2) en de voorwaarde inzake de inburgeringsplicht (opmerkingen 9.3.1 en 9.3.2) behandeld.

Verblijfsvoorwaarde

9.2.1. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds tweemaal de invoering van een vergelijkbare voorwaarde inzake verblijfsduur om aanspraak te kunnen maken op een sociale bijstandsuitkering in strijd bevonden met de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.³⁵

9.2.2. Het Hof stelde telkens vast dat door alle gerechtigden op de betrokken uitkering zonder enig onderscheid te onderwerpen aan een voorwaarde van werkelijk verblijf in België gedurende tien jaar, waarvan vijf jaar zonder onderbreking, de betrokken regeling tot gevolg heeft dat een aantal gerechtigden het recht op de uitkering wordt ontzegd tot wanneer zij aan de verblijfsvoorwaarde van tien jaar voldoen. Die verblijfsvoorwaarde vormt een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening.³⁶

Het Hof oordeelde ook dat, al worden noch het bedrag, noch de betalingsvoorwaarden gewijzigd, en al kunnen personen die niet langer het voordeel van de uitkering genieten nog steeds hun recht op maatschappelijke integratie laten gelden, de vaststelling volstaat dat een nieuwe toekenningsvoorwaarde inzake werkelijk verblijf wordt opgelegd om te besluiten dat die voorwaarde, ten aanzien van de personen die een dergelijk verblijf niet kunnen aantonen, een aanzienlijke achteruitgang betekent van het daarvoor bestaande beschermingsniveau.³⁷

9.2.3. Ook in het thans voorliggende geval worden het bedrag en de betalingsvoorwaarden van het zorgbudget niet gewijzigd, en blijven de betrokken personen nog gerechtigd op de zogenaamde zorgtickets die een tegemoetkoming vormen voor – weliswaar andere – zorgnoden en op het recht op maatschappelijke integratie. In het licht van de voornoemde arresten doen die elementen echter evenmin afbreuk aan de vaststelling dat de achteruitgang als aanzienlijk kan worden beschouwd in zoverre de ontworpen regeling ertoe leidt dat de betrokkenen gedurende vijf bijkomende jaren geen aanspraak kunnen maken op het zorgbudget.

Evenmin dient de vaststelling dat de uitkeringen waarover het Hof zich uitsprak beschouwd moeten worden als een “bijzonder stelsel van maatschappelijke hulp”, dat volledig wordt gefinancierd op basis van de algemene inkomsten en niet berust op premiebijdragen, *in casu* tot een andere conclusie te leiden. Dat aspect van bedoelde regelingen speelde immers niet mee bij de beoordeling door het Hof van de mogelijke achteruitgang van het beschermingsniveau. Bovendien moet er ook in het voorliggende geval worden van uitgegaan dat

³⁵ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.3.1. tot B.3.4. (i.v.m. de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)); GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.3.1. en B.3.2. (i.v.m. inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT)). Voor een grondige bespreking van (de gevolgen van) deze arresten, zie H. VERSCHUEREN, “De juridische krijtlijnen voor een verblijfs(duur)-voorwaarde voor sociale uitkeringen”, RW 2020-21, 722-742.

³⁶ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.8; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.8.

³⁷ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.8.; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.8.

de zorgbudgetten, ondanks de invoering van een zorgpremie, eveneens en in ruime mate worden gefinancierd op grond van de algemene inkomsten.

Rekening houdend met het voorgaande, lijkt het dan ook geen twijfel dat het verstrengen van de voorwaarde inzake verblijfsduur voor de toekenning van het zorgbudget, zoals is voorzien in het voorontwerp, leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van gebruikers die in beginsel op dat zorgbudget gerechtigd zijn.

9.2.4. Blijft de vraag of er redenen van algemeen belang voorhanden zijn die de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau kunnen verantwoorden.

9.2.4.1. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt de ontworpen maatregel verantwoord als volgt:

“De toegang tot de Vlaamse sociale bescherming wordt beperkt tot wie effectief heeft bijgedragen. Nieuwkomers moeten eerst bijdragen aan het systeem voor ze de voordelen van de Vlaamse sociale bescherming kunnen genieten. Binnen deze context worden twee maatregelen genomen:

Wie aanspraak wil maken op een zorgbudget moet tien jaar - en ononderbroken vijf jaar - wettelijk en legaal in Vlaanderen of Brussel verblijven (voorheen volstond een verblijf in de laatste vijf jaar). Periodes waarin men sociaal verzekerd was in een EU-lidstaat, worden ook nu gelijkgesteld. Dit in toepassing van de verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Voor kinderen en jongeren onder de 18 jaar geldt deze verplichting niet. Men moet ook voldoen aan de inburgeringsplicht.

Enkel wie hier 5 jaar ononderbroken verblijft en voldaan heeft aan de inburgeringsplicht, kan aanspraak maken op de verminderde zorgpremie (in 2021 27 euro i.p.v. 54 euro).”

Voorts wordt in de memorie bij de artikelsgewijze bespreking nog het volgende gepreciseerd:

“De voorgestelde wijzigingen inzake verblijfsplicht en inburgering concretiseren engagementen uit het regeerakkoord. Daarbij wordt vorm gegeven aan het principe dat enkel wie gedurende een bepaalde periode heeft bijgedragen aan de Vlaamse sociale bescherming ook een tegemoetkoming kan genieten. Dit is fundamenteel in de opzet van de Vlaamse sociale bescherming als een solidaire volksverzekering met bijdrageplicht. Er moet ook gepreciseerd worden, dat de voorgestelde maatregel enkel betrekking heeft op de zorgbudgetten (cash uitkeringen), niet op de zorgtickets (verstrekkingen, zorg in natura). Personen met een acute zorgnood kunnen dus wel degelijk rekenen op kwalitatieve zorg en ondersteuning gefinancierd vanuit de Vlaamse sociale bescherming.

Lokale besturen zullen autonoom en op basis van individuele dossiers zelf moeten oordelen of voor deze doelgroep effectief bijkomende maatregelen vereist zijn. Op basis van de meest recente gegevens gaat het om een doelgroep van maximaal een duizendtal personen.”

9.2.4.2. Uit het voorgaande blijkt dat ter verantwoording van de genomen maatregel vooreerst wordt gewezen op de Vlaamse sociale bescherming als een volksverzekering met bijdrageplicht, die tot gevolg zou hebben dat eerst gedurende een bepaalde periode moet worden bijgedragen alvorens een tegemoetkoming kan worden verkregen. Hierbij moet vooreerst worden opgemerkt dat de ontworpen maatregel een zeer specifiek karakter heeft, aangezien enkel het recht op een zorgbudget erdoor wordt getroffen, hetgeen moeilijk valt te rijmen met het algemeen karakter van de verantwoording, die op de volledige Vlaamse sociale bescherming slaat. Daarnaast moet worden opgemerkt dat, in zoverre wordt gewezen op het verzekeringskarakter van de Vlaamse sociale bescherming, de algemene bijdrageplicht (54 euro/jaar) bezwaarlijk kan worden geacht in een normale verzekeringsmatige verhouding te staan tot de (financiële) omvang van de rechten die kunnen worden toegekend op grond van de Vlaamse sociale bescherming, die zoals gezegd in ruime mate wordt gefinancierd via de algemene middelen. Voorts is het niet duidelijk waarom niet zou kunnen worden volstaan met een regeling inzake wachttijd, zoals die nu reeds bestaat in de Vlaamse sociale bescherming. De maatregel lijkt ook niet noodzakelijk om de Vlaamse sociale bescherming budgettair in evenwicht te houden, nu dit uit de memorie van toelichting geenszins blijkt en integendeel erin wordt aangegeven dat het slechts om maximaal een duizendtal personen zou gaan.

Uit het voorgaande volgt dat het louter verwijzen naar het karakter van de Vlaamse sociale bescherming als een volksverzekering met bijdrageplicht geenszins als reden van algemeen belang kan worden ingeroepen voor het invoeren van een maatregel die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau teweegbrengt. Aangezien evenmin een loutere verwijzing in de memorie van toelichting naar de uitvoering van bepaalde engagementen uit het regeerakkoord als zodanig kan worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat er thans in het geheel geen redenen van algemeen belang worden aangevoerd. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om alsnog een redelijke verantwoording voor de maatregel, in het licht van het algemeen belang, te verschaffen, die de Raad van State, afdeling Wetgeving, thans niet ziet. Indien geen dergelijke verantwoording kan worden verschaft, dient de maatregel uit het voorontwerp te worden weggelaten.

Inburgeringsplicht

9.3.1. Het invoeren van de voorwaarde dat aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget, kan eveneens als een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau worden beschouwd. In de huidige stand van de wetgeving heeft het niet voldoen aan die verplichting immers geen enkel gevolg voor het recht op een zorgbudget, zoals dat overigens evenmin het geval is voor de toekenning van andere sociale rechten. Door het invoeren van deze voorwaarde kan een persoon, die voor het overige verplicht blijft om bij te dragen aan de Vlaamse sociale bescherming, voor onbepaalde duur uitgesloten worden van het recht op een zorgbudget.

9.3.2. In de memorie van toelichting wordt geen specifieke verantwoording gegeven voor het invoeren van deze verplichting, maar wordt de maatregel enkel vermeld bij de verantwoording voor het invoeren van de verblijfsvoorwaarde (zie opmerking 9.2.4.1). In die verantwoording wordt voornamelijk gewezen op de Vlaamse sociale bescherming als een

volksverzekering met bijdrageplicht, en de koppeling van het recht op een zorgbudget aan het voldoen aan die bijdrageplicht. Het al dan niet voldoen aan de inburgeringsplicht heeft evenwel geen enkel verband met het bijdragen aan de Vlaamse sociale bescherming. De in de memorie van toelichting aangevoerde reden kan bijgevolg geenszins worden betrokken op de voorwaarde inzake het voldoen aan de inburgeringsplicht, en is dus niet van aard om de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau te kunnen verantwoorden op grond van een reden van algemeen belang. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om alsnog een redelijke verantwoording voor de maatregel, in het licht van het algemeen belang, te verschaffen, die de Raad van State, afdeling Wetgeving, thans niet ziet. Indien geen dergelijke verantwoording kan worden verschaft, dient de maatregel uit het voorontwerp te worden weggelaten.

10.1. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp is daarnaast nog sprake van een (toekomstige) hervorming van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, op grond van de bij artikel 44 van het voorontwerp in artikel 86 van het VSB-decreet opgenomen machtigingen aan de Vlaamse Regering. Met betrekking tot die mogelijke hervorming dient eveneens rekening te worden gehouden met het *standstill*-beginsel dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

Uit arrest 42/2016 van het Grondwettelijk Hof volgt dat, wanneer enkel “een algemeen kader [wordt] vast[gesteld] dat op belangrijke punten nadere uitvoering door de Vlaamse Regering behoeft en dat in belangrijke mate afhankelijk is van de daarvoor ter beschikking gestelde budgetten”, er in redelijkheid “niet staande [kan] worden gehouden dat de bestreden bepalingen op zich het beschermingsniveau in aanzienlijke mate zouden verminderen ten opzichte van het voorheen bestaande beschermingsniveau, vermits pas uit de wijze van tenuitvoerlegging van de daarin beoogde maatregelen zal blijken of zulks al dan niet het geval zal zijn”. Het Grondwettelijk Hof besloot met te stellen dat “[h]et [...], in voorkomend geval, de rechtscolleges die bevoegd zijn om die uitvoeringsmaatregelen te controleren, toe[komt] om na te gaan of de wijze van uitvoering van het decreet bestaanbaar is met artikel 23, [...] van de Grondwet, inzonderheid met de daarin vervatte *standstill*-verplichting”.

10.2. Eerst bij de uitvoering van de in artikel 86 van het VSB-decreet op te nemen machtigingen zal kunnen worden beoordeeld of de beoogde hervorming al dan niet in overeenstemming is met de *standstill*-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit. In elk geval ontzegt het *standstill*-beginsel evenmin de Vlaamse Regering, althans voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan het legaliteitsbeginsel, de bevoegdheid om te oordelen hoe het recht op een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood op de meest adequate wijze moet worden gewaarborgd (zie opmerking 8, laatste alinea).

3. Gelijkheidsbeginsel

11. Het ontworpen artikel 45, § 1, vijfde lid, van het VSB-decreet (artikel 21, 2°, van het voorontwerp) bepaalt dat voor het toepassen van de sociale correcties, wat betreft het betalen van de zorgpremie, het lid moet voldoen aan de verblijfsvoorwaarde van vijf opeenvolgende jaren en aan de inburgeringsplicht. Zo deze verstrenging van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor sociale correcties op het eerste gezicht, rekening houdend met de omvang van de zorgpremie, bezwaarlijk kan worden beschouwd als een aanzienlijke vermindering van het

beschermingsniveau in het licht van de *standstill*-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit, kunnen niettemin vragen rijzen wat betreft de overeenstemming van het invoeren van die voorwaarden met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Er wordt immers een onderscheid gemaakt tussen leden met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering in de zin van artikel 37, § 19, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, al naargelang al dan niet aan die voorwaarden wordt voldaan.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³⁸

Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, kan de pertinentie van de voornoemde voorwaarden in het licht van de doelstelling van de toepassing van sociale correcties ernstig worden betwijfeld. Die doelstelling houdt immers in dat rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van de betrokken leden met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. Er valt niet in te zien hoe kan worden verantwoord dat in het licht van die doelstelling een onderscheid wordt gemaakt tussen de voornoemde gerechtigden op grond van criteria die geen uitstaans hebben met die financiële draagkracht. In geen geval overigens zou van de toepassing van de sociale correcties een instrument kunnen worden gemaakt voor de afdwingbaarheid van de inburgeringsplicht, aangezien er geen enkel verband is tussen beiden, en zou dit evenmin als verantwoording kunnen worden ingeroepen voor de ontworpen maatregel.

Het staat aan de stellers van het voorontwerp om, rekening houdend met hetgeen hiervoor in dat verband reeds is gesteld, alsnog een verantwoording te verschaffen die de toets aan de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan doorstaan, en deze op te nemen in de memorie van toelichting. Indien een dergelijke verantwoording niet voorhanden is, welke de Raad van State, afdeling Wetgeving, overigens niet ziet, moet de betrokken maatregel uit het voorontwerp worden weggelaten.

³⁸Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 8

12. De bij artikel 8, 3°, van het voorontwerp ontworpen zinsnede dient te eindigen op een komma, niet op een punt.

Artikel 18

13. In artikel 18, 3°, van het voorontwerp wordt met betrekking tot de termijn van ononderbroken aansluiting vermeld in artikel 41, § 1, tweede lid, van het VSB-decreet in een afwijking voorzien wat betreft de toekenning van de tegemoetkoming in het kader van het multidisciplinair overleg. Dat leidt tot een verschil in behandeling tussen gebruikers al naargelang de aard van de zorg waarop een beroep wordt gedaan. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande geen verantwoording of toelichting verschaft. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om in de memorie van toelichting in het licht van het gelijkheidsbeginsel in een deugdelijke verantwoording te voorzien.

Artikel 23

14. Het ontworpen artikel 46/1 van het VSB-decreet heeft betrekking op de verwerking en uitwisseling van gegevens, en hoort bijgevolg veeleer te worden opgenomen in titel 8 van het VSB-decreet, dat handelt over “[d]e registratie, verwerking en uitwisseling van gegevens”.

Artikel 25

15. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, c), van de AVG moeten de te verwerken persoonsgegevens “toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”. Meer in overeenstemming met die bepaling, dient in de bij artikel 25, 6°, van het voorontwerp ontworpen bepalingen melding te worden gemaakt van de persoonsgegevens die “noodzakelijk” (niet: “relevant”) zijn voor de identificatie van de gebruiker of voor de organisatie en de financiering van de zorg.

Artikel 26

16. De verwijzingen naar de Ziekteverzekeringswet in artikel 50, derde lid, van het VSB-decreet dienen eveneens te worden vervangen door een verwijzing naar het volledige opschrift van die wet. Artikel 26, 1°, van het voorontwerp kan in die zin worden aangevuld.

Artikel 30

17. Het ontworpen artikel 53/1 van het VSB-decreet bepaalt dat de het agentschap, de zorgkassen, de zorgvoorzieningen, de deelnemers aan het multidisciplinair overleg en de verstrekkers van mobiliteitsmiddelen, in de gevallen bepaald door de Vlaamse Regering, gebruik maken van het rijksregisternummer van gebruikers, en dat het agentschap, eveneens in de gevallen bepaald door de Vlaamse Regering, gebruik maakt van het rijksregisternummer van de medewerkers die ingezet worden in de zorgvoorzieningen, van de zelfstandigen die zorg verlenen in de zorgvoorzieningen, en van de leden van de Zorgkassencommissie, de Expertencommissie en de Bijzondere Technische Commissie.

Het Rijksregister is een dienst van de federale overheid, die wordt geregeld bij de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Artikel 8, § 1, eerste lid, van deze wet bepaalt dat de machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken, wordt verleend door het Sectoraal Comité van het Rijksregister aan de overheden, de instellingen en de personen die zijn opgesomd in artikel 5, § 1, van dezelfde wet. De Koning kan evenwel gevallen bepalen waarin geen machtiging is vereist (artikel 8, derde lid, van die wet). Bij het koninklijk besluit van 24 november 2010 ‘tot vastlegging van de gevallen waarin een machtiging tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister niet vereist is’ is die vrijstelling verleend aan de overheden, de organen en de personen die ingevolge artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet toegang hebben gekregen tot de informatiegegevens uit het Rijksregister.

De gemeenschappen zijn niet bevoegd om afbreuk te doen aan de zo-even in herinnering gebrachte bepalingen. Het ontworpen artikel 53/1 kan derhalve slechts toepassing vinden voor zover aan het agentschap en de voornoemde zorgkassen, voorzieningen of personen een machtiging is verleend tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister of zo zij met toepassing van de wet van 8 augustus 1983 daarvan vrijstelling hebben verkregen.

Artikel 38

18. Het ontworpen artikel 75, § 2, vijfde tot achtste lid, van het VSB-decreet (artikel 38, 3°, van het voorontwerp) breidt het eigen recht van terugvordering van de zorgkassen tegenover het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds, dat momenteel wordt geregeld in artikel 22 van het overnamedecreet, uit tot alle pijlers van de Vlaamse sociale bescherming. In het advies 62.477/1 van 19 februari 2018 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het overnamedecreet werd daarover het volgende opgemerkt:

“11.1. Artikel 25, zevende lid (niet: § 1, zevende lid), van het voorontwerp bepaalt, in het kader van de regeling inzake de indeplaatsstelling door de verzekeringsinstelling in het geval deze laatste tegemoetkomingen toekent in afwachting van een schadeloosstelling, dat de verzekeringsinstelling een eigen recht van terugvordering heeft tegenover het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds. Aldus wordt een verplichting opgelegd aan een door de federale overheid opgericht orgaan, in het kader van het verzekeringsrecht, en wordt een aangelegenheid geregeld die behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

Gevraagd naar de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om een dergelijke bepaling aan te nemen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

‘Met deze regeling beogen we vooral de continuïteit te verzekeren. Het is de voortzetting van de bestaande regeling (art. 20 Koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende de vaststelling van de toelatingsvoorwaarden en de werking van het Belgisch Bureau en het Gemeenschappelijk Waarborgfonds). Het is onze intentie om dit KB op basis van onze impliciete bevoegdheden aan te passen om de bestaande regeling te kunnen verderzetten. Dit is noodzakelijk om de terugvordering rechtstreeks te kunnen doen en niet via de rechthebbenden met het oog op administratieve eenvoud en het vermijden van administratieve overlast bij de betrokkenen. Het gaat om een zeer gering aantal situaties met een beperkte impact.

Het laatste lid van deze bepaling is een overname van de bestaande regelgeving. Gelet op het specifieke karakter van de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg voorziet het laatste lid voor deze vergoedingen een uitzondering op het recht van indeplaatsstelling van de verzekeringsinstellingen.’

11.2. Spijts de uitleg van de gemachtigde, zal ook voor het aannemen van artikel 25, zevende lid, van het voorontwerp moeten worden voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een verantwoording in die zin dient te worden opgenomen in de memorie van toelichting.”

Aangezien het eigen recht van terugvordering van de zorgkassen met het voorontwerp wordt uitgebreid, zal opnieuw moeten worden aangetoond dat aan alle toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan. Een verantwoording in die zin dient in de memorie van toelichting te worden opgenomen.

Artikel 41

19.1. Het ontworpen artikel 76/1, § 4, zevende lid, van het VSB-decreet bepaalt dat een administratieve geldboete enkel kan worden opgelegd “voor zover het Openbaar Ministerie oordeelt dat er geen strafvervolging moet worden ingesteld of geen toepassing maakt van de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van Strafvordering”. In dat verband kan het in het licht van de rechtszekerheid aanbeveling verdienen om in een vorm van kennisgeving te voorzien van de beslissing van het openbaar ministerie om al dan niet strafvervolging in te stellen of toepassing te maken van de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van Strafvordering, zoals bijvoorbeeld het geval is in artikel 72, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek. De decreetgever zou voor het invoeren van een dergelijke regeling een beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hetgeen dan wel in de memorie van toelichting dient te worden verantwoord.

19.2. Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 154/22, derde lid, van het VSB-decreet (artikel 89 van het voorontwerp).

Artikelen 43, 45 en 46

20. Bij de artikelen 43, 45 en 46 van het voorontwerp worden respectievelijk aan de artikelen 80, § 5, 88, § 3, en 92, § 5, van het VSB-decreet nieuwe bepalingen toegevoegd waarbij een zogenaamde dossiertaks wordt ingevoerd voor de gebruiker die een administratief beroep indient tegen een beslissing met betrekking tot een zorgbudget of een basisondersteuningsbudget. De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag van de dossiertaks en kan de gevallen bepalen waarin de gebruiker geheel of gedeeltelijk wordt vrijgesteld van de betaling ervan. Tevens kan de Vlaamse Regering erin voorzien dat de dossiertaks geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald aan de gebruiker als het administratief beroep gegrond wordt verklaard.

20.1. De vraag rijst of deze dossiertaks te beschouwen is als een belasting dan wel als een retributie. Als de dossiertaks kan worden beschouwd als de loutere vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten aanzien van de heffingsplichtige, afzonderlijk beschouwd, waarbij een redelijke verhouding bestaat tussen de waarde van de bewezen dienst en het gevorderde bedrag, is er sprake van een retributie. In dat geval is artikel 173 van de Grondwet van toepassing. Indien de dossiertaks daarentegen moet worden beschouwd als een heffing met een algemene draagwijdte, die gezagshalve door de overheid wordt opgelegd om een uitgave van algemeen nut te dekken, gaat het om een belasting en zijn de artikelen 170 en 172 van de Grondwet van toepassing.

20.2. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt in dat verband het volgende gesteld:

“(…). Op die manier wordt een noodzakelijke maar billijke drempel ingebouwd en dit zonder de toegang tot een administratief beroep te belemmeren.

Wanneer er geen drempels worden ingebouwd voor het aantekenen van een administratief beroep, kan verwacht worden dat de gebruiker bij een negatieve beslissing van de gemachtigde indicatiesteller systematisch om een second opinion gaat vragen, wat moet vermeden worden.

Het is de Vlaamse Regering die het bedrag van de dossiertaks zal bepalen, waarbij ze eveneens kan voorzien in sociale correcties. In voorkomend geval bepaalt de Vlaamse Regering ook dat de dossiertaks geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald aan de gebruiker indien blijkt dat het administratief beroep gegrond werd verklaard.”

en

“Er dient vooreerst opgemerkt te worden dat de dossiertaks ingevoerd wordt voor het uitvoeren van een tweede indicatiestelling in het kader van een beroepsprocedure. De indicatiestelling bij de aanvraag van een zorgbudget is volledig gratis. Daarnaast zullen er ook maatregelen genomen worden om de toegankelijkheid van de beroepsprocedure wel degelijk te garanderen.

In het uitvoeringsbesluit zal worden opgenomen, dat de dossiertaks voor personen met een verhoogde tegemoetkoming met 50% gereduceerd wordt. Voorts kan ook de behartigenswaardigheid worden ingeroepen voor bepaalde doelgroepen. Het gaat hier o.m. om personen met een leefloon, inkomensgarantie voor ouderen, personen in budgetbegeleiding en personen met recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Voor deze groep is er geen dossiertaks verschuldigd.

Evenmin is er sprake van verrijking. De ontvangen taks zal immers worden terugbetaald in geval de tweede indicatiestelling het recht op een zorgbudget opent. De taks wordt op hetzelfde niveau geplaatst als de kost van een indicatiestelling, 75 euro. Zodoende dient de (...) geïnde taks als vergoeding voor de indicatiesteller. Daar wordt de overheid niet rijker van.”

20.3. Uit die toelichting zou weliswaar kunnen worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp een retributie voor ogen hebben ter vergoeding van de tweede indicatiestelling. Dat blijkt echter geenszins uit de tekst zelf van de ontworpen bepalingen. Uit die bepalingen blijkt immers niet dat de dossiertaks geldt als vergoeding voor de tweede indicatiestelling en evenmin dat de opbrengst van de taks bestemd is als vergoeding voor de indicatiesteller. Bovendien blijkt uit de toelichting ook dat de dossiertaks wordt ingevoerd om een bepaald gedrag te ontmoedigen, en dus niet om de voor de gebruiker gemaakte kosten te vergoeden. Dat vergoedend karakter wordt daarenboven ondergraven door de mogelijkheid waarin wordt voorzien om de dossiertaks terug te betalen wanneer het administratief beroep gegrond wordt verklaard, terwijl in dat geval nochtans eveneens een vergoedbare dienst is verleend.

De conclusie is dan ook dat de dossiertaks, in weerwil van sommige verklaringen in de memorie van toelichting, veeleer moet worden beschouwd als een belasting dan als een retributie.³⁹

20.4. Uit artikel 170, § 1, en artikel 172, tweede lid, van de Grondwet dient te worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die door de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zo ver dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.⁴⁰

20.5. In de mate dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om het tarief en de vrijstellingen van de dossiertaks te bepalen, zijn de ontworpen bepalingen in strijd met het wettigheidsbeginsel bedoeld in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Het bedrag van de dossiertaks zal in het aan te nemen decreet zelf moeten worden bepaald. Evenzo zal de decreetgever hetzij zelf de vrijstellingen dienen te regelen, hetzij een voldoende duidelijk

³⁹ Vgl. GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.8.1.-B.8.3.

⁴⁰ Zie bijv. GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.8.1.-B.8.3.

criterium moeten vastleggen op grond waarvan de Vlaamse Regering de concrete gevallen van vrijstelling kan bepalen.

20.6. Indien aan de ontworpen bepalingen echter wel degelijk de bedoeling zou voorliggen om de dossiertaks te concipiëren als een retributie, dient dat op ondubbelzinnige wijze tot uitdrukking te worden gebracht in de tekst van het voorontwerp en in de bijhorende memorie van toelichting. Gelet op het legaliteitsbeginsel inzake retributies, neergelegd in artikel 173 van de Grondwet, dient het decreet de gevallen waarin de retributie verschuldigd is en de heffingsplichtigen te bepalen. Het bepalen van het bedrag van de retributie kan echter overgelaten worden aan de Vlaamse Regering.

21. Daarnaast rijst de vraag of de dossiertaks, die weliswaar wordt geheven in het kader van een administratief beroep, niet onrechtstreeks ook raakt aan het recht op toegang tot de rechter. Het betalen van de dossiertaks geldt immers als een voorwaarde van ontvankelijkheid voor het administratief beroep, waarvan het doorlopen als voorwaarde geldt om een beroep te kunnen instellen bij de arbeidsrechtbank (zie de artikelen 81, 89 en 93 van het VSB-decreet).

Het recht op toegang tot de rechter vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op het recht om in rechte op te treden als op het recht om zich te verdedigen. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk en evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven.⁴¹ De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dus geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen.^{42 43}

In het verleden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds opgemerkt dat een mogelijke beperking om een administratief beroep in te stellen, weliswaar op het vlak van het formuleren van de rechtsmiddelen, ook kan leiden tot een ongerechtvaardigde beperking van het recht op toegang tot de rechter.⁴⁴

De steller van het voorontwerp doet er bijgevolg goed aan om de ontworpen regelingen inzake de dossiertaks in het licht van het voorgaande nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen, daarbij onder meer rekening houdend met het beoogde bedrag van de

⁴¹ EHRM, Stagno/België, 7 juli 2009, § 25;

⁴² EHRM, Stagno/België, 7 juli 2009, § 25; RTBF/België, 29 maart 2011, § 69.

⁴³ Zie bijv. GwH 12 maart 2020, nr. 38/2020, B.5.3-B.5.4.

⁴⁴ Adv.RvS 61.069/1 van 13 april 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 16 juni 2017 'betreffende het onderwijs XXVII', opmerking 13.1 tot 13.6.

dossier taks en het eventuele precaire⁴⁵ karakter van de situatie waarin de betrokken gebruikers zich bevinden.

Artikel 61

22. Aangezien door de opheffing van de artikelen 143 en 144 van het VSB-decreet afdeling 3 ‘Sociale akkoorden’ zonder voorwerp is geworden, dient ook die afdeling zelf te worden opgeheven.

Artikelen 66, 69 en 72

23. De artikelen 66, 69 en 72 van het voorontwerp beogen in het VSB-decreet dezelfde regelingen inzake financiering in te voeren als deze die zijn opgenomen in de artikelen 60, 65 en 68, § 1, van het overnamedecreet. Er valt niet in te zien waarom deze parallelle regelingen in het VSB-decreet worden opgenomen.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande enkel gesteld dat bijkomende financieringsmogelijkheden worden voorzien die complementair zijn aan de financieringsmogelijkheden in het overnamedecreet.

Het verdient aanbeveling om telkens slechts één regeling te behouden, tenzij er een bijzondere reden bestaat voor de gekozen werkwijze, die de Raad van State, afdeling Wetgeving, echter niet ziet.

Artikel 75

24. Uit het ontworpen artikel 154/11, derde lid, van het VSB-decreet volgt dat in de revalidatieovereenkomst het bedrag van de tegemoetkoming per revalidatieverstrekking en het maximum aantal revalidatieverstrekkings per kalenderjaar dat in aanmerking komt voor een tegemoetkoming wordt bepaald, voor elke revalidatievoorziening.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het in strijd zou zijn met de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve functie indien in bedoelde overeenkomsten aangelegenheden zouden worden geregeld die normalerwijze in formele rechtsregels moeten worden vervat. In die overeenkomsten kunnen bijgevolg enkel afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij het decreet of bij uitvoeringsbesluiten ervan vastgestelde regels. Er dient dan ook over gewaakt te worden dat bij het uitvoeren van de ontworpen bepaling de Vlaamse Regering de betrokken aangelegenheden dermate regelt dat de vervolgens nog te sluiten overeenkomsten wel degelijk aan die voorwaarde kunnen voldoen. Bijgevolg moet de Vlaamse Regering de algemene regels die gelden voor de bepaling van het bedrag van de

⁴⁵ Zie in dat verband ook het reeds vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 38/2020 van 12 maart 2020, over de bijdragen voor het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand die worden geïnd in het kader van de gerechtelijke procedures.

tegemoetkoming en het maximum aantal revalidatieverstrekkingsen zelf vaststellen. Met toepassing van het derde lid kan met andere woorden niet worden afgeweken van de regels en voorwaarden die worden bepaald ter uitvoering van het tweede lid.

Artikel 82

25. In het ontworpen artikel 154/17 van het VSB-decreet moet worden verwezen naar “artikel 60, vijfde lid” (niet: “artikel 60, vierde lid”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH