



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.964/1/V

van 31 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’

Op 27 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 vooreerst tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’. De verplichting voor de zorgraden om erkend te blijven, die erin bestaat om hun personeelsadministratie, de ondersteuning van het personeelsmanagement, hun boekhoudkundige verplichtingen en de ondersteuning om hun verenigingsrechtelijke verplichtingen na te komen uit te besteden aan de partnerorganisatie, wordt opgeheven (artikel 1 van het ontwerp).

Het ontwerp strekt er verder toe het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’ te wijzigen. Er wordt een definitie toegevoegd (artikel 2). Het ontwerp wijzigt de opdrachten van een Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn (hierna: VIVEL) (artikel 3), evenals de regeling van het periodiek overleg (artikel 4) en de samenstelling (artikelen 5 en 6). De voorwaarden om erkend te worden en te blijven worden herzien (artikelen 7 en 8). Ten slotte wordt het subsidiebedrag verlaagd (artikel 9).

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 10, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’. Voor de artikelen 2 tot 8 van het ontwerp kan beroep worden gedaan op artikel 19, § 1, tweede lid, van dat decreet. Rechtsgrond voor artikel 9 van het ontwerp kan worden gevonden in artikel 19, § 1, derde lid, van dat decreet.

VORMVEREISTEN

4. Op de vraag of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en zo neen, waarom die aanmelding niet vereist zou zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Neen, het ontwerp van besluit werd niet aangemeld bij de Europese Commissie. Wij zijn van oordeel dat de diensten die de partnerorganisatie VIVEL levert niet van economisch belang zijn omwille van de volgende redenen:

a) de actoren op het terrein laten werken volgens de principes van geïntegreerde en integrale zorg is een beleidsintentie die werd geformuleerd op de eerstelijnsconferentie van februari 2018 en beschreven wordt in de beleidsvisietekst die goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering naar aanleiding van die conferentie. Deze visie gaat uit van het model waarin de levens- en zorgdoelen van de persoon met een zorg- en ondersteuningsvraag centraal gesteld worden en waar alle betrokken zorgactoren, mantelzorgers en informele zorgverleners gezamenlijk aan werken. Daarom is het belangrijk dat al deze actoren (welzijn, gezondheid, lokale besturen, mantelzorgers, vertegenwoordigers van personen met een zorg en ondersteuningsnood, Vlaamse kennis- en expertisecentra, ziekenhuizen alsook de zorgraden) op een gelijkwaardige manier betrokken worden bij het bestuur van deze organisatie zoals geformuleerd in het artikel 4 van het BVR van 4 februari 2022 (artikel 5 van het ontwerp). Hieruit volgt eveneens dat het gaat om een dienstverlening die niet op een markt kan worden geleverd, gezien het bestuur essentieel deel uitmaakt van het opzet en het ook geenszins de bedoeling is om diensten te leveren die ook door marktactoren kunnen geleverd worden;

b) uit de opdrachten van de partnerorganisatie VIVEL volgt ook dat een permanente dialoog met het terrein, wetenschap, academici en gebruikers nodig is. Via het artikel 3 en 4 van het BVR van 4 februari 2022 (welke gewijzigd worden door het artikel 4 en 5 van het ontwerpbesluit) wordt dit gegarandeerd;

c) de partnerorganisatie VIVEL moet ook rekening houden met het uitgetekende overheidsbeleid en vormt een schakel tussen het werkveld en de overheid. De werking van de partnerorganisatie VIVEL zal nauw worden opgevolgd door de overheid via de goedkeuring van het beleidsplan (artikel 7, 6° van het BVR van 4 februari 2022) welke jaarlijks geherevalueerd moet worden en ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het Departement Zorg (ontworpen artikel 11, 8°), de nauwe opvolging van het Departement Zorg via een jaarlijks goed te keuren jaarplan en jaarverslag, alsook een financieel verslag (artikel 11, 4° en 5°, artikel 18, §1 van het BVR van 4 februari 2022), vanuit een mogelijke deelname aan de bestuursorganen als waarnemend lid (ontworpen artikel 5, derde lid) en via overlegmomenten met het agentschap (artikel 21 van het BVR van 4 februari 2022);

d) uit voorgaande blijkt duidelijk dat de activiteiten die door VIVEL ontwikkeld zullen worden geen economische activiteiten betreffen;

e) ten slotte zijn de verschillende opdrachten onderdelen van een globaal takenpakket die bezwaarlijk van elkaar kunnen worden afgescheiden. Een taak zoals opleiding en vorming is slechts een deeltaak in het licht van het globale takenpakket. De wijzigingen die door het voorliggende besluit worden aangebracht aan het artikel 2 van het BVR van 4 februari 2022 benadrukken dit (vb. oude ‘taken’ zoals ‘empirisch onderbouwde strategieën, methodieken en implementatietools ontwikkelen’ worden nu niet meer aanzien als afzonderlijke taak, maar als een wijze waarop het VIVEL de hem toegekende opdrachten moet uitvoeren (cfr. artikel 3 van het ontworpen besluit). Het valt moeilijk in te zien welke andere organisatie dergelijke taak zou kunnen opnemen zonder betrokken te zijn bij de andere taken die gestipuleerd worden.

Er werd dan ook niet ingegaan op de aanbeveling van de Raad van State in het advies nr. 70.552/3 van 28 december 2021 om het besluit van 4 februari 2022 voor te leggen aan de Europese Commissie.”

Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in advies 70.552/3 van 28 december 2021¹ en in advies 65.095/3 van 8 februari 2019² valt evenwel niet met volledige zekerheid uit te sluiten dat de gesubsidieerde activiteiten die door het VIVEL krachtens artikel 2 van het besluit van 4 februari 2022, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het ontwerp, worden verricht, economische activiteiten uitmaken die ook door andere dienstverleners kunnen worden verricht. Het is daarom raadzaam dat de stellers van het ontwerp contact zouden opnemen met de Europese Commissie om na te gaan of aanmelding al dan niet vereist is. Indien aanmelding toch vereist zou zijn, kan alsnog worden onderzocht of een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” moet bijkomend worden verwezen naar artikel 10, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Marnix VAN DAMME

¹ Adv.RvS 70.552/3 van 28 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022, opmerking 4.

² Adv.RvS 65.095/3 van 8 februari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2019 ‘houdende de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’, opmerkingen 4.1 en 4.2.