



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.556/3
van 26 oktober 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming en de overnamereglementering, wat betreft de initiatieven van beschut wonen, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en de rolstoeladviesteams en gespecialiseerde rolstoeladviesteams’

Op 26 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming en de overnamereglementering, wat betreft de initiatieven van beschut wonen, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en de rolstoeladviesteam en gespecialiseerde rolstoeladviesteam’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 oktober 2023.

*

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 ertoe de inkanteling van de (gespecialiseerde) rolstoeladviesteam, de initiatieven van beschut wonen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging in de Vlaamse sociale bescherming te voltooien.

Daartoe worden verscheidene bepalingen van het decreet van 18 juni 2021 ‘tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming’ in werking gesteld op 1 januari 2024 (artikelen 75 tot 78 van het ontwerp).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-besluit) wordt gewijzigd en aangevuld met een aantal bepalingen, onder meer als volgt (artikelen 1 tot 31):

- aan deel 5 van boek 1 wordt een titel 8 (“Initiatieven van beschut wonen”), een titel 9 (“Multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging”) en een titel 10 (“Rolstoeladviesteam en gespecialiseerde rolstoeladviesteam”) toegevoegd;
- in deel 2 van boek 2 wordt titel 7 (“Indicatiestelling”) grondig gewijzigd en aangevuld, en worden de titels 10 (“Adviescommissie Mobiliteitshulpmiddelen”) en 12 (“Handhaving”) gewijzigd;
- er wordt een boek 3/8 (“Initiatieven van beschut wonen”), een boek 3/9 (“Multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging”) en een boek 3/10 (“Rolstoeladviesteam of gespecialiseerde rolstoeladviesteam”) ingevoegd.

De aan boek 1, deel 5, toe te voegen titels 8, 9 en 10 hebben betrekking op de gegevensverwerking door de initiatieven van beschut wonen, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en de (gespecialiseerde) rolstoeladviesteam.

De wijzigingen en aanvullingen aan boek 2, deel 2, titel 7, hoofdstuk 3, betreffen onder meer de opdrachten, samenstelling en erkenning van de (gespecialiseerde) rolstoeladviesteam en de bepalingen betreffende de handhaving.

De voormelde in te voegen boeken 3/8 en 3/9 omvatten met betrekking tot respectievelijk de initiatieven van beschut wonen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, achtereenvolgens bepalingen met betrekking tot de financiering, de tegemoetkoming, de cumulatie van de tegemoetkomingen, de aanvraagprocedure, de facturatie en

de gebruikte software. Deze bepalingen hernemen in grote mate de desbetreffende artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘houdende de uitvoering 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: het overnamebesluit). Het in te voegen boek 3/10 regelt de tegemoetkoming voor de opmaak van een rolstoeladviesrapport, de tegemoetkoming voor de reiskosten, de aanvraagprocedure voor deze tegemoetkomingen, de facturatie en de gebruikte software.

Voorts worden de nodige wijzigingen aangebracht in het overnamebesluit (artikelen 32 tot 60) en wordt voorzien in overgangsmaatregelen (artikelen 61 tot 74).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 79).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef worden vermeld, onder voorbehoud van wat volgt.

In zoverre wordt voorzien in een regeling van de attestering van de software en de digitale applicaties die bij de verwerking van de verschillende aanvragen tot tegemoetkomingen gebruikt kunnen worden, kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 60, tweede en vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-decreet), noch in enige andere bepaling van dat decreet, ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Voor de ontworpen artikelen 534/189, § 1, 534/190 tot 534/192, 534/221, § 1, 534/222 tot 534/224, 534/244, § 1, en 534/245 tot 534/247 van het VSB-besluit ontbreekt dan ook de rechtsgrond. Die bepalingen kunnen pas doorgang vinden nadat een deugdelijke rechtsgrond ervoor is gecreëerd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Verschillende bepalingen van het ontwerp¹ regelen de (maximale) bewaartermijn van persoonsgegevens, op grond van artikel 49, § 5, van het VSB-decreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om de maximale bewaartermijn te regelen. Nochtans is de maximale bewaartermijn een essentieel element van de gegevensverwerking dat bij decreet geregeld moet worden, zodat die delegatie op gespannen voet staat met het voormelde legaliteitsbeginsel. Het is dan ook uiterst raadzaam om op korte termijn artikel 49 van het VSB-decreet aan te passen om in

¹ Onder meer artikel 4, artikel 5 (ontworpen artikel 111/36), artikel 6 (ontworpen artikel 111/44) en artikel 7 (ontworpen artikelen 111/51 en 111/52) van het ontwerp.

die bepaling zelf een maximale bewaartermijn te bepalen, waarbij de Vlaamse Regering vervolgens kan worden gemachtigd om in specifieke gevallen een kortere termijn te bepalen.²

5. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

In het licht van de voorgaande opmerkingen moeten de delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor de sociale bescherming (hierna: de minister) om “de nadere regels” te bepalen voor de a-posterioriconcontrole door de Zorgkassencommissie (ontworpen artikelen 534/183, 534/216 en 534/240) worden herzien, zodat de belangrijkste elementen van de beoogde nadere regels in het te nemen besluit zelf worden geregeld en enkel de nadere uitwerking daarvan aan de minister hoeft te worden gedelegeerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. De bij artikel 2 van het ontwerp beoogde wijziging betreft het derde en niet het tweede lid van artikel 44, § 1, van het VSB-besluit. Dit moet worden rechtgezet.

Artikel 8

7. Aangezien de in te voegen artikelen 349/1 en 349/2 van het VSB-besluit betrekking hebben op het rolstoeladviesrapport zoals geregeld in hoofdstuk 2 (artikelen 350 en volgende) en niet op het medisch voorschrift zoals geregeld in hoofdstuk 1 (artikel 349), moet in de inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp worden vermeld dat de nieuwe bepalingen worden ingevoegd in boek 2, deel 2, titel 7, hoofdstuk 2.

Artikel 17 – ontworpen artikel 358/15

8. Het ontworpen artikel 358/15, tweede lid, van het VSB-besluit bepaalt dat, als aan de voorwaarden is voldaan, de erkenning van het (gespecialiseerde) rolstoeladviesteam automatisch met tien jaar wordt verlengd.

² Zie reeds eerder daarover adv.RvS 69.236/1 van 11 mei 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2021 ‘over de tenuitvoerlegging van BelRAI en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, opmerking 3.2.3, voetnoot 3 en adv.RvS 70.246/3 van 29 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 november 2021 ‘tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming’, opmerking 5.5.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Het ontworpen artikel 385/15 wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Artikel 17 – ontworpen artikel 358/16

9. Het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 358/16, § 2, van het VSB-besluit overlappen elkaar grotendeels. Het eerste lid kan worden weggelaten, in welk geval in het huidige vijfde lid, dat het vierde lid wordt, moet worden verwezen naar de termijn, vermeld in het tweede lid, in plaats van het derde lid.

Artikel 17 – ontworpen artikel 358/17

10. Het is onduidelijk wat het aanvangspunt is van de termijn van drie maanden bedoeld in het tweede lid van het ontworpen artikel 358/17 van het VSB-besluit. Indien het de bedoeling is dat de datum voor de kennisgeving van een vrijwillige stopzitting ten minste drie maanden moet voorafgaan aan de datum van de uitwerking van de beslissing tot stopzetting, moet dat met zoveel woorden worden bepaald.

Artikel 29 – ontworpen artikel 534/182

11. Overeenkomstig het ontworpen artikel 534/182, tweede lid, van het VSB-besluit wordt de aanvraag van de tegemoetkoming voor zorg geacht te zijn goedgekeurd als de zorgkas de beslissing tot volledige of gedeeltelijke goedkeuring of weigering van de aanvraag niet binnen vijftien werkdagen na de ontvangstdatum aan het initiatief van beschut wonen en de gebruiker bezorgt.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing, waarover kan worden verwezen naar de in opmerking 8 weergegeven kritiek. Daar komt nog bij

dat het vierde lid van het ontworpen artikel 534/182 lijkt in te houden dat de zorgkas na het verstrijken van de voormelde termijn van vijftien werkdagen alsnog een weigeringsbeslissing zou kunnen nemen, hetgeen de rechtsonzekerheid alleen verder verhoogt. Ook die bepaling moet worden heroverwogen in het licht van wat voorafgaat.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 534/215, tweede lid, van het VSB-besluit (artikel 30 van het ontwerp).

Artikel 75

12. Artikel 52, 3°, van het decreet van 18 juni 2021 is reeds in werking getreden op 1 januari 2022 ingevolge artikel 71 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 november 2021 ‘tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming’. De verwijzing naar artikel 52 van dat decreet in artikel 75 van het ontwerp moet dan ook worden beperkt tot de twee onderdelen van dat artikel 52 die nog niet in werking zijn gesteld, namelijk artikel 52, 1° en 2°.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE