



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.587/16

van 18 april 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de nieuw ingekantelde sectoren en tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2019 betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft en het ministerieel besluit van 30 oktober 2023 tot vaststelling van de bedragen van de tegemoetkomingen in reiskosten, vermeld in 534/105/1 van 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, als de gebruiker wordt vervoerd door een professionele vervoerder in een voertuig dat is aangepast voor het vervoer in een rolstoel’

Op 25 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de nieuw ingekantelde sectoren en tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2019 betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft en het ministerieel besluit van 30 oktober 2023 tot vaststelling van de bedragen van de tegemoetkomingen in reiskosten, vermeld in 534/105/1 van 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, als de gebruiker wordt vervoerd door een professionele vervoerder in een voertuig dat is aangepast voor het vervoer in een rolstoel’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 15 april 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Tim CORTHAUT en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2025.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, dat past in het kader van de reglementering van de Vlaamse sociale bescherming, strekt er ten eerste toe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van 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: het VSB-besluit).

Het ontwerp bepaalt onder meer de precieze persoonsgegevens van de leden van vier commissies die worden verwerkt door het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (hierna: het Agentschap) (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp). Voorts bevat het ontwerp bepalingen over de functionele vereisten en de vereisten van betrouwbaarheid en veiligheid van de gebruikte digitale applicatie waarbij aan het Agentschap wordt opgedragen om diverse regels uit te schrijven en online ter beschikking te stellen (artikelen 7 en 9 tot 13). Het ontwerp regelt eveneens de rangorde voor de uitbetaling van de tegemoetkoming aan de vier hoogst gerangschikte zorgaanbieders, in geval deze met meer dan vier deelnemen aan het multidisciplinair overleg (artikel 8).

Daarnaast wijzigt het ontwerp twee andere besluiten. Het gaat enerzijds om het ministerieel besluit van 26 maart 2019 ‘betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft’ (artikelen 14 tot 18 van het ontwerp). Anderzijds betreffen de wijzigingen het ministerieel besluit van 30 oktober 2023 ‘tot vaststelling van de bedragen van de tegemoetkomingen in reiskosten, vermeld in 534/105/1 van 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, als de gebruiker wordt vervoerd door een professionele vervoerder in een voertuig dat is aangepast voor het vervoer in een rolstoel’. Deze wijzigingen betreffen het opschrift en een interne verwijzing (artikelen 19 en 20).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in verscheidene bepalingen van het VSB-besluit die onder het tweede streepje in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef worden vermeld, en in de bepalingen van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: het VSB-decreet) die in dezelfde rubriek worden vermeld onder het eerste streepje.

Daarbij vallen de volgende opmerkingen te maken.¹

4. De artikelen 2 tot 5 van het ontwerp bepalen welke persoonsgegevens van de leden van de Zorgkassencommissie, de Expertencommissie, de Adviescommissie Mobiliteitshulpmiddelen en de Bijzondere Technische Commissie het Agentschap verwerkt.

Deze bepalingen vinden rechtsgrond in respectievelijk artikel 43, tweede lid, artikel 52, § 3, artikel 383, § 3, en artikel 389, § 3, van het VSB-besluit, die in de aanhef zijn opgenomen. Deze bepalingen uit het VSB-besluit ontleen op hun beurt rechtsgrond aan artikel 49, § 3/1, derde lid, van het VSB-decreet, dat de Vlaamse Regering opdraagt om per commissie te bepalen welke persoonsgegevens van de commissieleden worden verwerkt en dat daarnaast bepaalt dat de Regering die gegevens nader kan specificeren. Deze laatste bepaling is nog niet opgenomen in de aanhef.

5.1. Luidens de artikelen 7 en 9 tot 13 van het ontwerp hebben de functionele vereisten en de vereisten van betrouwbaarheid en veiligheid waaraan de digitale applicatie moet voldoen, betrekking op de communicatie met het digitale platform Vlaamse sociale bescherming. Daarnaast bepalen de artikelen ook telkenmale dat de voorwaarden waaraan de applicatie moet voldoen, worden uitgeschreven door het Agentschap in diverse regels die online ter beschikking worden gesteld.

5.2. De artikelen 7 en 9 tot 13 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de volgende op gelijklopende wijze opgebouwde bepalingen van het VSB-besluit, die handelen over de vereisten voor de digitale applicatie:

- artikel 534/75, § 1, eerste lid (artikel 7);
- artikel 534/122, § 1, eerste lid (artikel 9);
- artikel 534/166, § 1, eerste lid (artikel 10);
- artikel 534/189, § 1, eerste lid (artikel 11);
- artikel 534/221, § 1, eerste lid (artikel 12);
- artikel 534/244, § 1, eerste lid (artikel 13).

Al deze bepalingen uit het VSB-besluit vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 60, tweede, derde en vierde lid, van het VSB-decreet, dat ook voor de artikelen 6 en 18 van het ontwerp de decretale rechtsgrond vormt.² Deze bepaling van het decreet bevat delegaties over

¹ Het onderzoek van de rechtsgrond van het ontwerp werd vergemakkelijkt door de rechtsgrondtabel die door de gemachtigde aan de Raad van State werd meegedeeld.

² De afdeling Wetgeving herinnert aan verscheidene adviezen waarin werd opgemerkt dat de decretale rechtsgrond geboden door artikel 60 van het VSB-decreet wankel is en dat werk moet worden gemaakt van een meer deugdelijke rechtsgrond. Zie 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 3.1.1; adv.RvS 72.674/3 van 18 januari 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2023 ‘houdende wijziging van de regelgeving m.b.t. de Vlaamse sociale bescherming en de overnamereglementering wat betreft de psychiatrische verzorgingstehuizen’, opmerking 3.1; adv.RvS 73.992/1/V van 11 augustus 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 ‘tot wijziging van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming en de overnamereglementering, wat betreft bepaalde revalidatievoorzieningen’, opmerking 3.2; adv.RvS 74.556/3 van 26 oktober 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2023 ‘tot

onder meer de voorwaarden en procedures voor de aanvragen van tegemoetkomingen, over de behandeling van de aanvragen en de beslissingen in dat verband door de zorgkassen, en over het uitvoeren ervan.

5.3. Afgezien van de vraag of de beoogde door het Agentschap uit te werken vereisten verenigbaar zijn met de criteria voor delegatie aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is deze delegatie in strijd met de rechtsgrondgebiedende bepalingen in het VSB-besluit. De ontworpen regeling voorziet niet in de in het VSB-besluit vervatte vormvoorwaarde van het voorafgaande advies door een groep van onafhankelijke experts, aangeduid door het Agentschap.

De betreffende bepalingen van het ontwerp kunnen geen doorgang vinden en zullen moeten worden aangevuld met regelingen die ook het voorafgaande advies van de groep van experts omvatten. De aldus gewijzigde tekst dient opnieuw voor advies te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

6. Artikel 17 van het ontwerp, dat een overbodig geworden bepaling opheft, vindt rechtsgrond in artikel 159 van het VSB-besluit, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 82, eerste en tweede lid van het VSB-decreet.

7. Artikel 18 van het ontwerp voorziet in de opheffing van punt 6° in artikel 48 van het ministerieel besluit van 26 maart 2019³. Dat artikel 48 heeft betrekking op de minimale informatie die de mededeling van een genomen positieve beslissing inzake het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden moet bevatten.

Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 166 van het VSB-besluit dat de minister opdracht geeft om de nadere regels uit te werken voor de beslissingen inzake het zorgbudget. Dit artikel vindt op zijn beurt rechtsgrond in het reeds vermelde artikel 60, tweede, derde en vierde lid van het VSB-decreet.

8. Met artikel 20 van het ontwerp wordt een interne verwijzing aangepast. De bepaling vindt rechtsgrond in artikel 534/105/2, vierde lid, van het VSB-besluit, dat de minister de opdracht geeft om de bedragen te bepalen voor het vervoer in een voertuig dat is aangepast aan een rolstoel. Dit artikel vindt zijn decretale rechtsgrond in artikel 154/20, tweede lid van het VSB-decreet over tegemoetkomingen voor reiskosten.

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', opmerking 3.

³ Ministerieel besluit van 26 maart 2019 'betreffende de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming, wat de gemeenschappelijke basisbepalingen en de zorgbudgetten betreft'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Gelet op de opmerkingen omtrent de rechtsgrond, dienen artikel 49, § 3/1, derde lid, artikel 82, eerste en tweede lid, artikel 154/20, tweede lid, van het VSB-decreet te worden toegevoegd aan de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp. De verwijzing naar artikel 60, tweede en derde lid, van het VSB-decreet dient te worden aangevuld met een verwijzing naar het vierde lid.

De verwijzingen naar de bepalingen van het VSB-besluit dienen te worden aangevuld met artikel 159, artikel 166, artikel 534/105/2, vierde lid, van dat besluit.

Indien de stellers het ontwerp herwerken overeenkomstig wat werd uiteengezet in opmerking 5.3, moeten ook artikel 534/122, § 1, eerste lid, artikel 534/166, § 1, eerste lid, artikel 534/189, § 1, eerste lid, artikel 534/221, § 1, eerste lid, artikel 534/244, § 1, eerste lid, van het VSB-besluit worden vermeld.

Artikel 6

10. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt het aandeel van verworpen onderdelen waarboven bundels facturen worden geweigerd. Artikel 534/68, § 4, derde lid, van het VSB-besluit maakt melding van het “facturatiebestand waarvan het aantal verworpen onderdelen van de digitale individuele kostennota's een door de minister bepaald aandeel bereikt”.

Op de vraag of met “bundels facturen” hetzelfde wordt bedoeld als het “facturatiebestand” waarin de digitale individuele kostennota's van patiënten aangesloten bij eenzelfde zorgkas moeten worden gebundeld overeenkomstig artikel 534/68, § 2, eerste lid, van het VSB-besluit, antwoordde de gemachtigde dat de betekenis inderdaad dezelfde is. Gelet op de duidelijkheid is het beter om aan te sluiten bij de terminologie uit het VSB-besluit.¹¹

Overeenkomstig artikel 534/68, § 4, derde lid, van het VSB-besluit worden de onderdelen van de digitale individuele kostennota's die niet in overeenstemming zijn met de voorwaarden voor de toekenning van de gefactureerde tegemoetkomingen verworpen. Deze bepaling geeft eveneens opdracht aan de minister om het aandeel van verworpen onderdelen van digitale individuele onkostennota's te bepalen vanaf hetwelk de facturatiebestanden in hun geheel worden geweigerd. Ter uitvoering van deze delegatie bepaalt artikel 6 van het ontwerp dit aandeel op 5%.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe het aandeel moet worden toegepast, of het gaat om het weigeren van een facturatiebestand waarvan meer dan 5% van de individuele onkostennota's die erin zijn opgenomen, verworpen onderdelen bevatten, dan wel of gaat het om een facturatiebestand waarvan van alle onderdelen samen, over alle nota's heen, meer dan 5% van de onderdelen verworpen zijn. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Het facturatiebestand wordt verworpen als de opstelsom van alle onderdelen over onkostennota's heen meer dan 5% verworpen onderdelen betreft. Het kan ook dat er een

probleem is met de onkostennota zelf, los van de inhoud, en dan zal na 5[%] verworpen onkostennota's ook de 5%-regel toegepast worden.”

Artikel 8

12. In artikel 8 van het ontwerp wordt onder punt 7, a), verwezen naar de wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’. Er dient te worden gepreciseerd dat het gaat om de *organieke* wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

13. Onder het punt 19°, b) moet de vermelding van het decreet van 6 juli 2018 worden vervolledigd. Het gaat om 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’.

Artikel 21

14. Artikel 21 van het ontwerp verleent terugwerkende kracht aan de artikelen 2 tot 5 van het te nemen besluit met ingang vanaf 1 januari 2022.

Gevraagd naar de werkzaamheid van terugwerkende kracht voor reeds voltrokken feitelijke handelingen, gaf de gemachtigde aan dat van de terugwerkende kracht kan worden afgezien. Daarmee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Jeroen VAN NIEUWENHOVE