



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.765/3
van 29 maart 2024

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, wat betreft de opdrachten, de samenstelling, de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëring en tot wijziging van artikel 4 van 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 1 maart 2024 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 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, wat betreft de opdrachten, de samenstelling, de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëring en tot wijziging van artikel 4 van 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 derde kamer onderzocht op 19 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2024.

*

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 tot de 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 van 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’.

De wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffen, naast enkele rechtzettingen en wetgevingstechnische wijzigingen, het volgende.

- De artikelen 3 en 4 van het ontwerp hebben betrekking op de (aanvullende) opdrachten van de zorgraden met betrekking tot het meerjarenplan van de zorgraad en op de administratieve beroepsprocedure die door de lokale besturen van het Vlaamse Gewest of door de Vlaamse Gemeenschapscommissie kan worden ingesteld wanneer de uitoefening van hun lokaal sociaal beleid door het meerjarenplan wordt verhinderd.
- De artikelen 5 en 6 betreffen de samenstelling van de algemene vergadering en van het bestuursorgaan van de zorgraden.
- Artikel 9 wijzigt de voorwaarden waaraan een zorgraad moet voldoen om de erkenning te behouden.
- Artikel 11 strekt tot vaststelling van de overkoepelende bedragen van de reguliere werkingssubsidies, de aanvullende subsidie en de bijkomende werkingssubsidie voor de zorgraden, en van een compenserende subsidie voor de zorgraden actief in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
- Artikel 12 bepaalt dat de zorgraden een gedeelte van hun subsidies kunnen samenleggen om een of meer personen te belasten met de uitvoering van bepaalde taken.
- Artikel 15 strekt tot wijziging van het aandeel van de subsidies dat als reserve kan worden aangelegd.
- Artikel 18 betreft de berekening van de aan de zorgraden toe te kennen subsidiebedragen.

Artikel 19 strekt tot de vervanging van de definities van ‘eerstelijnsgezondheidsactoren’ en ‘welzijnsactoren’ in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022.

Artikel 20 bevat een overgangsregeling voor het opstellen van actieplannen voor het werkingsjaar 2026. Overeenkomstig artikel 21 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2025.

RECHTSGROND

3. De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Artikel ontwerp</i>	<i>Rechtsgrond in het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders</i>
Artikel 1	(Definities)
Artikel 2	Artikel 11, vijfde lid (bijkomende opdrachten)
Artikel 3	Artikel 11, vijfde lid (bijkomende opdrachten) – ontworpen artikel 3, §1 Artikel 10, tweede lid (erkenningvoorwaarden) – ontworpen artikel 3, §2
Artikel 4	Artikel 11, vijfde lid (nadere precisering opdrachten)
Artikel 5	Artikel 12, vierde lid (nadere regels samenstelling)
Artikel 6	Artikel 12, vierde lid (nadere regels samenstelling) – ontworpen artikel 9, §1 Artikel 11, vijfde lid (bijkomende opdrachten) – ontworpen artikel 9, §2, eerste tot en met vijfde lid Artikel 12, vierde lid (nadere regels samenstelling) – ontworpen artikel 9, §2, zesde lid
Artikel 7	Artikel 10, tweede lid (erkenningvoorwaarden) Artikel 28, eerste lid (erkenningprocedure)
Artikel 8	Artikel 10, tweede lid (regels om de erkenning te verlenen) Artikel 28, eerste lid (erkenningprocedure)
Artikel 9	Artikel 10, tweede lid (erkenningvoorwaarden)
Artikel 10	Artikel 10, tweede lid (regels schorsing/intrekking erkenning) Artikel 28, eerste lid (erkenningprocedure)
Artikel 11	Artikel 10, derde lid (subsidie)
Artikel 12	Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden)
Artikel 13	Artikel 10, derde lid (subsidie)
Artikel 14	Artikel 10, derde lid (subsidievoorwaarden)
Artikel 15	Artikel 25, derde lid (reserve)
Artikel 16	Artikel 20 van de Bijzondere Wet Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 in samenhang met artikel 24 en 25 (controle van erkenning- en subsidievoorwaarden)
Artikel 17	Artikel 13, eerste lid (werkgebied)
Artikel 18	(Vervanging bijlage – zie bijlage)
Artikel 19	Artikel 19, §1, tweede lid (erkenningvoorwaarden partnerorganisaties)
Artikel 20	Artikel 10, tweede lid (erkenningvoorwaarden)
Artikel 21	(inwerkingtredingsbepaling)
Artikel 22	(uitvoeringsbepaling)
Artikel 1	Artikel 10, derde lid (subsidie)

Artikel 2	Artikel 10, derde lid (subsidie)
Artikel 3	Artikel 10, derde lid (subsidie)

Met die rechtsgrondanalyse kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4. In het ontworpen artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 (artikel 3 van het ontwerp) wordt voorzien in een administratieve beroepsprocedure die een lokaal bestuur bij het Departement Zorg (hierna: de administratie) kan instellen indien het van oordeel is dat het meerjarenplan van een zorgraad het lokaal bestuur verhindert bij de uitoefening van zijn lokaal sociaal beleid. Bij een gebrek aan consensus in het daaropvolgende overleg tussen het lokaal bestuur en de zorgraad kan de administratie beslissen dat het meerjarenplan ongewijzigd kan behouden blijven, dan wel dat het volledig of gedeeltelijk moet worden aangepast.

De rechtsgrond voor deze bepaling wordt gezocht 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’, dat de Vlaamse Regering machtigt om de erkenningsvoorwaarden te bepalen, de duur van de erkenning en de regels om de erkenning te verlenen, alsook om de erkenning te schorsen of in te trekken als de erkenningsvoorwaarden niet worden nageleefd.

Op de vraag hoe de ontworpen bepaling in die decretale bepaling kan worden ingepast, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Zoals bepaald in het ontworpen artikel 3, §1, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 heeft de zorgraad als opdracht het meerjarenplan van de zorgraad af te stemmen op de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering in het kader van het lokaal sociaal beleid en op de accenten in het lokaal sociaal beleid van de betrokken lokale besturen.

De opdrachten van de zorgraden zijn eveneens erkenningsvoorwaarden conform het artikel 14, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 (zoals dit gewijzigd wordt bij het artikel 9, 1°, van het ontwerp van besluit). De mogelijkheid voor de lokale besturen/Vlaamse Gemeenschapscommissie om een administratief beroep in te stellen bij het Departement Zorg is een verdere uitwerking van deze erkenningsvoorwaarde.”

Het instellen van een administratief beroep ten gunste van een lokaal bestuur, waarover finaal beslist kan worden door de administratie, is vreemd aan de regeling van de erkenningsvoorwaarden van de zorgraden en kan daar niet in worden ingepast. De ontworpen bepaling kan dan ook enkel doorgang vinden, nadat daarvoor een expliciete rechtsgrond wordt gecreëerd. Overigens zal naar aanleiding daarvan moeten worden nagegaan in welke mate een dergelijke regeling, waarbij de administratie lokale besturen in het ongelijk kan stellen, verenigbaar is met het beginsel van de lokale autonomie, vervat in de artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet, dat veronderstelt dat de lokale overheden zich elke

aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermeldingen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moeten in overeenstemming worden gebracht met de vermeldingen in de rechtsgrondtabel weergegeven in opmerking 3.

Artikel 6

6. Volgens het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 (artikel 6 van het ontwerp) moet het bestuursorgaan van de zorgraden “pluralistisch en divers” worden samengesteld. De gemachtigde verklaarde het volgende over de draagwijdte van deze voorwaarde:

“De vertegenwoordiging van de hieronder opgesomde partijen moet ervoor zorgen dat de zorgraad pluralistisch en divers samengesteld is. Uitgaande van de grote verscheidenheid (diversiteit) aan zorgaanbieders, die elk vanuit hun eigen disciplines, werkvormen, visies en ideologische strekkingen hun zorg en ondersteuning verlenen, moet gezocht worden naar een pluralistische samenstelling van de zorgraad. Pluralistisch slaat dan op het feit dat de voorzieningen die in de zorgraad vertegenwoordigd zijn, een representatieve afspiegeling vormen van de verschillende ideologische strekkingen in deze eerstelijnszone, rekening houdende met de verschillende voorzieningen actief in de eerstelijnszone. In het uitvoeringsbesluit worden de criteria opgenomen om een diverse en pluralistische samenstelling te bekomen.

Het gaat, zoals hiervoor reeds werd aangemerkt, in de eerste plaats om het feit dat de verschillende actoren die vervat zitten binnen de zorgraad een gelijke stem moeten krijgen bij het nemen van beslissingen. Om de gedragenheid van de zorgraad te behouden mag de besluitvorming niet alleen van één bepaalde cluster worden gestuurd.

De term ‘pluralistisch en divers’ gaat echter verder en houdt eveneens in dat er binnen de verschillende clusters (zowel binnen de algemene vergadering van de zorgraad of het bestuursorgaan van de zorgraad, of voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de stuurgroep die wordt opgericht) een evenwichtige samenstelling is van de verschillende betrokken zorgaanbieders (vb. de cluster van de eerstelijnszorgactoren bestaat niet alleen uit artsen, maar ook uit thuisverpleegkundigen, kinesitherapeuten, enz.; in de cluster welzijnsactoren zijn niet alleen de woonzorgvoorzieningen vervat, maar ook de CAW, diensten erkend door het VAPH, enz.), zodat de betrokken cluster een afspiegeling vormt van de betrokken zorgactoren in de eerstelijnszone in kwestie.

Daarnaast slaat de term ‘pluralistisch’ op het gegeven dat binnen elke cluster, naast de diversiteit aan zorgaanbieders die er kunnen zijn, eveneens rekening moet gehouden worden met de verschillende ideologische strekkingen die aanwezig zijn binnen deze

¹ Zie GwH 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.24; GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, B.4; GwH 14 februari 2019, nr. 28/2019, B.10.1 en B.10.2; GwH 7 november 2019, nr. 170/2019, B.3.1.

eerstelijnszone. Dit om te vermijden dat bepaalde strekkingen zich niet vertegenwoordigd zouden voelen door de zorgraad.

Deze voorwaarden hebben tot doel om ervoor ter zorgen dat de draagkracht van de zorgraad binnen de eerstelijnszone wordt vergroot en dat iedere zorgaanbieder en ieder lokaal bestuur zich vertegenwoordigd voelt binnen de zorgraad, zodat de beslissingen van de zorgraad een brede gedragenheid kennen binnen de eerstelijnszone.

Artikel 11, eerste lid, 7° van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 legt als erkenningsvoorwaarde op dat de aanvrager minstens twee derden van de lokale besturen en van de eerstelijnszorgaanbieders, die door de Vlaamse Gemeenschap als voorziening of samenwerkingsverband zijn erkend, vertegenwoordigt binnen zijn werkgebied. Daarnaast legt het ontworpen artikel 8, §2, van het BVR van 17 mei 2019 (artikel 5 van het ontwerp) de zorgraad de verplichting op om elke weigering tot participatie aan de zorgraad mee te delen aan de aanvrager en aan de administratie. Deze artikelen waarborgen indirect de pluralistische en diverse samenstelling van de zorgraden.

De sanctie die voorzien is voor het niet naleven van deze bepaling is de intrekking/schorsing van de erkenning. Het voldoen aan de voorwaarden inzake een diverse samenstelling van het bestuursorgaan/stuurgroep is opgenomen als voorwaarde om erkend te blijven overeenkomstig het artikel 14, eerste lid, 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 (zoals dit gewijzigd wordt bij het artikel 9, 5°, van dit ontwerp van besluit).”

Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om in de tekst van het ontwerp zelf te verduidelijken wat onder een pluralistische en diverse samenstelling van het bestuursorgaan moet worden begrepen en welke gevolgen aan de niet-naleving van die voorwaarde worden gekoppeld. Indien de stellers van het ontwerp daarentegen van oordeel zijn dat hetgeen wordt beoogd, reeds voldoende wordt gewaarborgd door de door de gemachtigde aangehaalde ontworpen bepalingen (en allicht ook door het reeds bestaande artikel 11, eerste lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019), kan worden overwogen om af te zien van de ontworpen bepaling.

Bijlage

7.1. Overeenkomstig artikel 3, §§ 2 tot 4, van de ontworpen bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 wordt het totale subsidiebedrag voor het variabele deel tussen de zorgraden verdeeld op basis van het “aantal gewogen inwoners”. Dat aantal wordt berekend aan de hand van een vermenigvuldiging van het bevolkingsaantal met de kwetsbaarheidscoëfficiënt.

De kwetsbaarheidscoëfficiënt wordt berekend uit de ‘totale risicofactor’, die het resultaat is van een berekening aan de hand van zes indicatoren: het aantal kredietnemers met een achterstallige betaling, het percentage rechthebbenden met een chronische aandoening, het aantal personen in een gezin met een zeer lage werkintensiteit, het aantal huishoudens met een kind bij een alleenstaande ouder ten opzichte van het totale aantal huishoudens, de verhouding van het aantal alleenstaande inwoners van 75 jaar of ouder ten opzichte van het totale aantal inwoners, en het gemiddelde netto belastbaar inkomen per inwoner. De betrokken gegevens worden al naargelang de indicator verzameld via Statbel, de Nationale Bank van België, de Centrale voor

Kredieten aan Particulieren, het Inter mutualistisch Agentschap en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Artikel 3, § 5, van de ontworpen bijlage voorziet evenwel in een afwijkende regeling voor de berekening van het aantal gewogen inwoners voor de subsidies toegekend aan zorgraden actief in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het aantal gewogen Vlaamse inwoners wordt berekend door 30 procent van het bevolkingsaantal te vermenigvuldigen met een vaste factor 1,386. De kwetsbaarheidscoëfficiënt is voor deze berekening aldus niet van belang.

7.2. Uit het voorgaande volgt dat een onderscheid in behandeling wordt gecreëerd tussen de zorgraden actief op het grondgebied van het Vlaamse Gewest enerzijds, en de zorgraden actief in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad anderzijds. De gemachtigde gaf daarvoor de volgende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“Voor het berekenen van de kwetsbaarheidscoëfficiënt wordt gebruik gemaakt van data op het niveau van de hoofdgemeente. Deze worden dan, conform het rekenprotocol, vertaald naar een coëfficiënt op het niveau van de eerstelijnszone. Voor de hoofdgemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn deze data niet op hoofdgemeente-niveau beschikbaar voor alle indicatoren.

Gezien de complexe grootstedelijke context en de ontbrekende data, wordt er voor de zorggraad met als grondgebied het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gekozen om de maximale kwetsbaarheidscoëfficiënt te gebruiken. Dit is geen vernieuwing, maar gebeurt in het huidige rekenmodel ook al zo.”

7.3. Het is de Raad van State niet duidelijk of die data op het niveau van de hoofdgemeente daadwerkelijk onbeschikbaar zijn voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zoals de gemachtigde voorhoudt, aangezien toch een beroep wordt gedaan op databanken die gegevens bevatten voor het hele Belgische grondgebied. Bovendien lijkt de gemachtigde er zonder meer vanuit te gaan dat andere steden of gemeenten met een vergelijkbare grootstedelijke problematiek hoe dan ook de maximale kwetsbaarheidscoëfficiënt van 1,386 bereiken. Indien dat niet het geval zou zijn, is alsnog een meer concrete en sluitende verantwoording vereist in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE