



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.126/3
van 13 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, wat betreft het organiseren, programmeren en erkennen van de geestelijke gezondheidsnetwerken en het comité geestelijke gezondheidsnetwerken’

Op 11 april 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 uitvoering van het decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, wat betreft het organiseren, programmeren en erkennen van de geestelijke gezondheidsnetwerken en het comité geestelijke gezondheidsnetwerken’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 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 bevat een regeling inzake de erkenning en de programmering van geestelijke gezondheidsnetwerken, inzake het comité geestelijke gezondheidsnetwerken en inzake het zorgstrategisch plan dat de geestelijke gezondheidsnetwerken moeten opmaken, ter uitvoering van het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod’.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities.

Hoofdstuk 2 bepaalt de voorwaarden voor het verlenen en het behouden van de erkenning als geestelijke gezondheidsnetwerk.

Hoofdstuk 3 regelt de werkgebieden van de geestelijke gezondheidsnetwerken, de deelpopulaties waarvoor de netwerken erkend kunnen worden (als geestelijke gezondheidsnetwerk voor kinderen en jongeren of als geestelijke gezondheidsnetwerk voor volwassenen) en de programmering.

Hoofdstuk 4 betreft de erkenningsprocedure.

Hoofdstuk 5 regelt de aanmaning, de schorsing en de intrekking van de erkenning van een geestelijke gezondheidsnetwerk.

Hoofdstuk 6 betreft de kennisgevingen naar aanleiding van de wijziging van de samenstelling van een geestelijke gezondheidsnetwerk.

Hoofdstuk 7 bepaalt dat per deelpopulatie een comité geestelijke gezondheidsnetwerken wordt opgericht, regelt de samenstelling ervan, legt het bijkomende opdrachten op naast de in het decreet van 5 april 2019 bepaalde taken en regelt de werking van het comité en de vergoeding van de leden ervan en externe deskundigen.

Hoofdstuk 8 heeft betrekking op de inhoud, de opmaak, de goedkeuring, de geldigheidsduur, de evaluatie en de opvolging van de implementatie van het zorgstrategisch plan.

Hoofdstuk 9 bevat slotbepalingen, waaronder een bepaling die een aantal artikelen van het decreet van 5 april 2019 in werking laat treden op de dag van inwerkingtreding van het te nemen besluit, namelijk tien dagen na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 9, 10, tweede lid, 11, 18, derde lid, 20, §§ 1, tweede lid, 2, tweede lid, 3 en 4, 29, tweede lid, en 57 van het decreet van 5 april 2019, onder voorbehoud evenwel van wat volgt.

3.1. Artikel 2, 8°, tweede zin, van het ontwerp bepaalt dat het netwerk geen potentiële netwerkpartners weigert, vermeld in artikel 12, § 1, van het decreet van 5 april 2019, die willen toetreden tot het netwerk, dan nadat het Departement Zorg (hierna: het departement) daarvoor toestemming heeft verleend na een gemotiveerde aanvraag. Op de vraag wat deze bepaling precies inhoudt, waarvoor het departement precies toestemming moet verlenen en of deze bepaling wel in overeenstemming is met artikel 12 van het decreet van 5 april 2019, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In de tweede zin is een fout geslopen, waardoor die niet correct geformuleerd is. Het is inderdaad niet de bedoeling om voor de toetreding van iedere (nieuwe) netwerkpartner de toestemming van het Departement te vragen.

De correcte formulering is: ‘het netwerk heeft alle potentiële netwerkpartners uitgenodigd om netwerkpartner te worden conform artikel 12, §2, van het voormelde decreet. Het netwerk weigert geen potentiële netwerkpartners, vermeld in artikel 12, §1, van het voormelde decreet, die willen toetreden tot het netwerk, tenzij nadat het departement daarvoor toestemming heeft verleend na een gemotiveerde aanvraag’.

Het netwerk weigert dus geen potentiële netwerkpartners die willen toetreden tot het netwerk, tenzij het departement toestemming heeft verleend om een potentiële netwerkpartner toch te weigeren, na een gemotiveerde aanvraag daartoe. De passage zal nog in die zin aangepast worden.

Conform artikel 12 van het decreet worden alle potentiële netwerkpartners uitgenodigd. In artikel 2, 8°, wordt niet afgeweken van het feit dat alle potentiële netwerkpartners moeten worden uitgenodigd.

Het uitgangspunt van artikel 2, 8°, is daarenboven ook dat alle uitgenodigde potentiële partners die opgelijst zijn in artikel 12, §1, van het decreet deel mogen uitmaken van het netwerk en dat geen enkele netwerkpartner geweigerd mag worden. Desalniettemin wordt met de hier voorliggende passage voorzien in een mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen, die echter duidelijk gemotiveerd moeten worden ten aanzien van het Departement, de toelating te vragen om een potentiële netwerkpartner die conform artikel 12 van het decreet werd uitgenodigd, te weigeren. Dit gelet op de dermate ruime formulering van artikel 12, §1, van het decreet.

Het Departement ziet erop toe dat geen misbruik gemaakt wordt van deze uitzondering.”

Overeenkomstig artikel 12, § 2, van het decreet van 5 april 2019 worden alle in paragraaf 1 van die bepaling vermelde organisaties die werkzaam zijn in het werkgebied van het geestelijke gezondheidsnetwerk, uitgenodigd om netwerkpartner te worden. Het is niet in overeenstemming met die bepaling om te voorzien in de mogelijkheid van een weigering van die organisaties als netwerkpartner. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de potentiële netwerkpartners kunnen beslissen niet in te gaan op de uitnodiging voor deelname aan het geestelijke gezondheidsnetwerk, maar uit niets blijkt dat het geestelijke gezondheidsnetwerk na de

(verplichte) uitnodiging van een potentiële netwerkpartner, die vervolgens kan weigeren.¹ Dat het departement met die weigering instemt en dat die weigering enkel in uitzonderlijke gevallen zou gebeuren, verandert daar niets aan.

De conclusie is dan ook dat artikel 2, 8°, tweede zin, van het ontwerp moet worden weggelaten.

3.2. Voor artikel 16 van het ontwerp kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 20, § 1, derde lid, van het decreet van 5 april 2019.

3.3. De artikelen 24 tot 29 van het ontwerp regelen de goedkeuring, de geldigheidsduur en de evaluatie van het zorgstrategisch plan. Op de vraag naar de rechtsgrond voor die bepalingen, gelet op het gegeven dat artikel 18, eerste lid, 3°, van het decreet van 5 april 2019 niet uitdrukkelijk voorziet in een dergelijke goedkeuring, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Voor een uitvoering van het decreet die strookt met de geest ervan, is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, vermeld in artikel 20 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, de goedkeuring van het zorgstrategisch plan kan opleggen om de volgende redenen:

Aangezien het opstellen, uitvoeren en wanneer nodig bijstellen van het zorgstrategisch plan conform artikel 18, eerste lid, 3°, van het decreet en artikel 24 en volgende van het voorliggende voorontwerp van besluit een opdracht van het geestelijke gezondheidsnetwerk is én aangezien de uitvoering van de opdrachten conform artikel 2, 3°, en 4, 2°, van het voorliggende voorontwerp een voorwaarde is om erkend te mogen worden en blijven, is het opstellen van een zorgstrategisch plan dat aan alle voorwaarden voldoet en dat strookt met de principes van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan onlosmakelijk verbonden aan de erkenning als geestelijke gezondheidsnetwerk. Om die reden moet het departement als erkennende administratie kunnen nagaan en beoordelen of het geestelijke gezondheidsnetwerk die opdracht conform de bepalingen in het decreet en in het voorliggende besluit uitvoert.

Dit geldt des te meer omdat het zorgstrategisch plan geen op zichzelf staande opdracht van het geestelijke gezondheidsnetwerk is en dit plan onlosmakelijk verbonden is met de uitvoering van andere bepalingen in het decreet. In het zorgstrategisch plan geven de geestelijke gezondheidsnetwerken immers verdere invulling aan andere bepalingen uit het decreet van 5 april 2019 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Zo moet het netwerk in het zorgstrategisch plan ook bepalen hoe het nader invulling zal geven aan de uitvoering van de functies, vermeld in artikel 13 van het decreet van 5 april 2019, en dat op de zorgniveaus als vermeld in artikel 8 van het voormelde decreet. Bovendien is ook noodzakelijk dat het zorgstrategisch plan bijgestuurd kan worden indien het niet voldoet aan de principes die ten grondslag liggen aan het decreet en aan de uitvoeringsbesluiten ervan, zoals de doelstelling, vervat in artikel 3 van het decreet.

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1840/1, 67-68.

Wanneer het zorgstrategisch plan niet voldoet aan de vereisten vermeld in het decreet en in het voorliggende voorontwerp van uitvoeringsbesluit of wanneer dit niet strookt met de principes die de basis vormen van het decreet en de uitvoeringsbesluiten, moet het departement daarvan op de hoogte zijn en kunnen ingrijpen. Door de goedkeuringsprocedure krijgt het geestelijke gezondheidsnetwerk de kans om het zorgstrategisch plan tijdig bij te stellen wanneer dit niet strookt met het decreet of besluit en niet voldoet aan de voorwaarden, zonder dat meteen overgegaan moet worden tot een aanmaning, schorsing en intrekking.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd. Voor de artikelen 24 tot 29 van het ontwerp kan bijgevolg worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 18, eerste lid, 3°, van het decreet van 5 april 2019.

Die conclusie geldt ook voor artikel 31 van het ontwerp, in zoverre die bepaling aan het departement opdraagt om de implementatie van het zorgstrategisch plan mee op te volgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3 tot 3.3.

Artikel 2

5. Overeenkomstig artikel 2, 5°, van het ontwerp voorziet het netwerk in een centraal administratief aanspreekpunt voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De gemachtigde bevestigde dat de vermelding van het Vlaamse Gewest moet worden weggelaten, aangezien geen bevoegdheden van het Vlaamse Gewest zijn betrokken.

Artikel 13

6. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 13, § 3, eerste lid, van het ontwerp ook de motivatie van de beslissing tot schorsing moet worden vermeld (naar analogie van de artikelen 11, § 2, derde lid, en 13, § 2, tweede lid, van het ontwerp).

7. Overeenkomstig artikel 13, § 4, van het ontwerp wordt de procedure tot intrekking van de erkenning gestart als bij het beëindigen van de schorsingstermijn nog niet is voldaan aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 4 van het ontwerp.

De gemachtigde bevestigde dat in dat geval de procedure moet worden gevolgd die wordt bepaald in artikel 13, § 2, van het ontwerp. Dit wordt het best verduidelijkt.

De gemachtigde vermeldde ook dat artikel 13 van het ontwerp zal worden aangevuld met de inhoud van de beslissing tot intrekking. Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 16

8. Overeenkomstig artikel 16, derde lid, van het ontwerp kan de minister bevoegd voor de gezondheids- en woonzorg (hierna: de minister) in afwijking van het tweede lid van die bepaling de samenstelling van de comités geestelijke gezondheidsnetwerken uitbreiden met vertegenwoordigers van andere organisaties die erkend of gesubsidieerd worden door de Vlaamse Gemeenschap of met vertegenwoordigers van andere entiteiten binnen de Vlaamse Gemeenschap.

Op de vraag wat met die delegatie wordt beoogd en wat wordt bedoeld met “andere entiteiten binnen de Vlaamse Gemeenschap”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het derde lid moet de minister inderdaad een meer algemene bevoegdheid geven om te bepalen dat de samenstelling van het comité geestelijke gezondheidsnetwerken uitgebreid wordt en om te bepalen welke vertegenwoordigers nog deel zullen uitmaken van het comité. Deze delegatie heeft dus niet louter betrekking op de benoeming van concrete personen. De delegatie moet toelaten dat de minister kan bepalen dat naast de vertegenwoordigers, opgelijst in artikel 16, tweede lid, ook andere vertegenwoordigers deel uitmaken van het betreffende comité. Dit binnen de grenzen van het derde lid. Het kan namelijk enkel gaan om vertegenwoordigers van andere entiteiten binnen de Vlaamse Gemeenschap, zoals andere agentschappen en departementen, bijvoorbeeld van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap of het agentschap Opgroeien, of van erkende of gesubsidieerde organisaties.”

De woorden “In afwijking van het tweede lid” kunnen beter worden weggelaten, aangezien het niet de bedoeling blijkt te zijn om de vertegenwoordigers vermeld in dat lid weg te laten. Voorts schrijve men, gelet op de uitleg van de gemachtigde, beter “erkende of gesubsidieerde organisaties” in de plaats van “andere entiteiten”.

Artikel 23

9. Op de vraag of het door het departement ter beschikking gestelde sjabloon voor het zorgstrategisch plan, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 23 van het ontwerp, enkel elementen zal bevatten die reeds voortvloeien uit het decreet van 5 april 2019 en het ontworpen besluit, dan wel of het ook andere elementen zal bevatten, zodat onrechtstreeks een verordenende bevoegdheid zou worden verleend aan het departement, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het uitgangspunt is dat het voorliggende sjabloon inderdaad voornamelijk elementen bevat die voortvloeien uit het decreet van 5 april 2019 of uit het voorliggende voorontwerp van besluit.”

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan de administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer de nieuwe elementen in het sjabloon maatregelen betreffen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Artikel 26

10. Artikel 26, eerste lid, van het ontwerp machtigt de minister om de beoordelingscriteria te bepalen die worden gebruikt om te beoordelen of het zorgstrategisch plan voldoet. Gevraagd naar de draagwijdte van die delegatie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De beoordelingscriteria die de minister bepaalt zijn bijkomstig in die zin dat zij voortgaan op de vereisten die in het decreet of in het voorliggende voorontwerp van besluit aan het zorgstrategisch plan worden gesteld en zij moeten passen binnen de principes, die ten gronde liggen aan het decreet.”

Aangezien een delegatie aan een minister enkel kan gaan om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, moet worden bepaald op welke elementen de beoogde beoordelingscriteria betrekking hebben.

Artikel 32

11. Sommige bepalingen van het decreet van 5 april 2019 die in werking worden gesteld bij artikel 32 van het te nemen besluit, worden ook in werking gesteld bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot de uitvoering van het decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, wat betreft de centra voor ambulante revalidatie en de centra voor geestelijke gezondheidszorg’, waarover de Raad van State op 2 april 2024 advies 75.786/3 heeft gegeven.

De gemachtigde verklaarde het volgende over de keuze van de bepalingen die bij dit ontwerp in werking worden gesteld:

“Zowel voorliggend voorontwerp van besluit, als het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot de uitvoering van het decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, wat betreft de centra voor ambulante revalidatie en de centra voor geestelijke gezondheidszorg, betreffen slechts een gedeeltelijke inwerkingtreding van het decreet. De inwerkingtreding van het decreet verloopt immers gefaseerd, er werd geopteerd voor een stapsgewijze uitvoering.

De reden voor deze gefaseerde inwerkingtreding van het decreet is dat de uitvoering van het decreet in co-creatie met de sector vorm krijgt.

Het is in deze fase bijgevolg nog niet de bedoeling alle artikelen van het decreet uitwerking te geven. Het voorliggende voorontwerp van besluit heeft enkel betrekking op de erkenning van de netwerken, vandaar de keuze voor deze specifieke artikelen. De verdere uitvoering van het decreet wordt vooropgesteld voor volgende legislatuur.

Wel zal na het advies van de Raad van State de verhouding van de voorliggende inwerkingtredeingsbepaling tot de inwerkingtredeingsbepaling uit het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot de uitvoering van het decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, wat betreft de centra voor ambulante revalidatie en de centra voor geestelijke gezondheidszorg nogmaals bekeken worden en zullen desgevallend nog aanpassingen gedaan worden om te vermijden dat bepalingen in beide besluiten in werking zouden treden.”

Er moet in elk geval op worden toegezien dat er geen overlap is tussen de inwerkingtrekkingen die worden geregeld in artikel 32 van het huidige ontwerp en in het voormelde ontwerp waarover advies 75.786/3 is gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE