



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.674/3
van 18 januari 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
wijziging van de regelgeving m.b.t. de Vlaamse sociale
bescherming en de overnamereglementering wat betreft de
psychiatrische verzorgingstehuizen’

Op 5 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 januari 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van de regelgeving m.b.t. de Vlaamse sociale bescherming en de overnamereglementering wat betreft de psychiatrische verzorgingstehuizen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 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 er hoofdzakelijk toe om de inkanteling van de psychiatrische verzorgingstehuizen (hierna: PVT's) in de Vlaamse sociale bescherming te voltooien. Daartoe worden enerzijds 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 april 2023 (artikel 25 van het ontwerp) en worden anderzijds aan deel 5 van boek 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' (hierna: VSB-besluit) een titel 7 ("Psychiatrische verzorgingstehuizen") toegevoegd (artikel 4) en in hetzelfde besluit een boek 3/7 ("Psychiatrische verzorgingstehuizen") ingevoegd (artikel 5).

De voormelde toegevoegde titel 7, dat de ontworpen artikelen 111/24 tot 111/31 van het VSB-besluit omvat, heeft betrekking op de gegevensverwerking door de ingekantelde PVT's, de zorgkassen, het VSB-agentschap en de Zorgkassencommissie.

Het voormelde ingevoegde boek 3/7, dat de ontworpen artikelen 534/139 tot 534/170 omvat, bevat bepalingen over verschillende aspecten van de tegemoetkomingen voor zorg in de ingekantelde PVT's, onder meer de verschillende onderdelen van deze tegemoetkoming (de tegemoetkoming voor zorg in de opnemingsprijs en de bijkomende forfaitaire tegemoetkoming waarmee de persoonlijke bijdrage wordt verminderd), de cumulatie van tegemoetkomingen, de aanvraagprocedure, de facturatie en de gebruikte software. De ontworpen artikelen 534/139 tot 534/147 hernemen daarbij in grote mate de bestaande artikelen 110 tot 121 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: overnamebesluit). Die laatste bepalingen worden opgeheven (artikel 16 van het ontwerp). Een aantal andere bepalingen van het overnamebesluit worden naar aanleiding daarvan gewijzigd (artikelen 6 tot 15).

Er worden tevens een aantal technische wijzigingen aangebracht aan het VSB-besluit om de betrokken bepalingen aan te passen aan de inkanteling van de PVT's (artikelen 1 tot 3). Voorts bevat het ontwerp enkele overgangsbepalingen (artikelen 17 tot 24). Ten slotte wordt artikel 28 van het decreet van 24 juni 2022 'houdende diverse bepalingen over de beleidsvelden Vlaamse sociale bescherming, gezondheidspreventie, algemene ziekenhuizen en gezondheids- en woonzorg' in werking gesteld op 1 april 2023 (artikel 26).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2023 (artikel 27).

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.

3.1. Voor de bij artikel 5 van het ontwerp ingevoegde artikelen 534/152 tot 534/160 en 534/162 tot 534/170 en voor de overgangsbepalingen vervat in de artikelen 19 tot 24 van het ontwerp wordt volgens de gemachtigde de rechtsgrond gezocht, naargelang het geval, in het tweede, derde, vierde of vijfde lid van artikel 60 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-decreet).

Die decretale bepaling heeft evenwel betrekking op tegemoetkomingen die in het kader van de zorggebonden financiering in de vorm van een persoonsvolgend budget aan de gebruiker worden verleend. Artikel 58, eerste lid, tweede zin, van het VSB-decreet bepaalt op limitatieve wijze waaruit een persoonsvolgend budget kan bestaan en daarin wordt een tegemoetkoming voor de verpleegdagen in de revalidatieziekenhuizen niet vermeld. Uit artikel 58, derde lid, 2°, van dat decreet blijkt weliswaar dat een zorgticket betrekking kan hebben op “de geestelijke gezondheidszorg, met inbegrip van revalidatie die voornamelijk gericht is op de psychosociale aspecten”. Artikel 60 biedt een algemene rechtsgrond aan de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen voor de wijze waarop een zorgticket wordt toegekend, voor de aanvraagprocedure, en voor de voorwaarden en procedures voor de financiële en administratieve betrekkingen, maar de tegemoetkoming voor de verpleegdagen in de PVT’s valt moeilijk in te passen in het concept van de zorgtickets – dat in het VSB-besluit overigens nog geen uitwerking heeft gekregen – omdat de tegemoetkoming niet voldoet aan de kenmerken van een zorgticket zoals die zijn omschreven in artikel 95, § 1, van het VSB-decreet. Zo is er geen sprake van een indicatiestelling en een zorgprofiel, een zorgplan, en ook niet van de inning van een zorgticket. Bovendien zijn noch artikel 58, derde lid, 2°, noch artikel 95 al in werking gesteld ter uitvoering van artikel 188 van het VSB-decreet.¹

Voorts bevat het VSB-decreet weliswaar specifieke tijdelijke bepalingen over de tegemoetkoming voor zorg in PVT’s (namelijk de toekomstige artikelen 154/1 tot 154/8),² maar deze bepalingen bevatten geen specifieke regeling over onder meer de aanvraagprocedure, de toekenning van de tegemoetkoming en de procedures voor de financiële en administratieve betrekkingen, bijvoorbeeld in tegenstelling tot wat het geval is voor andere tijdelijke regelingen zoals de regelingen inzake de tegemoetkoming voor revalidatieverstrekingen in bepaalde revalidatievoorzieningen (artikelen 154/9 tot 154/14 van het VSB-decreet).

¹ Vgl. 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 (daar wat betreft de revalidatieziekenhuizen).

² De invoeging van een deel van deze bepalingen met ingang van 1 april 2023 wordt geregeld bij artikel 25 van het ontwerp.

De conclusie is dan ook dat de rechtsgrond voor de bij artikel 5 van het ontwerp ingevoegde artikelen 534/152 tot 534/160 en 534/162 tot 534/170 en voor de artikelen 19 tot 24 van het ontwerp wankel is.

3.2. Artikel 6 van het ontwerp, dat een wijziging aanbrengt in de wijze waarop de verzekeringsinstellingen aan het agentschap Zorg en Gezondheid moeten rapporteren over de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, vindt niet alleen rechtsgrond, zoals de gemachtigde betoogt, in artikel 6, eerste lid, 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: overnamedecreet), maar ook in artikel 8, 4°, van dat decreet, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de methodes te bepalen voor het meten en het opvolgen van de mate waarin de doelstellingen worden nageleefd.

3.3. Artikel 15 van het ontwerp, dat een bepaling in het overnamebesluit wijzigt die betrekking heeft op het cumulatieverbod van een aantal tegemoetkomingen met een vergoeding voor ziekenhuisopname met minstens één overnachting op grond van de federale ziekte- en invaliditeitsverzekering, vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 22, tweede lid, van het overnamedecreet. Die bepaling heeft echter betrekking op het toekennen van tegemoetkomingen in afwachting van de toekenning van een schadevergoeding en is dus vreemd aan de ontworpen bepaling. Allicht gaat het om een materiële vergissing, aangezien de rechtsgrond voor artikel 15 van het ontwerp wordt geboden door artikel 21 (dus niet: 22), tweede lid, van het overnamedecreet, dat de Vlaamse Regering opdraagt om regels te bepalen over de eventuele cumulatie van tegemoetkomingen die voortvloeien uit onder meer het overnamedecreet, enerzijds en de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, anderzijds.

3.4. Volgens de gemachtigde vindt de opheffingsbepaling vervat in artikel 16 van het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 63, 64, 66, eerste lid, 67 en 69, tweede lid, van het overnamedecreet. Deze bepalingen boden inderdaad oorspronkelijk rechtsgrond voor de op te heffen bepalingen, maar ze worden zelf opgeheven bij de artikelen 106, 108 en 109 van het decreet van 18 juni 2021, die, wat betreft de PVT's, in werking worden gesteld bij artikel 25, tweede lid, van het ontwerp, op dezelfde datum (1 april 2023) als artikel 16 van het ontwerp. Er moet dan ook worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met de artikelen 106, 108 en 109 van het decreet van 18 juni 2021.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/108 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC) op 8 november 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden

ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming³ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁴

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermeldingen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond.

6. In de rubriek “Vormvereisten” dienen in het tweede streepje uiteraard nog het nummer en de datum van het advies van de VTC te worden vermeld.

Artikel 5

7. Het ontworpen artikel 534/150 van het VSB-besluit is verwarrend geredigeerd. Het is immers niet duidelijk wat wordt bedoeld met de vermelding “tenzij het anders bepaald is”. Er zou moeten worden verduidelijkt op welke wijze en door welke instanties die andersluidende bepalingen tot stand kunnen komen. Bovendien is niet duidelijk waarom het ontworpen cumulatieverbod niet zou gelden voor de gevallen vermeld in (het ontworpen) artikel 534/149, § 1, derde lid. Dit zijn immers gevallen waarin de gebruiker de persoonlijke bijdrage in de

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁴ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

opnemingsprijs niet verschuldigd is en daardoor reeds een bijkomend voordeel geniet, maar de tegemoetkoming voor zorg blijft op het eerste gezicht wel verschuldigd door de zorgkassen.

8. Het ontworpen artikel 534/151 van het VSB-besluit machtigt de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen om “nadere regels” te bepalen “voor de gevallen waarin kan worden afgeweken van een cumulatieverbod”.

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 één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Zoals de machtiging is omschreven kan de minister naar eigen goeddunken van het cumulatieverbod afwijken en bijgevolg ook de draagwijdte van het cumulatieverbod fundamenteel wijzigen. De afwijkingsmogelijkheid moet dan ook in de ontworpen bepaling nader worden omschreven.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁶ Zie ook adv.RvS 64.359/3 van 19 november 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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’, opmerking 8.