



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.995/1/V
van 9 september 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin ‘tot wijziging van de bijlage bij het
ministerieel besluit van 3 september 2021 over de
opleidingsvereisten in het kader van de implementatie van
BelRAI’

Op 24 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 9 september 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 september 2021 over de opleidingsvereisten in het kader van de implementatie van BelRAI’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop het dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin strekt tot vervanging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 september 2021 ‘over de opleidingsvereisten in het kader van de implementatie van BelRAI’ (artikel 1 van het ontwerp), en dit met ingang van 1 januari 2024 (artikel 2).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, vierde lid, van 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’. In die bepaling wordt de minister gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de opleiding, de bijscholing en de intervisie van BelRAI-trainers en BelRAI-indicatiestellers.

Dat artikel vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 82 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ en in artikel 38/1, vijfde en zesde lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019¹.

¹ Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, werd ermee beoogd een duidelijke rechtsgrond te creëren in het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 om onder andere opleidingsvereisten vast te stellen waaraan een persoon moet voldoen om indicatiestellingen te mogen afnemen in woonzorgvoorzieningen: *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1822/1, 8.

Artikel 38, tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 biedt daarentegen geen rechtsgrond voor het voormelde artikel 2, § 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2021. Die bepaling wordt weliswaar vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van dat besluit, maar dient als rechtsgrond voor andere bepalingen dan artikel 2 ervan.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 1 en bijlage

6. Luidens artikel 1 van het ontwerp wordt de bestaande bijlage bij het ministerieel besluit van 3 september 2021 vervangen door de bij het ontwerp gevoegde bijlage. Ten opzichte van de bestaande bijlage bevat de ontworpen bijlage enkel wijzigingen wat de rij “periodiciteit bijscholing en intervisie + aantal dagen” betreft, en dit zowel voor de BelRAI-trainers als voor de BelRAI-indicatiestellers.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

7.1. Wat de BelRAI-trainer betreft, wordt bij het bepalen van het aantal dagen opleiding in de rij “periodiciteit bijscholing en intervisie + aantal dagen” enkel verwezen naar het instrument of de instrumenten “vermeld in artikel 4, § 1, 1°, 3° of 4° (lees: artikel 4, § 1, *eerste lid*, 1, 3° of 4°)” van het ministerieel besluit van 3 september 2021.

Het voormelde artikel 4, § 1, eerste lid, maakt evenwel gewag van de volgende instrumenten:

- “1° de BelRAI screener;
- 2° het Sociaal Supplement;
- 3° de BelRAI Home Care;
- 4° de BelRAI LTCF.”

² Zie adv.RvS 69.724/1/V van 30 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding van 3 september 2021, opmerking 3.3.

Gevraagd waarom er in de ontworpen regeling niet wordt verwezen naar het instrument vermeld in punt 2° (het Sociaal Supplement) van die bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“De bijscholing en intervisie voor het Sociaal Supplement zijn geïntegreerd in de bijscholing en intervisie voor de BelRAI Screener. Het Sociaal Supplement wordt daarom niet als een apart instrument behandeld, aangezien het onderdeel is van de bijscholing en intervisie voor de BelRAI Screener.”

7.2. Gevraagd of het mogelijk is dat een BelRAI-trainer enkel is geattesteerd voor het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement”, en hoe in bevestigend geval kan worden verantwoord dat de betrokken BelRAI-trainer de bijscholing en intervisie over het BelRAI-instrument “BelRAI screener” moet volgen, ook al heeft die hiervoor geen (verkorte) opleiding gevolgd, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“Nee, een BelRAI-trainer die geattesteerd is voor het Sociaal Supplement is ook altijd geattesteerd voor de BelRAI Screener.”

Gevraagd sinds wanneer de opleiding Sociaal Supplement is geïntegreerd in de opleiding BELRAI Screener, antwoordde de gemachtigde echter het volgende:

“Voor BelRAI-trainers kan de opleiding Sociaal Supplement worden geïntegreerd in de opleiding van de BelRAI Screener, zoals vastgelegd in het MB van 3 september 2021. Hoewel de opleiding Sociaal Supplement theoretisch gezien ook als aparte opleiding kan worden aangeboden, gebeurt dit in de praktijk niet vaak.”

Aangezien de opleidingen over beide BelRAI-instrumenten niet *moeten* zijn geïntegreerd, bestaat de mogelijkheid voor BelRAI-trainers om een aparte opleiding over het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement” te volgen.

In de ontworpen bijlage wordt inzake de opleiding over het BelRAI-instrument “BelRAI screener” een aantal opleidingsdagen vermeld waarbij een onderscheid wordt gemaakt “*zolang* Sociaal Supplement niet geïntegreerd is” en “*zodra* Sociaal Supplement geïntegreerd is”. Uit het hiervoor aangehaalde antwoord van de gemachtigde blijkt echter dat er geen verplichting bestaat om na verloop van tijd de opleiding “Sociaal Supplement” te integreren in de opleiding “BelRAI screener”. In het licht hiervan schrijve men “wanneer” de opleiding Sociaal Instrument (niet) geïntegreerd is (in plaats van “zolang” en “zodra”).

Voorts moet worden opgemerkt dat noch uit het ministerieel besluit van 3 september 2021, noch uit de ontworpen bijlage volgt dat BelRAI-trainers slechts geattesteerd kunnen zijn voor het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement” indien zij ook zijn geattesteerd voor het BelRAI-instrument “BelRAI screener”. Hieraan moet worden verholpen.

7.3. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat indien een BelRAI-trainer is geattesteerd voor meerdere instrumenten vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, 3° of 4°, van het ministerieel besluit van 3 september 2021 de bijscholing jaarlijks een halve dag bedraagt *per instrument*.

Wanneer de opleiding “Sociaal Supplement” is geïntegreerd in de opleiding “BelRAI screener”, rijst evenwel de vraag hoeveel dagen de geïntegreerde bijscholing moet bedragen: één halve dag voor beide instrumenten samen, dan wel één halve dag per instrument afzonderlijk. Dit zou moeten worden verduidelijkt.

8. Wat de BelRAI-indicatiesteller betreft, wordt bij het bepalen van het aantal dagen opleiding in de rij “periodiciteit bijscholing en intervisie + aantal dagen” in de kolom “Sociaal Supplement” vermeld dat die bijscholing is “[g]eïntegreerd in bijscholing en intervisie over BelRAI screener”.

Gevraagd of het mogelijk is dat een BelRAI-indicatiesteller enkel is geattesteerd voor het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement”, en hoe in dat geval kan worden verantwoord dat de betrokken BelRAI-indicatiesteller de bijscholing en intervisie over het BelRAI-instrument “BelRAI screener” moet volgen, ook al heeft die hiervoor geen (verkorte) opleiding gevolgd, antwoordde de gemachtigde:

“Nee, een BelRAI-indicatiesteller die geattesteerd is voor het Sociaal Supplement is ook altijd geattesteerd voor de BelRAI Screener.”

Voorts bevestigde de gemachtigde dat, in tegenstelling tot wat het geval is voor de BelRAI-trainer, voor BelRAI-indicatiestellers de opleiding “Sociaal Supplement” niet geïntegreerd kan zijn in de opleiding “BelRAI Screener”. Hij verklaarde dienaangaande:

“BelRAI-indicatiestellers zullen de opleiding BelRAI Screener en de opleiding Sociaal Supplement wel nog steeds apart moeten volgen.”

Noch uit het ministerieel besluit van 3 september 2021, noch uit de ontworpen bijlage volgt dat BelRAI-indicatiestellers slechts geattesteerd kunnen zijn voor het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement” indien zij ook zijn geattesteerd voor het BelRAI-instrument “BelRAI screener”. Vermits het voor BelRAI-indicatiestellers niet om geïntegreerde opleidingen gaat, moet dat – meer nog dan het geval is voor BelRAI-trainers (opmerking 7.2) – worden gepreciseerd.

Artikel 2

9.1. Uit artikel 2 van het ontwerp vloeit voort dat de ontworpen regeling terugwerkt tot 1 januari 2024. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9.2. Gevraagd hoe de terugwerkende kracht kan worden verantwoord in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Dit betreft een situatie waarin voordelen worden toegekend met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel. Alle BelRAI-trainers die aan de voorwaarden voldoen, kunnen profiteren van het voordeel van een vermindering van intervisiebelasting.”

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat de ontworpen bijlage zowel voor BelRAI-trainers als voor BelRAI-indicatiestellers bepaalt dat de bijscholing en intervisie voor het BelRAI-instrument “Sociaal Supplement” is geïntegreerd in deze voor het BelRAI-instrument “BelRAI screener”, wat impliceert dat ook voor het instrument “Sociaal Supplement” er bijscholingsvereisten zijn. In de bestaande bijlage, daarentegen, is niet voorzien in enige bijscholing en intervisie voor dit instrument. Derhalve houdt de ontworpen bijlage op dit punt in wezen een verstrenging in van de bijscholings- en intervisievereisten, zodat het niet gaat om een regeling waarbij enkel voordelen worden toegekend.

Hierop gewezen antwoordde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“Alle bijscholingen en intervisies die sinds 1 januari 2024 zijn gevolgd, moeten worden meegeteld om te bepalen of deze voldoen aan de nieuw ontworpen regels voor de ‘periodiciteit bijscholing en intervisie + aantal dagen’. Dit voorkomt dat BelRAI-trainers en/of -indicatiestellers die sinds die datum al bijscholing en intervisie hebben gevolgd, niet zouden voldoen aan de nieuw ontworpen regels.”

Hiertoe is evenwel niet vereist dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking heeft. Er kan immers worden volstaan met de gebruikelijke regels van inwerkingtreding voor ministeriële besluiten, waarbij in een overgangsregeling kan worden voorzien volgens dewelke de BelRAI-trainers en de BelRAI-indicatiestellers die in het verleden bijscholingen hebben gevolgd, geacht worden te hebben voldaan aan de bijscholingsvereisten die uit de ontworpen regeling voortvloeien.

In zoverre een dergelijke overgangsregeling van toepassing zou zijn op bijscholingen gevolgd vanaf 1 januari 2024 tot de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit, zal wel moeten kunnen worden verantwoord waarom voor die datum wordt gekozen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Koen MUYLLE