



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.062/3
van 4 oktober 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin ‘over bijzondere situaties rond
indicatiestellingen voor het zorgbudget voor zwaar
zorgbehoevenden’

Op 11 september 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 ministerieel besluit ‘over bijzondere situaties rond indicatiestellingen voor het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 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 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin strekt ertoe de regels te bepalen voor de uitvoering van de indicatiestellingen vermeld in artikel 152 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’ (artikel 1 van het ontwerp en de bijlage erbij).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 september 2024 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 159 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018, naar luid waarvan de minister¹ de nadere regels bepaalt voor de uitvoering van de indicatiestelling.

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 82, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de vaststelling van de ernst en de duur van de verminderde zelfredzaamheid wordt uitgevoerd, herzien en gecontroleerd. Het in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vermelde artikel 78, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018, naar luid waarvan de Vlaamse Regering bepaalt wat dient te worden verstaan onder “getroffen zijn door een langdurig ernstig verminderde zelfredzaamheid”, biedt daarentegen geen rechtsgrond voor die regeling, vermits de in die bepaling vervatte machtiging de toepassingsvoorwaarden betreft van een langdurig ernstig verminderde zelfredzaamheid, maar niet de wijze waarop die verminderde zelfredzaamheid wordt vastgesteld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 1 van het ontwerp bevat zelf geen rechtsregels, maar is ertoe beperkt te verwijzen naar de bijlage die bij het ontwerp is gevoegd. De gemachtigde verantwoordde dit als volgt:

¹ Zijnde de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, en de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen: artikel 1, 36°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018.

“Er werd voor deze aanpak gekozen gezien het om een bijlage bij een MB gaat en om de leesbaarheid te bevorderen.”

De stellers van het ontwerp maken aldus evenwel een oneigenlijk gebruik van de techniek van de afzonderlijk geformuleerde bijlage, die als doel heeft om een onderdeel van een regeling gescheiden te houden van het eigenlijke dispositief, teneinde het dispositief overzichtelijker te houden.² De bijlage bij het ontwerp vormt daarentegen geen aanvulling bij de in het dispositief vervatte regeling, maar bevat die regeling zelf.

Daarbij komt nog dat volgens de Omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek afzonderlijk geformuleerde bijlagen geen rechten en verplichtingen mogen bevatten die niet in het dispositief staan.³ Doordat de ontworpen regeling volledig in de bijlage bij het ontwerp is opgenomen, en niet in het ontwerp zelf, is dit hier wel het geval.

Bovendien is door de keuze om de ontworpen regeling in een bijlage onder te brengen, deze niet onderverdeeld in artikelen,⁴ en vormen de in de bijlage vervatte rechtsregels een doorlopende tekst. Een dergelijke werkwijze valt af te keuren omdat zij latere wijzigingen aan de ontworpen regeling bemoeilijkt.

4.2. Voorts moet worden vastgesteld dat de in de bijlage vervatte regeling op onvoldoende wijze als een normatieve tekst is gesteld. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat “[h]et principe” is dat een indicatiestelling wordt uitgevoerd door middel van een huisbezoek. Het gaat evenwel niet zozeer om een principe, maar om een rechtsregel, waarvan dan in de daaropvolgende vermelde gevallen kan worden afgeweken. Bijgevolg schrijve men: “Een indicatiestelling in Vlaanderen of Brussel wordt uitgevoerd door middel van een huisbezoek in de thuissituatie van de zorgbehoevende.”

Ook past het niet om in een rechtsregel gewag te maken van een “kort gesprekje”. Nog los van het gegeven dat het diminutief overbodig is gelet op het woord “kort”, blijkt uit de voorgaande zinnen reeds dat de indicatiesteller een gesprek moet voeren met de zorgbehoevende.

Ook leidt de vermelding dat de duur van de indicatiestelling “bij voorkeur” wordt beperkt tot zes maanden tot rechtsonzekerheid. De gevallen waarin de duur van de indicatiestelling wordt beperkt tot zes maanden zouden uitdrukkelijk in het ontwerp moeten worden bepaald. Desgevallend zou in afwijkingen van die duur kunnen worden voorzien, maar dan moeten in het ontwerp de criteria worden bepaald aan de hand waarvan kan worden beslist om in een langere duur voor een indicatiestelling te voorzien.⁵

² Omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek, aanwijzing 260.

³ *Ibid.*, aanwijzing 266.

⁴ Zie immers *ibid.*, aanwijzing 265.

⁵ Zoals bijvoorbeeld het geval is wanneer de zorgbehoevende in het ziekenhuis verblijft en de indicatiesteller bij hem kan langsaan, in welk geval de duur van de indicatiestelling langer kan zijn als de indicatiesteller zeker is dat de verminderde zelfredzaamheid van langere duur zal zijn.

4.3. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de inhoud van de bijlage bij het ontwerp in het ontwerp zelf moet worden opgenomen, waarbij die inhoud in artikelen moet worden onderverdeeld en erop moet worden toegezien dat hij op voldoende normatieve wijze wordt geformuleerd.

Het ontwerp moet gelet hierop dan ook grondig worden herzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 82, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018 (in plaats van naar artikel 78, tweede lid, van dat decreet).

Artikel 2

6. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 1 september 2024, zodat aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt verleend.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Dit MB hoeft niet met terugwerkende kracht in werking te treden. Het administratief proces om het MB op te maken en te laten goedkeuren, heeft wat langer geduurd dan verwacht en de inwerkingtredingdatum is in de loop niet aangepast. We zijn dus zeker bereid om het MB aan te passen zodat het niet retroactief in werking treedt.”

Er wordt akte genomen van het feit dat het te nemen besluit geen terugwerkende kracht zal hebben. Artikel 2 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE