

# DE OVERDRACHTEN VAN INTER-FRANSTALIGE BEVOEGDHEDEN OP SOCIAAL VLAK ALS GEVOLG VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING\*

DOOR **MATHIEU DEKLEERMAKER\*\* EN LAURIE LOSSEAU\*\*\***

\*\* advocaat en wetenschappelijk medewerker aan de Université libre de Bruxelles

\*\*\* doctorandus aan de Université Saint-Louis – Brussel

## INLEIDING

De communautarisering van bepaalde aspecten van de sociale zekerheid is een van de eisen die een meerderheid van de Vlaamse politieke wereld al vele jaren uit<sup>1</sup>. De zesde staatshervorming is voor een deel aan die eis tegemoetgekomen, door niet alleen een volledige tak van de sociale zekerheid, namelijk de ‘gezinsuitkeringen’<sup>2</sup>, maar ook bepaalde aspecten van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en de uitkeringen aan personen met een handicap<sup>3</sup>, naar de gemeenschappen over te hevelen.

De Franstalige partijen van de institutionele meerderheid, die over de zesde staatshervorming heeft onderhandeld (PS, MR, cdH en Ecolo) waren het er van hun kant al snel over eens, dat krachtens de zogenaamde ‘akkoorden van Sint-Emilie’<sup>4</sup>, dit geheel van nieuwe bevoegdheden op ‘gewestelijke’ basis moest worden beheerd.

\* De auteurs van onderhavige bijdrage hebben, onder leiding van professoren Christian Behrendt (ULg), Hugues Dumont (USL-B), Marc Uyttendaele (ULB) en Marc Verdussen (UCL), bijgedragen tot de opstelling van de hier van commentaren voorzien juridische teksten, namelijk de overdrachtsdecreten en het samenwerkingsakkoord dat op basis daarvan is gesloten.

(1) Zie de resoluties die op 3 maart 1999 door het Vlaams Parlement zijn goedgekeurd en de commentaar die G. Pagano erop gegeven heeft, *Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l’Etat*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1670-1671, 83 pp., 2000. Zie eveneens X. Delgrange en H. Dumont, Brussel en de hypothese van de defederalisering van de sociale zekerheid, in P. Cattoir et al. (uitg.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21ème siècle / Autonomie, solidarité et samenwerking. Enkele belangen van het Belgisch federalisme in de 21ste eeuw*, Brussel, Larcier, pp. 256-260, 2002 en P. Palsterman, *Dé-fédéraliser la sécurité sociale?*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1899, p. 5, 2005.

(2) De gezinsuitkeringen omvatten de kinderbijslag in strikte zin, de geboortepremies en de adoptiepremies (zie *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/4, pp. 5-6). Zie hieromtrent de bijdrage van Valérie Flohimont en Jean-François Neven in dit nummer.

(3) Zie hieromtrent de bijdrage van Jeroen Van Nieuwenhove in dit nummer.

(4) Het akkoord is getiteld ‘Gezamenlijk project tot organisatie van de nieuwe bevoegdheden inzake gezondheid, hulp aan personen en kinderbijslag’ (hierna: het ‘gezamenlijk project’). Het is online beschikbaar op het volgende adres: [www.ufenm.be/IMG/pdf/Projet\\_commun\\_19-09-2013\\_.pdf](http://www.ufenm.be/IMG/pdf/Projet_commun_19-09-2013_.pdf).

Hun project was het volgende: het kwam erop neer de Franse Gemeenschap zo snel mogelijk<sup>5</sup> te ontlasten van haar nieuwe bevoegdheden betreffende de gecommunautariseerde aspecten van de sociale zekerheid en het paritaire beheer van deze bevoegdheden te organiseren binnen twee afzonderlijke instellingen van openbaar nut (ION): een Waalse en een Brusselse. Krachtens een nieuwe toepassing van artikel 138 van de Grondwet<sup>6</sup>, was het merendeel van de gecommunautariseerde bevoegdheden slechts een kortstondig verblijf in schoot van de Franse Gemeenschap beschoren en werden ze onmiddellijk toevertrouwd aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), die respectievelijk worden opgeroepen hun bevoegdheden uit te oefenen binnen de grenzen van het Franssprekende gewest en van het grondgebied van het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Parallel daarmee werden verscheidene mechanismen bedacht om, ondanks deze bevoegdheidsoverdracht, de convergentie van het in Wallonië en in Brussel gevoerde beleid te bevorderen.

Het door artikel 138 van de Grondwet voorziene mechanisme impliceert weliswaar noodzakelijkerwijze dat de door de Franse Gemeenschap overgedragen bevoegdheden hun weerklink vinden in het Waals Gewest enerzijds en in de COCOF anderzijds. Toch dient van in het begin te worden gepreciseerd dat het in Brussel in werkelijkheid niet de COCOF is, maar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) die wordt opgeroepen om de centrale speler te worden in de materies die door dit inter-Franstalige politieke akkoord worden beoogd. Dat was tenminste de wens van de vier partijen die de akkoorden van Sint-Emilie hebben ondertekend. Zo hadden zij voorzien dat de toekomstige Brusselse ION niet afhankelijk zou zijn van de COCOF, maar van de GGC. De Vlaamse vertegenwoordigers van de GGC moesten dus wel toetreden om dat gedeelte van het inter-Franstalige akkoord ten uitvoer te leggen dat voorziet dat de bevoegdheden die binnen een nieuwe, van deze

(5) Meer bepaald voor de inwerkingtreding, op 1 juli 2014, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *B.S.*, 31 januari 2014.

(6) Dat reeds op vergelijkbare wijze werd gemobiliseerd na afloop van de vierde staatshervorming, in 1993-1994. Ter herinnering, artikel 138 van de Grondwet voorziet dat het parlement van de Franse Gemeenschap enerzijds en het parlement van het Waals Gewest en de Franse taalgroep van het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest anderzijds, in gezamenlijk overleg en elk bij besluit, voorziet dat het parlement en de regering van het Waals Gewest, in het Franstalige Gewest, en de Franse taalgroep van het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn college, in het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap volledig of gedeeltelijk uitoefenen. Zie over dit mechanisme, B. Blero en F. Delcor, Les transferts de compétence de la Communauté à la Région, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, pp. 71-100, 1994; R. Born, H. Dumont, G. Van der Stichele, La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge, *Autonomie, solidarité et coopération*, op. cit., pp. 433-465; H. Dumont, La dualité Communauté française-Région wallonne: sens ou non-sens?, *Administration publique*, pp. 247-255, 1994; F. Tulkens, La Communauté française: recépage ou dépeçage?, in F. Delpérée (ed.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Brussel, Bruylant, pp. 109-117, 1993; M. Uyttendaele, Fédéralisme régional ou fédéralisme communautaire?, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, op. cit., pp. 119-123.

gemeenschap afhankelijke ION werden overgedragen, paritair worden beheerd<sup>7</sup>. Niettemin moest er snel worden gewerkt om een periode van ‘onduidelijkheid’ te vermijden waarin de Franse Gemeenschap de nieuwe overgedragen bevoegdheden zou moeten beheren zonder te beschikken over een bevoegde administratie om dit te doen. Te snel trouwens om de GGC aan de onderhandelingstafel uit te nodigen. Maar uiteindelijk is dit gebrek aan tact niet koopverniëgend gebleken: de Vlaamse partijen van de nieuwe Brusselse meerderheid, die het resultaat is van de verkiezingen van 25 mei 2014, hebben zich immers achter het door de Franstaligen voorgestelde model van paritair beheer van de gecommunautariseerde bevoegdheden geschaard<sup>8</sup>.

Doel van onderhavige bijdrage is in de eerste plaats de bevoegdheidsoverdrachten op het vlak van sociale zekerheid te beschrijven die in het verlengde van de zesde staats hervorming binnen de ruimte ‘Wallonië-Brussel’ werden verwezenlijkt, door bijzondere aandacht te besteden aan het lot dat voorbehouden is aan Brussel (1.). Vervolgens bekijken we aandachtig de concrete wijze waarop men van plan is deze bevoegdheden te beheren, zowel in Wallonië als in Brussel (2.). Ten slotte geven wij commentaar op de voorziening die door de akkoorden van Sint-Emilie is geschetst om het beleid dat aan beide kanten wordt gevoerd, dichter bij elkaar te brengen (3.). In onze bijdrage brengen wij de obstakels onder de aandacht waarop bepaalde elementen van het politieke inter-Franstalige akkoord hebben gebotst en nog steeds botsen.

Terwijl de bijzondere wetgever de bevoegdheden in verband met de sociale zekerheid formeel heeft overgedragen aan de gemeenschappen, zal aan de hand van de hierna volgende analyse gewag kunnen worden gemaakt van een zeer duidelijke machtstoe-name van de gewesten in sociale zaken binnen de ruimte ‘Wallonië-Brussel’.

## **1. EEN HERSCHIKING VAN DE BEVOEGDHEDEN IN DE RUIMTE ‘WALLONIE-BRUSSEL’**

De concretisering van het Franstalige model van beheer van de bevoegdheden inzake gezondheid, hulp aan personen en gezinsuitkeringen die in de akkoorden van Sint-Emilie werd geschetst, impliceerde in eerste instantie dat de Franse Gemeenschap de essentie van de bevoegdheden die haar in het kader van de zesde staats hervorming werden toegekend, overdraagt aan het Waals Gewest en aan de

(7) In verband hiermee, X. Delgrange en M. El Berhoumi, *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, in P.-O. van Broux, B. Lombaert en D. Yernault (uitg.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Brussel, Bruylant, 2015, nog te verschijnen.

(8) Verklaring van het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, *Parl. St.*, verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2014, nr. B-1, pp. 2 en 3.

COCOF<sup>9</sup>. Hiertoe werden in april 2014 drie ‘overdrachtsdecreten’ – één per betrokken gefedereerde entiteit – goedgekeurd<sup>10</sup> (1.1.). In Brussel is het in elk geval, zo heeft men gezegd, definitief niet de COCOF die alle overgedragen bevoegdheden zal uitoefenen. De Franstalige politieke partijen die de akkoorden van Sint-Emilie hebben ondertekend, wilden deze bevoegdheden immers opnieuw centraliseren in de schoot van de GGC, waarvan de toekomstige Brusselse ION zal afhangen (1.2.). Deze keuze wordt met name verklaard door het structurele tekort aan middelen die aan de COCOF worden toegekend, waardoor zij nauwelijks in staat zou zijn om de nieuwe bevoegdheden te financieren.

### 1.1. DE OVERDRACHTEN VAN BEVOEGDHEDEN VAN DE FRANSE GEMEENSCHAP AAN HET WAALS GEWEST EN AAN DE COCOF

a) Bij de nieuwe bevoegdheden van de Franse Gemeenschap werden de bevoegdheden betreffende de instellingen voor geestelijke gezondheidszorg buiten de ziekenhuizen<sup>11</sup>, de instellingen voor bejaarden<sup>12</sup> en de geïsoleerde gespecialiseerde diensten voor revalidatie en behandeling, integraal overgedragen naar het Waals Gewest en voor wat het tweetalige gewest betreft naar de COCOF. Het Waals Gewest en de COCOF zijn voortaan volledig bevoegd voor de programmering, de goedkeuring en de forfaitaire financiering – die tot dan toe via conventies werden betaald door

(9) Wij brengen in herinnering dat het Waals Gewest en de COCOF sinds 1994 reeds het grootste deel van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake gezondheid en hulp aan personen uitoefenden. Zie hieromtrent de referenties die zijn aangehaald in voetnoot nr. 6.

(10) Bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 25 juni 2014; decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 25 juni 2014; Waals decreet van 11 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 12 mei 2014 (hierna: de ‘overdrachtsdecreten’).

(11) Met name de psychiatrische instellingen, de initiatieven voor beschut wonen en de platforms voor geestelijke gezondheidszorg. Wat de psychiatrische ziekenhuizen betreft, zijn de respectieve bevoegdheden van het Waals Gewest en de COCOF beperkt door de bevoegdheden die voorbehouden zijn aan de federale overheid (bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, art. 5, §1, 1°, a) tot d)).

(12) Namelijk de rusthuizen voor bejaarden, de dagcentra, de rust- en verzorgingstehuizen, de centra voor kortverblijf en de geïsoleerde geriatrie diensten (bestemd voor de revalidatie van geriatrie patiënten).

de federale ziekte- en invaliditeitsverzekering<sup>13</sup> – van deze instellingen<sup>14</sup>. Het Waalse Gewest en de COCOF worden eveneens bevoegd voor een geheel van voorzieningen betreffende de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van eerstelijnszorgberoepen<sup>15</sup>, namelijk de regels betreffende de huisartsenverenigingen, het Fonds Impulso voor huisartsengeneeskunde<sup>16</sup>, de plaatselijke multidisciplinaire netwerken en de geïntegreerde thuiszorgdiensten.

De tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) met een handicap en bepaalde vormen van hulp bij mobiliteit, die tot nog toe werden toegekend door de ziekte- en invaliditeitsverzekering, werden eveneens overgedragen.

b) Andere bevoegdheden die zopas aan de Franse Gemeenschap in het kader van de zesde staatshervorming werden overgedragen, werden slechts gedeeltelijk aan het Waals Gewest en aan de COCOF overgedragen.

(13) Zie met name de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, *B.S.*, 27 augustus 1994, art. 47.

(14) De terugbetaling van de individuele zorgen die binnen deze instellingen worden toegediend, blijft dan weer de bevoegdheid van de federale overheid (zie J. Ludmer, *Les nouvelles compétences des communautés et de la Commission communautaire commune dans les matières personnalisables : et si l'accord papillon leur donnait des ailes?*, in J. Sautois en M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Brussel, Anthemis, pp. 404-405, 2014). Dit criterium van verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten heeft als gevolg dat eenzelfde kinesitherapieprestatie binnenkort ten laste zal zijn van de federale overheid, terwijl ze wordt toegediend in een bejaardentehuis en wordt vergoed op basis van de nomenclatuur, en vervat zit in de forfaitaire financiering van die instelling (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/5, p. 237).

(15) Onder 'organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en ondersteuning van de eerstelijnsgezondheidsberoepen' wordt verstaan de infrastructurele en organisatorische omkadering van het niveau van gezondheidszorg buiten de acute ziekenhuizen waar de professionals zich wijden aan het eerste onthaal en aan de professionele begeleiding van de gezondheidsproblemen die de patiënt zelf niet kan oplossen (zie *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, pp. 39-40). Zie hieromtrent J. Ludmer, *Les nouvelles compétences des communautés et de la Commission communautaire commune dans les matières personnalisables*, *op. cit.*, pp. 405-406.

(16) Het betreft een Fonds dat door de federale overheid is opgericht met als doel een financiële hulp toe te kennen om de vestiging van huisartsen te stimuleren (bijvoorbeeld in gebieden waar er meer huisartsen nodig zijn, door financiële steun toe te kennen voor de werknemer die de huisartsenpraktijk helpt bij het onthaal, het beheer, ...).

In het kader van het ziekenhuisbeleid blijft de Franse Gemeenschap op die manier bevoegd ten aanzien van de universitaire ziekenhuizen<sup>17</sup>. Alleen ten aanzien van de ziekenhuizen die niet aan deze definitie beantwoorden, kunnen het Waals Gewest en de COCOF de nieuwe bevoegdheden uitoefenen, namelijk de definitie van de goedkeuringsnormen en de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten. Voor de COCOF is het belang van deze nieuwe overdracht relatief. De bevoegdheid van deze entiteit is immers beperkt tot de niet-universitaire Brusselse ziekenhuizen die onder de unicommunautaire Franstalige sector vallen<sup>18</sup>. Welnu, de meeste Brusselse ziekenhuizen vallen momenteel onder de bicommunautaire sector en worden derhalve beheerd door de GGC<sup>19</sup>.

Ook het zogenaamde *long term care*<sup>20</sup>-beleid werd overgedragen, ten gunste van de twee entiteiten, maar onder voorbehoud van de conventies die zijn gesloten met de universitaire ziekenhuizen, waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd blijft<sup>21</sup>. Het Waals Gewest, de COCOF en de Franse Gemeenschap stellen zich, elk op hun respectieve domein, in de plaats van het RIZIV in een reeks conventies van functionele revalidatie (ook 'revalidatieconventies' genoemd), die tot doel hebben het interventiegedeelte van het RIZIV in de prijs van de gezondheidsprestaties vast te leggen<sup>22</sup>.

(17) Art. 3, 6°, a) van de overdrachtsdecreten. Volgens de voorbereidende werken van de overdrachtsdecreten moet onder 'universitaire ziekenhuizen' het Centre hospitalier van de Universiteit van Luik, de Universitaire ziekenhuizen Saint-Luc in Sint-Lambrechts-Woluwe, het ziekenhuis Erasmus in Anderlecht, het Centre hospitalier universitaire van Mont-Godinne in Yvoir en de medisch-technische diensten van het Bordet Instituut in Brussel worden verstaan. Alleen de eerste drie ziekenhuizen zijn 'universitair' in de betekenis van artikel 4 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, *B.S.*, 7 november 2008. Welnu, de bepaling van de voorwaarden en de aanstelling als universitair ziekenhuis overeenkomstig de wet op de ziekenhuizen is een federale bevoegdheid (zie het nieuwe artikel 5, §1, 1°, d) van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen).

(18) Momenteel beantwoorden drie ziekenhuizen aan deze criteria: het Centrum voor traumatologie en revalidatie Brugmann, het psychiatrisch dagziekenhuis voor adolescenten 'L'équipe - Centre de réadaptation psychosociale' en het psychiatrisch ziekenhuis voor kinderen en adolescenten 'Parhélie'. Zie [www.cocof.irisnet.be/nos-competences/sante/nos-competences/sante/hopitaux](http://www.cocof.irisnet.be/nos-competences/sante/nos-competences/sante/hopitaux).

(19) Voor de lijst van ziekenhuizen die momenteel door de GGC zijn erkend, zie [www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/institutions-agrees/politique-de-la-sante/politique-de-la-sante](http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/institutions-agrees/politique-de-la-sante/politique-de-la-sante).

(20) Het beleid inzake *long term care*-revalidatie, dat wordt beoogd door het nieuwe artikel 5, §1, 1, 5° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, omvat 'de niet-acute of post-acute zorg die op multidisciplinaire wijze wordt verstrekt, ongeacht de instelling waar deze zorgen worden verstrekt in het kader van de interactie ouders-kinderen, in het kader van mentale, sensorische, verslavings-, stem- en spraakstoornissen, voor hersenverlamden, in het kader van kinderen met respiratoire en neurologische aandoeningen, evenals de niet-acute of post-acute zorg die op multidisciplinaire wijze wordt verstrekt wat betreft motorische stoornissen buiten algemene en universitaire ziekenhuizen en ziekenhuizen waar tegelijkertijd chirurgische en geneeskundige verstrekkingen verricht worden exclusief voor kinderen of voor de behandeling van tumoren' (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 37).

(21) Art. 3, 6°, b) van de overdrachtsdecreten. Voor de lijst van betrokken conventies, zie *Parl. St.*, Franse Gemeenschap, 2013-2014, nr. 587/1, p. 10.

(22) Zie V. De Greef, Les structures pour personnes âgées et la sixième réforme de l'Etat: homes sweet homes?, in J. Sautois en M. Uyttendaele (éds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013)*, op. cit., pp. 438-439. Voor een opsomming van de betrokken revalidatieconventies, zie *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, pp. 37-39.

De overdrachtsdecreten hebben op het vlak van het preventiebeleid inzake gezondheid, de bevoegdheden herverdeeld tussen de Franse Gemeenschap – die tot dan toe volledig bevoegd was –, het Waals Gewest en de COCOF. Deze laatste twee entiteiten hebben een principebevoegdheid gekregen voor gezondheidspreventie. Bij uitzondering behoudt de Franse Gemeenschap evenwel een bevoegdheid die beperkt is tot de aspecten van preventie die verband houden met de materie onderwijs en beleid inzake peuters en kleuters<sup>23</sup>, namelijk de activiteiten en diensten van preventieve geneeskunde bestemd voor zuigelingen, kinderen, leerlingen en studenten, evenals hetgeen valt onder de opdrachten die zijn toevertrouwd aan het Office de la Naissance et de l'Enfance<sup>24</sup>.

De bevoegdheid betreffende het quotasysteem en de goedkeuring van de gezondheidsberoepen – met naleving van de normen die ter zake worden gehanteerd door de federale overheid – ontsnapt dan weer aan de overdrachten en blijft in de schoot van de Franse Gemeenschap<sup>25</sup>.

c) Tot slot voorzagen de akkoorden van Sint-Emilie ook nog de overdracht van de bevoegdheid betreffende de gezinsuitkeringen. Toch kon deze bevoegdheid niet op dezelfde manier worden behandeld als de bevoegdheden betreffende gezondheid en hulp aan personen. Rekening houdende met de exclusieve bevoegdheid die de bijzondere federale wetgever heeft toegekend aan de GGC en aan de COCOF in het Brussels Gewest<sup>26</sup>, werd de overdracht van de bevoegdheid betreffende de gezinsuitkeringen immers op asymmetrische wijze gerealiseerd: de uitoefening ervan werd uitsluitend aan het Waals Gewest toevertrouwd, ten nadele van de Franse Gemeenschap.

\* \* \*

De nieuwe overdrachtsdecreten hebben aldus de bevoegdheden tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de COCOF herverdeeld. De Franse Gemeenschap heeft weliswaar het grootste deel van de bevoegdheden die haar werden toegekend in het kader van de zesde staatshervorming overgedragen, maar behoudt niettemin bepaalde aspecten van het beleid inzake gezondheid en hulp aan personen<sup>27</sup>. Men kan opmerken dat deze paar uitzonderingen worden ingegeven door de wens om de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap te concentreren rond culturele aangelegenheden, het onderwijs en het beleid inzake kinderen.

(23) Art. 3, 6°, e) van de overdrachtsdecreten.

(24) Voor de details van deze uitzonderingen, zie *Parl. Sr.*, Franse Gemeenschap, 2013-2014, nr. 587/1, p. 11.

(25) Art. 3, 6°, d) van de overdrachtsdecreten.

(26) Artikel 63, al. 2 van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

(27) Ter herinnering, het gaat om de universitaire ziekenhuizen en revalidatieconventies die met deze ziekenhuizen zijn gesloten, het preventieve gedeelte van het gezondheidsbeleid voor zover het de 'jeugd' betreft, en het quotasysteem van de gezondheidszorgberoepen.

## 1.2. DE KEUZE VOOR DE BICOMMUNAUTAIRE LOGICA IN BRUSSEL

Met uitzondering van het geval van de gezinsuitkeringen dat we zopas aanhaalden, is de COCOF de begunstigde van de overdrachten van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap, op gelijke voet met het Waals Gewest. Toch neemt het inter-Franstalige akkoord zich voor het daar niet bij te laten.

De moeilijkheid die zich in Brussel stelt, ligt in het feit dat de COCOF haar bevoegdheden alleen kan uitoefenen ten aanzien van de instellingen die, door hun organisatie, uitsluitend verbonden zijn aan de Franse Gemeenschap<sup>28</sup>. De GGC is dan weer bevoegd ten aanzien van de instellingen die er niet voor gekozen hebben verbonden te zijn aan de ene of de andere gemeenschap, en ten aanzien van de personen rechtstreeks<sup>29</sup>. Sinds de zesde staats hervorming beschikt de GGC bovendien, zoals reeds gezegd, over de bevoegdheid om de gezinsuitkeringen in Brussel te regelen, met uitzondering van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Ten slotte en vooral heeft deze gefedereerde entiteit voor Brussel het merendeel van de middelen gekregen die behoren tot de nieuwe communautaire bevoegdheden inzake gezondheid en hulp aan personen, d.w.z. degene die tot dan toe werden gefinancierd door het Riziv<sup>30</sup>. Deze oplossing werd noodzakelijk zodra het onmogelijk werd een objectief criterium te vinden om deze financiële middelen in Brussel te herverdelen tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap en de GGC, en tegelijkertijd het ontstaan van subnationaliteiten te vermijden<sup>31</sup>.

De overdracht aan de GGC van de materie van de gezinsuitkeringen evenals zo goed als alle financiële middelen die noodzakelijk zijn om de nieuwe communautaire bevoegdheden uit te oefenen, heeft de Franstaligen ertoe aangezet de rol van de COCOF in het beleid inzake gezondheid en de hulp aan personen opnieuw in vraag te stellen en eerder een 'GGC-isering' van deze materies te verdedigen. De akkoorden van Sint-Emilie drukken deze oriëntatie duidelijk uit: 'Wat de organisatie van de eerstelijnszorg, de opsporing, het nationaal voedings- en gezondheidsplan en het verslavingsfonds betreft, zijn de Franstalige partijen het erover eens om bij hun Nederlandstalige tegenhangers te pleiten voor een uitoefening van deze bevoegdheden op het niveau van de GGC, om de homogeniteit van het in Brussel gevoerde be-

(28) Zij oefent haar bevoegdheden in Brussel immers uit binnen dezelfde grenzen als de Franse Gemeenschap (art. 128, §2 van de Grondwet).

(29) Art. 135 van de Grondwet en art. 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(30) Voor een uitstekende uiteenzetting van de financiële middelen die in het kader van de zesde staats hervorming zijn toegekend aan de GGC, zie X. Delgrange en M. El Berhoumi, *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, *op. cit.*

(31) D.w.z. het feit dat de Brusselaars opgesloten zitten in een systeem waarbij ze exclusief tot de ene of de andere gemeenschap behoren. Zie hierover H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *La sixième réforme de l'Etat: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Brussel, Larcier, coll. 'Les dossiers du Journal des tribunaux', 2015, nog te verschijnen.



leid en het schaalvoordeel te bevorderen. Om te komen tot een grotere samenhang van het beleid inzake personen met een handicap ten gunste van de burgers en de partners van de sector te betrekken bij het beheer van al deze beleidsonderdelen, zal er ook een denkoefening worden gestart opdat de instelling van openbaar nut van de GGC [gezondheid/bejaarden/personen met een handicap] ook de huidige bevoegdheden van PHARE (bevoegdheden van de COCOF inzake handicap) kan uitoefenen'. Deze verplaatsing van het zwaartepunt naar de GGC wordt in de akkoorden gerechtvaardigd door de wil om in Wallonië en in Brussel zo veel mogelijk 'spiegelstructuren' te ontwikkelen. Met andere woorden, de vier Franstalige partijen die over het institutionele akkoord hebben onderhandeld, willen van de GGC het equivalent in Brussel 'zo veel mogelijk 'spiegelstructuren' van het Waals Gewest maken als het gaat over persoonsgebonden aangelegenheden, en op die manier uitstijgen boven de logica van overlapping, op het Brusselse grondgebied, van de initiatieven van de COCOF, de Franse Gemeenschap en de GGC. Zij nodigen de Vlaamse Gemeenschap ook uit om afstand te doen van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden ten voordele van de GGC.

Om de 'GGC-isering' van de sector gezondheid en hulp aan personen concreet vorm te geven, vermelden de akkoorden van Sint-Emilie, terloops in een discrete voetnoot, dat 'de instellingen die betrokken zijn bij de overdrachten die momenteel door de COCOF zijn goedgekeurd, er voortaan toe worden aangespoord te kiezen voor een GGC-goedkeuring'<sup>32</sup>. Dit mechanisme van 'overschakeling' van de unicommunautaire instellingen naar het bicommunautaire stelsel vindt zijn juridische grondslag in de nieuwe versie van de bijzondere financieringswet. Deze voorziet dat de Brusselse unicommunautaire instellingen – zowel Franstalige als Vlaamse – die betrokken zijn bij de overdrachten van bevoegdheden<sup>33</sup>, kunnen beslissen om niet langer exclusief te behoren tot een van de twee gemeenschappen en voortaan af te hangen van de GGC. Als die keuze voor 31 december 2015 wordt gemaakt, wor-

(32) Gezamenlijk project, p. 7. Voor een commentaar op deze discrete voetnoot van het intra-Franstalige akkoord, zie nogmaals X. Delgrange en M. El Berhoumi, *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, *op. cit.* Zie eveneens M. Kaiser en E. Gourdin, *Les établissements pour personnes âgées en région de Bruxelles-Capitale*, in P.-O. de Broux, B. Lombaert en D. Yernault (eds.), *Le droit bruxellois*, *op. cit.* De betrokken instellingen zijn in essentie de rust- en verzorgingstehuizen, de revalidatiecentra die gebonden zijn door de overgedragen revalidatieconventies, en de beschutte woningen. Ondanks het feit dat de mogelijkheid tot overschakeling, die gepaard gaat met een overdracht van financiële middelen, in principe niet openstaat voor de instellingen van de sector eerstelijnsgezondheidszorg (zie de volgende voetnoot), werden twee instellingen van deze sector (een geïntegreerde thuiszorgdienst en een plaatselijk multidisciplinair netwerk) uitgenodigd om over te schakelen, omwille van hun financiering via een Riziv-conventie.

(33) Het betreft meer bepaald de materies beoogd in artikel 5, §1, 1, al. 1, 2° tot 5° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, namelijk: het beleid betreffende de verstrekkingen van geestelijke gezondheidszorg in de verplegingsinrichtingen buiten de ziekenhuizen; het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in bejaardeninstellingen, met inbegrip van de geïsoleerde geriatriediensten; het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in geïsoleerde diensten voor behandeling en revalidatie; en het beleid inzake *long term care*-revalidatie.

den de financiële middelen die aan deze instellingen toebehoren, van de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF overgedragen naar de GGC<sup>34</sup>. Deze overdracht vindt automatisch plaats in de hypothese dat de instelling de betrokken gemeenschap en de GGC voor 1 januari 2015 op de hoogte heeft gebracht van de wijziging van zijn statuut. Tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015 is de doeltreffendheid van de 'overschakeling' naar het bicommunautaire stelsel afhankelijk van het akkoord van de regering van de betrokken gemeenschap en van het verenigd college van de GGC.

Het komt er voor deze instellingen dus op aan hun financiering te stabiliseren. In tegenstelling tot de GGC, en om redenen die wij reeds hebben aangehaald<sup>35</sup>, beschikken de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF immers niet over structurele middelen om in Brussel, de aspecten van de sociale zekerheid te financieren die in het kader van de zesde staats hervorming werden gedefederaliseerd<sup>36</sup>.

Voor wat de unicommunautaire Franstalige instellingen betreft, werden de praktische modaliteiten van de organisatie van de overschakeling voorzien in een protocol van overeenstemming dat op 20 november 2014 werd gesloten tussen het college van de COCOF en het verenigd college van de GGC<sup>37</sup>. Dit protocol omvat het engagement van het verenigd college van de GGC om de nodige wettelijke en regelgevende aanpassingen door te voeren om de rechtszekerheid van de instellingen te garanderen die, voor 31 december 2014, zullen beslissen niet langer exclusief te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, en aldus een bicommunautaire goedkeuring aanvragen. Het bevat eveneens een garantie van 'juridische en financiële standstill'. Deze garantie bestaat met name uit de invoering van een overschakelingstermijn, die loopt tot 31 december 2017, gedurende dewelke de instellingen die reeds door de COCOF zijn goedgekeurd en die zouden beslissen over te schakelen, deze goed-

(34) Artikel 48/1, §1, al. 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *B.S.*, 17 januari 1989, ingevoegd door de bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

(35) Zie *supra* betreffende de onmogelijkheid om een objectief criterium te vinden om de dotaties te herverdelen die gekoppeld zijn aan de financiering van de nieuwe communautaire bevoegdheden, rekening houdende met de wil om het ontstaan van subnationaliteiten in Brussel te vermijden.

(36) Krachtens sommige bepalingen van de bijzondere financieringswet, waarover wij hier niet in detail treden, zullen de middelen waarover de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF momenteel beschikken om deze bevoegdheden te financieren, de komende tien jaar niet worden geïndexeerd en tijdens de tien daarop volgende jaren tot nul worden herleid. Voor meer details over dit onderwerp, zie met name M. El Berhoumi, L. Losseau en S. Van Drooghenbroeck, *Vers une Belgique à quatre? De communautaire bevoegdheden in Brussel na de zesde staats hervorming*, in E. Vandenbossche (uitg.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2014. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, La Chartre, 2015, nog te verschijnen.

(37) Protocol van overeenstemming tussen het college van de Franse Gemeenschapscommissie en het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de overschakeling van instellingen die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, niet gepubliceerd.

keuring zouden kunnen behouden. Het protocol van overeenstemming voorziet ten slotte dat de 'externe' tweetaligheid van de instellingen [die overgaan] zal worden geëist zonder te neigen naar een verharding van de voorwaarden voor goedkeuring en controle wat het gebruik van de talen betreft'. De externe tweetaligheid zou erin bestaan de publieke communicatie in de twee talen en de individuele communicatie in de taal van de betrokkene te garanderen<sup>38</sup>.

Na het sluiten van dit protocol hebben het college van de COCOF en het verenigd college van de GGC een brief naar de betrokken instellingen gestuurd waarin ze worden verzocht voor 31 december 2014 over te schakelen naar het bicommunautaire stelsel, zodat ze kunnen genieten van de automatische overdracht van de financiële middelen en van de door het protocol voorziene garanties. De meeste van deze Franstalige instellingen hebben daarom in de loop van december 2014 gekozen voor de overschakeling naar de GGC<sup>39</sup>. Ter illustratie merken wij op dat de sector van de unicommunautaire Franstalige rusthuizen normaal gezien zal dalen van een vijftigtal instellingen naar slechts vier<sup>40</sup>.

Zoals reeds gezegd kunnen de instellingen die niet voor de overschakeling hebben gekozen, tussen 1 januari 2015 en 31 december 2015 van communautair statuut veranderen. In dit geval moeten ze echter het gezamenlijke akkoord krijgen van het college van de COCOF en van het verenigd college van de GGC opdat de overschakeling gepaard zou gaan met een overdracht van financiële middelen<sup>41</sup>.

(38) Regeringsakkoord, *Parl. St.*, verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2014, nr. B-1/1, p. 14. Het begrip 'externe tweetaligheid' is niet als zodanig gebruikelijk in de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. De doctrine maakt er echter wel gebruik van om het taalstelsel aan te duiden dat van toepassing is op de plaatselijke diensten van de gemeenten Sint-Genesius-Rode en Wezembeek-Oppem. In deze twee gemeenten leggen de gecoördineerde wetten de individuele tweetaligheid van de ambtenaren niet op. Toch impliceert de voorziene verplichting betreffende het gebruik van de tweede taal dat ten minste een of meer leden van het personeel over een zekere kennis van deze tweede taal beschikken. Zie hieromtrent G. Desolre, *Le Conseil d'Etat et le bilinguisme externe des services, prévu par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Une interprétation téléologique*, *Journal des tribunaux*, pp. 2-3, 2001; F. Gosselin, *L'emploi des langues en matière administrative*, Brussel, Kluwer, p. 134, 2003. Voor een kritische commentaar op het protocol van overeenstemming, namelijk dat het beweert dat de verplichting tot externe tweetaligheid bij de bicommunautaire instellingen zijn grondslag vindt in een advies van de Raad van State nr. 46.473/VR/3 van 12 mei en 2 juni 2009, zie M. El Berhoumi, L. Losseau en S. Van Drooghenbroeck, *Vers une Belgique à quatre? De communautaire bevoegdheden in Brussel na de zesde staats hervorming*, *op. cit.*

(39) Wat de talrijke administratieve en organisatorische moeilijkheden betreft die door de overschakeling worden veroorzaakt, zie M. El Berhoumi, L. Losseau en S. Van Drooghenbroeck, *Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*

(40) Volgens de recentste informatie die hierover tot nog toe werd meegedeeld: zie C.R., *Franstalig Brussels parlement, 2014-2015*, nr. 9, 16 januari 2015, p. 9. Dit cijfer werd begin februari 2015 bevestigd (zie *La Libre Belgique*, 3 februari 2015, p. 8).

(41) De modaliteiten van een verandering van statuut die zich in 2015 zou voordoen, moeten nog worden gedefinieerd. Het protocol van 20 november 2014 had immers alleen betrekking op de instellingen die voor 31 december 2014 hebben beslist te migreren naar de GGC.

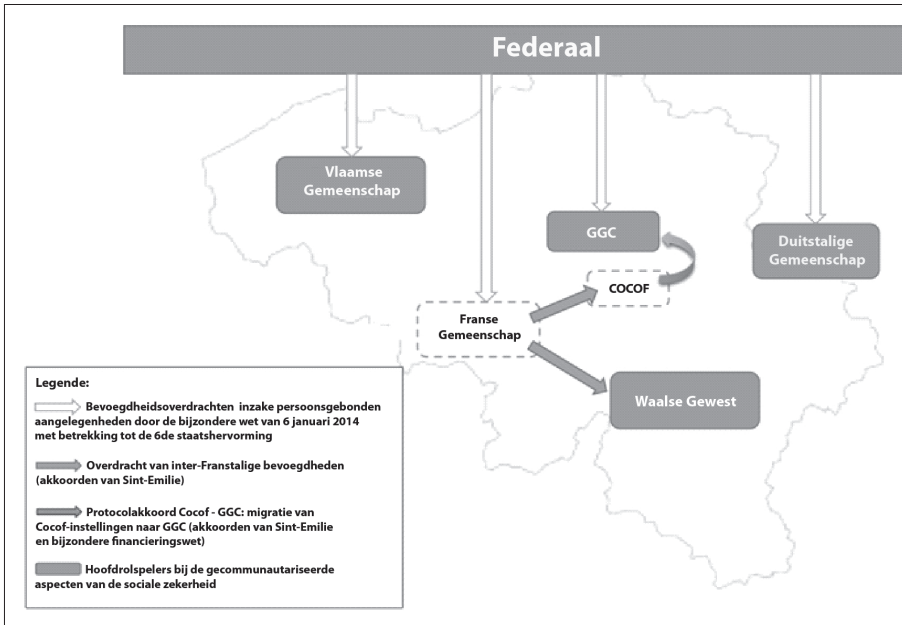
Toch zullen wij preciseren dat de toekenning van deze financiële middelen aan de GGC de Vlaamse en de Franse Gemeenschap (of de COCOF, voor wat de overgedragen bevoegdheden betreft) de mogelijkheid niet ontnemt om in deze zaken tussen te komen. De ontwikkelingen van de bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere financieringswet voorzien in dit opzicht het volgende: 'De al dan niet toekenning van financiële middelen en de verdeling ervan beïnvloedt geenszins de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies zoals deze door of krachtens de Grondwet wordt geregeld<sup>42</sup>. De niet-toekenning van financiële middelen houdt bijgevolg niet in dat een entiteit de bevoegdheden niet zou kunnen uitoefenen'<sup>43</sup>. Dit verklaart enerzijds de afwezigheid van een gelijkwaardig protocol van overeenstemming tussen de GGC en de Vlaamse Gemeenschap en anderzijds het feit dat deze laatste deze materies kan blijven investeren in Brussel – door de bevoegdheden uit te oefenen die haar toebehoren krachtens artikel 128, §2 van de Grondwet ten aanzien van de instellingen die, omwille van hun organisatie, uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoren – terwijl de COCOF, waarvan de financiële middelen heel wat beperkter zijn, ervoor heeft gekozen afstand te doen van de uitoefening van bepaalde van haar bevoegdheden.

De overdracht van de bevoegdheden naar de schoot van de GGC heeft echter voordelen, tenminste vanuit het standpunt van een 'gewestelijke' oplossing. Deze oplossing maakt het niet alleen mogelijk om, zoals wij reeds hebben benadrukt, te vermijden dat de Brusselaars worden opgesloten in een systeem waarbij ze uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap behoren, ze 'versterkt [...] ook de solidariteit tussen de Brusselaars en geeft de garantie van een stelsel van prestaties dat voor alle Brusselaars gemeenschappelijk is'<sup>44</sup>.

(42) Zie voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staats hervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1.

(43) Voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl. St.*, Kamer, 2012-13, nr. 53 2974/001, p. 5.

(44) Economische en sociale raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 21 november 2013, 'Propositions en vue d'une gestion intégrée des matières transférées à Bruxelles dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat et en vue d'une gestion paritaire des OIP', p. 5, [www.ces.irisnet.be/avis/avis-du-conseil/par-date/2013/a-2013-064-ces/view](http://www.ces.irisnet.be/avis/avis-du-conseil/par-date/2013/a-2013-064-ces/view).



## 2. DE OPRICHTING VAN EEN WAALSE ION EN EEN BRUSSELSE ION

Toen het ging over de manier waarop de overgedragen bevoegdheden moesten worden beheerd, hebben de Franstalige partijen die de akkoorden van Sint-Emilie hebben ondertekend, zich uitgesproken voor een systeem van beheer door de sociale partners en de betrokken *stakeholders*, eerder dan deze nieuwe bevoegdheden toe te vertrouwen aan de administratie. Deze akkoorden voorzien immers de oprichting van twee 'ION gezondheid/bejaarden/personen met een handicap', waarbij de ene afhangt van het Waals Gewest en de andere van de GGC<sup>45</sup>. Binnen de beheersorganen van deze ION zullen enerzijds de actoren van de betrokken sectoren en anderzijds de sociale interprofessionele gesprekspartners worden samengebracht<sup>46</sup>.

De akkoorden voorzien ook nog dat de twee ION zullen worden opgeroepen om respectievelijk niet alleen de nieuwe bevoegdheden van het Waals Gewest en de GGC uit te oefenen, maar ook de bevoegdheden die zij reeds voor de zesde staats hervorming uitoefenden. Zij zullen de administratieve diensten die momenteel in het Franstalige gewest en in Brussel bevoegd zijn, dus 'absorberen'.

(45) Gezamenlijk project, p. 7 en 8.

(46) Idem.

Aan Waalse kant waren de werken rond de invoering van de ION reeds onder de vorige legislatuur (2009-2014) van start gegaan, in het kabinet van minister Tillieux (PS), die toen belast was met gezondheid en maatschappelijk welzijn. Het lijkt erop dat het project gericht was op de oprichting van een Waalse sociale 'superadministratie', opgericht vanuit het Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH), waarvan de bevoegdheden waren uitgebreid naar andere materies dan handicap. Na de verkiezingen van 25 mei 2014 werd het dossier overgenomen door het kabinet van minister Prévot (cdH), die met name verantwoordelijk was voor gezondheid en maatschappelijk welzijn in het Waals Gewest. Een ontwerp van tekst tot oprichting van de ION is er niet. Daarom vermelden we slechts dat de nieuwe minister erop heeft gehamerd dat de lopende werken passen in het model van paritair beheer<sup>47</sup>.

In Brussel was het voor de oprichting van een ION die valt onder de GGC, noodzakelijk dat de Vlaamse vertegenwoordigers binnen het college en de vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich bij deze beheerswijze aansloten. De dag na de regionale verkiezingen van 2014 hebben de Vlaamse politieke partijen van de nieuwe Brusselse meerderheid (CD&V, Open Vld en sp.a) hun steun betuigd aan het beheersmodel dat aanvankelijk door de Franstalige partijen was voorgesteld. De verklaring van het verenigd college van de GGC vermeldt immers de gezamenlijke wil om een 'unieke ION op te richten, bestemd om de naleving van het paritair beheer te verzekeren, wezens één met de overdracht van de bevoegdheden'<sup>48</sup>.

Deze optie ten gunste van een systeem van paritair beheer van de overgedragen bevoegdheden werd voor het overige verdedigd door de Economische en sociale raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die, vanaf november 2013, een initiatiefadvies heeft gegeven waarin de voordelen van een dergelijk systeem werden belicht. Vanuit zijn standpunt 'zijn de sociale gesprekspartners geloofwaardige actoren in het nastreven van het algemene belang van de Brusselaars, tot welke gemeenschap ze ook behoren. Hun structureringswijze, bicommunautair en gewestoverschrijdend, maakt het mogelijk de sociale dialoog boven de verschillen tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, en boven het verschil tussen het Brussels, Vlaams en Waals gewest, uit te tillen'<sup>49</sup>.

(47) Antwoord van minister Prévot op de mondelinge vraag van M. Daele over de tenuitvoerlegging van de instelling van openbaar nut 'gezondheid – bejaarden en/of personen met een handicap' voor de commissie van openbare werken, maatschappelijk welzijn en gezondheid van het Waals parlement, tijdens de zitting van 30 september 2014, C.R., Waals parlement, 2014-2015, nr. 5, p. 10.

(48) Verklaring van het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, *Parl. St.*, verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2014, nr. B-1, p. 3.

(49) Economische en sociale raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 21 november 2013, voornoemd.

Volgens de beschikbare informatiebronnen zou de toekomstige Brusselse ION 'Triscare' moeten heten. "Door de vakbonden, de werkgeversvertegenwoordigers, de verzekeringsinstellingen (ziekenfondsen) en de 'vertegenwoordigers van de zorgverstrekkers' (die niet echt in de tekst gedefinieerd zijn) samen te brengen" zou de ION – naar het model van het RIZIV – samengesteld zijn uit een algemeen beheerscomité dat de hele structuur zou leiden, uit een adviseur inzake het beheer van gezondheidszorg, en uit commissies die specifiekere bevoegdheden zouden hebben in andere materies dan gezondheidszorg die onder de bevoegdheid van deze instelling zou vallen<sup>50</sup>. De materies die door de ION worden beheerd, zouden moeten zijn: 'de kinderbijslag, de zorg voor afhankelijke personen (rusthuizen en rust- en verzorgingstehuizen, tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, met name dagcentra), een gedeelte van het ziekenhuisbeleid (met name de infrastructuur), een bepaald aantal conventies inzake functionele mobiliteit en revalidatie, een gedeelte van de geestelijke gezondheid (initiatieven omtrent beschut wonen, diensten inzake geestelijke gezondheid, ...), een gedeelte van preventie en opsporing, ondersteuning van de eerstelijnszorg en de organisatie van de zorgen (Impulseo, huisartsenverenigingen, verslavingsfonds, ...)'<sup>51</sup>.

Rekening houdende met de vordering van de werken, zowel in Brussel als in Wallonië, zal de effectieve oprichting van deze twee ION waarschijnlijk niet voor begin 2016 zijn.

### **3. HET IN WALLONIE EN IN BRUSSEL GEVOERDE BELEID DICHTER BIJ ELKAAR BRENGEN**

Door de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die aanvankelijk door de bijzondere wetgever aan de Franse Gemeenschap waren overgedragen, aan het Waals Gewest en aan de COCOF toe te kennen de overdrachtsdecreten aan de eerste twee gefedereerde entiteiten een volledige autonomie toe om de wet- of regelgeving die momenteel in deze materies van kracht is, volledig of gedeeltelijk te wijzigen. Zo kan op een Franstalige die in Brussel woont bijvoorbeeld een totaal ander gezondheidsbeleid worden toegepast dan in Wallonië het geval is, en omgekeerd.

Om de risico's op verschillen in het beleid dat in Wallonië en in Brussel wordt gevoerd, te beperken, hebben de Franstalige politieke partijen die de akkoorden van Sint-Emilie hebben ondertekend, de mijlpalen van een zogenaamd 'solidair' beheerssysteem van deze bevoegdheden geplaatst. Parallel met de goedkeuring van de overdrachtsdecreten hebben de drie gefedereerde entiteiten op 27 februari 2014 immers een kadersamenwerkingsakkoord gesloten 'betreffende het inter-Franstalige overleg inzake gezondheid en hulp aan personen en betreffende de gemeenschap-

(50) [www.alterechos.be/fil-infos/social-sante-a-brussel-ou-en-est-loip](http://www.alterechos.be/fil-infos/social-sante-a-brussel-ou-en-est-loip) (laatste overleg op 31 maart 2015).

(51) Idem.

pelijke beginselen die in deze materies van toepassing zijn<sup>52</sup>. Doel van dit akkoord is de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden te modaliseren: binnen de Franstalige ruimte moet een convergentie worden behouden in de inhoud van het beleid dat wordt gevoerd inzake de gezondheid en hulp aan personen. Deze politieke wil was, tenminste qua uitzicht, zodanig belangrijk dat de inwerkingtreding van de overdrachtsdecreten de voorwaarde was voor de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord<sup>53</sup>.

Er zijn drie voorzieningen gepland om de convergentie van het in Wallonië en in Brussel gevoerde beleid te verzekeren: de opstelling van een lijst van 'gemeenschappelijke beginselen' die de instellingen die bevoegd zijn voor de uitwerking van het beleid moeten volgen (3.1.), het opzetten van een overlegstructuur tussen deze instellingen (3.2.) en ten slotte een voorziening bestemd om het vrije verkeer van burgers in de ruimte 'Wallonië-Brussel' te vrijwaren (3.3.).

---

(52) Kadernamenwerkingsakkoord van 27 februari 2014 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het inter-Franstalige overleg inzake gezondheid en hulp aan personen en inzake de gemeenschappelijke beginselen die in deze materies van toepassing zijn, goedgekeurd door de Franse Gemeenschapscommissie (decreet van 27 februari 2014, *B.S.*, 25 juni 2014), de Franse Gemeenschap (decreet van 3 april 2014, *B.S.*, 25 juni 2014) en het Waals Gewest (decreet van 11 april 2014, *B.S.*, 19 mei 2014).

(53) Zie art. 16 van de overdrachtsdecreten en art. 21 van het kadernamenwerkingsakkoord van 27 februari 2014.



### 3.1. DE OPSTELLING VAN EEN LIJST VAN 'GEMEENSCHAPPELIJKE BEGINSLEN'

In deze logica van convergentie legt het samenwerkingsakkoord aan de Franse Gemeenschap, aan het Waals Gewest en aan de COCOF de taak op hun respectieve bevoegdheden inzake gezondheid en hulp aan personen uit te oefenen met naleving van een reeks 'gemeenschappelijke beginselen'<sup>54</sup>, waaronder men het vrije verkeer van actoren en gebruikers, het paritaire beheer van de bevoegdheden en de betrokkenheid van de stakeholders terugvindt, evenals het zoeken naar overeenstemming tussen het in Wallonië en in Brussel gevoerde beleid.

Deze beginselen werden op vrijwillig ruime wijze opgesteld om de Franstalige gefedereerde collectiviteiten een grote manoeuvreerruimte te laten. Het is immers niet de bedoeling van de akkoorden van Sint-Emilie om zo ver te gaan dat ze deze gefedereerde entiteiten opleggen om een strikt identiek beleid te voeren. De beslissingsautonomie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de COCOF is alleen omkaderd om te vermijden dat er in de toekomst een uiteenlopend en zelfs concurrerend beleid wordt gevoerd dat zelfs schadelijk is voor de begunstigden en dienstverleners van de sector gezondheidszorg en hulp aan personen.

De niet-naleving van de gemeenschappelijke beginselen door een van de betrokken gefedereerde entiteiten zal trouwens geen enkele sanctie met zich meebrengen. De goede werking van het hele systeem rust dus grotendeels op de goede wil van elk van de betrokken gefedereerde collectiviteiten, maar ook op de oprichting van een 'structuur met verbindingsstreepje', namelijk een overleg dat verplicht moet worden gevoerd voordat om het even welke beslissing wordt genomen inzake gezondheidszorg en hulp aan personen.

(54) Deze gemeenschappelijke beginselen zijn de volgende:

- solidariteit tussen mensen en tussen de generaties op de ruimste basis;
- de ruimste en zo vergelijkbaar mogelijke toegang tot de prestaties voor alle burgers (financiële toegang, sociaalcultureel en geografisch);
- vrije keuze en vrij verkeer van actoren en gebruikers;
- betrokkenheid van de sociale gesprekspartners, actoren en gebruikers;
- responsabilisering van de actoren en instellingen en therapeutische vrijheid;
- samenhang en transversaliteit van het beleid inzake gezondheid, bejaarden en personen met een handicap;
- kwaliteit van de prestaties, ontwikkeling van het aanbod in functie van de noden en streven naar complementariteit in het zorgaanbod (aanbod in de buurt, specialisatie, ...) dat op de verschillende entiteiten aanwezig is, inclusief voor wat de revalidatieconventies betreft;
- streven naar een zo groot mogelijke homogeniteit tussen het in Wallonië en in Brussel uitgewerkte beleid, via overleg tussen de verschillende entiteiten voorafgaand aan elke beslissing in deze materies, inclusief voor de arbeidsvoorwaarden van de professionals van de betrokken sectoren, om het leven van de betrokken begunstigden te vergemakkelijken; evenals via, met name, telkens wanneer het mogelijk is;
- aannemen van goedkeuringsnormen en van vergelijkbare tariefregels;
- erkenning van dezelfde operatoren (waaronder de ziekenfondsen);
- erkenning van dezelfde partners voor het beheer van deze bevoegdheden in de verschillende entiteiten;
- totstandbrenging van mechanismen voor de uitwisseling van informatie en facturatie;
- streven naar een optimale aansluiting met het federale beleid en de sociale zekerheid.

### 3.2. DE OPRICHTING VAN EEN 'STRUCTUUR MET VERBINDINGSSTREEPJE'

Om toe te zien op de effectieve toepassing van de hiervoor beschreven gemeenschappelijke beginselen hebben de Franstalige politieke partijen een plaats voor dialoog en overleg tussen de ministers van de verschillende regeringen enerzijds, en tussen de regeringen en de belangrijkste actoren van de sectorgezondheidszorg en hulp aan personen anderzijds, willen creëren. Op die manier voorziet voornoemd kader-samenwerkingsakkoord dat, wanneer de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de COCOF de goedkeuring van een decreet of van een reglementair besluit inzake gezondheidszorg of hulp aan personen plannen, zij een van de overlegprocedures moeten respecteren die door het akkoord in het leven zijn geroepen, net als voorafgaand aan elk 'sociaal overleg betreffende de non-profitsector'.

Het akkoord bepaalt dat de opdrachten die aan deze overlegstructuur worden opgelegd, de volgende zijn: de convergentie van het beleid dat wordt gevoerd op het grondgebied van het Franssprekende gewest en dat van het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzekeren, het beheer van diezelfde bevoegdheden verbeteren en toezien op de effectieve toepassing van de gemeenschappelijke beginselen. Deze structuur zal een ministerieel comité met zich meebrengen waarin de uitvoerende ministers van de betrokken gefedereerde collectiviteiten verzameld zijn en dat regelmatig moet vergaderen. Hij omvat eveneens een overlegorgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van de partners die betrokken zijn bij het beheer van de betrokken bevoegdheden.

Op het ogenblik dat wij deze woorden schrijven, is het moeilijk om preciezer te zijn over de werking van deze structuur. Het kadersamenwerkingsakkoord beschrijft weliswaar bepaalde delen van de overlegprocedure (door bijvoorbeeld relatief strikte termijnen op te leggen), maar blijft vaag over de samenstelling zelf van de organen<sup>55</sup>. De effectieve tenuitvoerlegging van het inter-Franstalige overleg blijkt dus momenteel onmogelijk, terwijl het vanaf 1 juli 2014 had moeten ingaan, de datum van inwerkingtreding van de bevoegdheidsoverdrachten. Zonder bijkomende samenwerkingsakkoorden die de exacte samenstelling en de werking ervan zouden preciseren, bestaat het risico dat deze nieuwe overlegstructuur hetzelfde lot beschoren is als het ondertussen ter ziele gegane 'Franstalig comité voor coördinatie van het sociaal en gezondheidsbeleid'. De oprichting daarvan was voorzien door de eerste overdrachtsdecreten van 1993 maar heeft nooit het daglicht gezien<sup>56</sup>.

(55) Deze moeilijkheid werd opgeheven door de afdeling wetgeving van de Raad van State in het advies dat hij heeft gegeven over de ontwerpdecreten die betrekking hebben op de goedkeuring van het kadersamenwerkingsakkoord: *Parl. St.*, Waals parlement, 2013-2014, nr. 1021/1, p. 6.

(56) Zie hieromtrent het antwoord van de heer Rudy Demotte, minister-president van de Franse Gemeenschap, op de mondelinge vraag die door mevrouw Caroline Persoons werd gesteld tijdens de zitting van de commissie voor internationale betrekkingen en Europese kwesties, algemene aangelegenheden, universitaire ziekenhuizen, gezondheidszorgberoepen en regelgeving, informatica, controle van de mededelingen van de leden van de regering en de verkiezingsuitgaven van de Franse Gemeenschap van 16 december 2014: *C.R.*, parlement van de Franse Gemeenschap, 2014-2015, nr. 44-RI6, p. 8.

### 3.3. DE GOEDKEURING VAN EEN 'PACT TER VEREENVOUDIGING' VAN HET LEVEN VAN DE BURGERS

De uitoefening van de overgedragen bevoegdheden zou moeten leiden tot een vermenigvuldiging van de administratieve diensten en de bevoegde openbare instellingen in de sector gezondheidszorg en hulp aan personen. Daarbij moet elk van de bevoegde gefedereerde collectiviteiten *ad hoc* nieuwe diensten en instellingen oprichten. Welnu, het komt niet zelden voor dat iemand beslist naar een ander gewest te trekken dan het gewest waar hij woont om van een beter aanbod gebruik te kunnen maken. Zo kan een inwoner van het Waals Gewest zich laten opereren of onderzoeken door een specialist in Brussel, terwijl een Brusselaar zonder probleem zijn intrek kan nemen in een rusthuis in Wallonië. Door de vermenigvuldiging van de administratieve gesprekspartners ten gevolge van de bevoegdheidsoverdrachten bestaat het risico dat deze interne mobiliteit wordt gedwarsboomd.

Om aan deze moeilijkheid te verhelpen, voorzien de akkoorden van Sint-Emilie eveneens de sluiting van een 'pact ter vereenvoudiging' van het leven van de burgers, in de vorm van een of meer samenwerkingsakkoorden. De idee is om elke persoon die gedomicilieerd is op het grondgebied van het Franstalige gewest de kans te geven gebruik te maken van de prestaties in het Brussels gewest, en daarbij dezelfde administratieve gesprekspartner te behouden, en omgekeerd voor elke in Brussel gedomicilieerde persoon<sup>57</sup>.

Dit vereenvoudigingspact zou echter niet kunnen worden gesloten zo lang de twee ION niet zijn opgericht. Deze twee ION zullen precies de administratieve gesprekspartners van de Walen en Brusselaars zijn in de gezondheidsmateries en voor de bevoegdheden die te maken hebben met bejaarden en personen met een handicap.

\*  
\* \*

Tijdens de debatten van de bijzondere commissie van het parlement van het Waals Gewest betreffende de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming heeft Rudy Demotte, toen Waals minister-president, bevestigd dat 'dit decreet, dat eenstemmig wordt gedragen door de vier partijen die de zesde hervorming hebben ondertekend, helemaal aansluit bij onze opvatting van het federalisme. Een opvatting die we eerst naar het federale niveau hebben getild door een model te weigeren dat beperkt zou zijn tot louter de twee gemeenschappen'<sup>58</sup>. De regionalistische optie die

(57) Gezamenlijk project, p. 6.

(58) Algemene bespreking van het ontwerpdecreet houdende goedkeuring van het kadersamenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het inter-Franstalige overleg inzake gezondheid en hulp aan personen en betreffende de gemeenschappelijke beginselen die in deze materies van toepassing zijn voor de bijzondere commissie van het Waals parlement betreffende de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming: *C.R.*, Waals parlement, 2013-2014, nr. 116, p. 9.

uit de akkoorden van Sint-Emilie naar voren komt, laat geen enkele twijfel bestaan. De Franstalige partijen die het akkoord hebben ondertekend, hebben immers de versnippering van de Franse Gemeenschap nagestreefd door het merendeel van de nieuwe persoonsgebonden bevoegdheden toe te vertrouwen aan het Waals Gewest enerzijds en aan de COCOF anderzijds.

In het Zuiden van het land is het met deze oplossing mogelijk de overgedragen bevoegdheden toe te wijzen aan een gefedereerde entiteit die fiscale autonomie heeft en dus kan instaan voor de financiering ervan<sup>59</sup>. In Brussel daarentegen beschikt de COCOF niet over een dergelijke financieringsmogelijkheid. Bovendien zou de dotatie die ze ontvangt niet volstaan om haar in staat te stellen alle bevoegdheden uit te oefenen waarover ze krachtens de overdrachtsdecreten potentieel beschikt in de materies gezondheid en hulp aan personen. Daarom hebben de auteurs van het inter-Franstalige project voorzien om een aantal nieuwe persoonsgebonden bevoegdheden te concentreren in de schoot van de GGC, die het merendeel van de middelen heeft gekregen die te maken hebben met de uitoefening van deze bevoegdheden.

Deze gewestelijke logica wordt in elk geval niet in al haar consequenties doorgedreven. De partijen die de akkoorden van Sint-Emilie hebben ondertekend, hebben aan de overdrachten van bevoegdheden immers een voorziening van inter-Franstalige samenwerking gekoppeld. Bij gebrek aan institutionele solidariteit die verpersoonlijkt wordt door de Franse Gemeenschap, wordt gekozen voor de conventionele weg om een zekere convergentie tussen het in Wallonië en in Brussel gevoerde beleid te verzekeren<sup>60</sup>. We stellen echter vast dat de Waalse en Franstalige Brusselse verantwoordelijken niet gehaast lijken te zijn om deze samenwerkingsvoorziening in daden om te zetten.

De gewestelijke logica die door de 'akkoorden van Sint-Emilie' naar voren wordt geschoven, botst eveneens op de terughoudendheid van de Vlaamse Gemeenschap om afstand te doen van bepaalde bevoegdheden op het tweetalige gewest. De GGC mag zich in Brussel dan wel steeds meer opwerpen als de onontkoombare speler op de gebieden van gezondheid en hulp aan personen, toch mag men niet uit het oog verliezen dat door aan de GGC het grootste deel van de middelen toe te kennen die bestemd zijn om de nieuwe bevoegdheden te financieren, de bijzondere wetgever deze

(59) Zie in dat verband X. Delgrange, *La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou sans dans l'inconnu?*, *Administration publique*, p. 10, 2013.

(60) Over de verontwaardigde reacties die deze tekst in Vlaanderen heeft veroorzaakt, zie J. Lievens, Brussel volgens de Zesde Staatshervorming: *formidable of fort minable?*, in A. Alen e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, pp. 296-297, 2014. De auteur legt uit dat de Vlaamse Gemeenschap het gevoel heeft dat haar een aantal bevoegdheden te Brussel werd ontnomen omwille van de regionale logica dat het intrafrancophone akkoord omvat en dat deze bevoegdheden bovendien werden veroverd door de Federatie Wallonië-Brussel.

bicommunautaire entiteit daarom geen exclusieve materiële bevoegdheid op deze gebieden heeft toevertrouwd. Het enige gebied waar ze over een dergelijke bevoegdheid beschikt, met uitzondering van elke interventie van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, is die van de gezinsuitkeringen. Welnu, de Vlaamse Gemeenschap lijkt bereid te zijn om, ook zonder uitzicht op terugbetaling, de Vlaamse unicommunautaire instellingen te blijven financieren die actief zijn op de gebieden van de gecommunautariseerde bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming – zoals haar door de rest van artikel 128, §2 van de Grondwet wordt toegestaan.

Het resultaat daarvan is een situatie die ingewikkelder is dan ooit in Brussel, waar het op dit gebied gevoerde beleid in verband met de sociale zekerheid niet alleen verschilt ten opzichte van het Waals Gewest maar ook, binnen hetzelfde tweetalige gewest, afhankelijk is van de vraag of het wordt gevoerd door de GGC of door de Vlaamse Gemeenschap.

*(Vertaling)*

---

# INHOUDSTAFEL

## DE OVERDRACHTEN VAN INTER-FRANSTALIGE BEVOEGDHEDEN OP SOCIAAL VLAK ALS GEVOLG VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING

<b>INLEIDING</b>	455
<hr/>	
<b>1. EEN HERSCHIKKING VAN DE BEVOEGDHEDEN IN DE RUIMTE 'WALLONIE-BRUSSEL'</b>	457
<hr/>	
1.1. DE OVERDRACHTEN VAN BEVOEGDHEDEN VAN DE FRANSE GEMEENSCHAP AAN HET WAALS GEWEST EN AAN DE COCOF.....	458
1.2. DE KEUZE VOOR DE BICOMMUNAUTAIRE LOGICA IN BRUSSEL .....	462
<b>2. DE OPRICHTING VAN EEN WAALSE ION EN EEN BRUSSELE ION</b>	467
<hr/>	
<b>3. HET IN WALLONIE EN IN BRUSSEL GEVOERDE BELEID DICHTER BIJ ELKAAR BRENGEN</b>	469
<hr/>	
3.1. DE OPSTELLING VAN EEN LIJST VAN 'GEMEENSCHAPPELIJKE BEGINSELEN' .....	471
3.2. DE OPRICHTING VAN EEN 'STRUCTUUR MET VERBINDINGSSTREEPJE' .....	472
3.3. DE GOEDKEURING VAN EEN 'PACT TER VEREENVOUDIGING' VAN HET LEVEN VAN DE BURGERS .....	473