RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 114.267 van 6 januari 2003
in de zaak A. 91.277/IX-3082.

In zake : deVZW FEDERATIE ONAFHANKELIJKE SENIORENZORG (FOS),
die woonplaats kiest bij
advocaat S. CALLENS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 12

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Volksgezondheid,
2. de minister van Sociale Zaken,
die woonplaats kiezen bij,
advocaat P. SIFFERT
kantoor houdende te Leuven,
Vaartstraat 64.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW FEDERATIE ONAFHANKELIJKE SENIORENZORG (afgekort: FOS) op 21 april 2000 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van :

- het koninklijk besluit van 24 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen, en van
- het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot wijziging van het voornoemd koninklijk besluit van 24 juni 1999;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de beschikking van 7 mei 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 18 oktober 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 december 2002;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. CALLENS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. SIFFERT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 juni 1999 -het eerste voorwerp van het annulatieberoep- wijzigingen brengt aan het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen; dat met name wijzigingen worden gebracht aan de normen aan dewelke rusthuizen, die erkend zijn in de zin van artikel 5, § 1, eerste lid van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging, alsmede "omgeschakelde verblijfsdiensten", als bedoeld in artikel 5, § 1, tweede lid van dezelfde wet, moeten voldoen om de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis te verkrijgen, en dat een afzonderlijke normering wordt ingevoerd voor de even vermelde rusthuizen en omgeschakelde verblijfsdiensten die een "bijzondere erkenning als centrum voor dagverzorging" wensen te verkrijgen; dat dit koninklijk besluit bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 29 februari 2000;

Overwegende dat met het koninklijk besluit van 9 januari 2000, eveneens bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 februari 2000 -het tweede voorwerp van het annulatieberoep- in het koninklijk besluit van 24 juni 1999 een bepaling is ingevoegd waarbij de uitwerking van dat besluit nader wordt bepaald; dat aldus de inwerkingtreding van het besluit vastgesteld wordt op 1 januari 2000, met

uitzondering van de artikelen 3 en 5 (de invoering van nieuwe normen voor de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis), die in werking treden op 1 oktober 2000;

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij aanvoert dat het verzoekschrift niet geldig ingediend is aangezien de beslissing om het annulatieberoep in te dienen niet genomen is door de raad van bestuur van de vereniging maar door haar voorzitter en secretaris, zonder dat zij daarvoor een delegatie van de raad van bestuur hadden gekregen;

2.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij met haar memorie van wederantwoord het bewijs voorlegt dat haar raad van bestuur op 6 april 2000 besloten heeft om het onderhavige beroep in te dienen; dat de exceptie niet gegrond is;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij ook het belang van de verzoekende partij bij het beroep betwist;

2.2.1. Overwegende dat, in haar verzoekschrift, de verzoekende partij uiteenzet dat zij de professionele en morele belangen verzekert van de instellingen die logies en diensten verstrekken aan bejaarden en van organisaties die de belangen van bejaarden verdedigen, dat zij lid is van de Belgische Confederatie van Private Verzorgingsinstellingen en dat zij in die hoedanigheid vertegenwoordigd is in de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen en het Verzekeringscomité van het RIZIV; dat zij betoogt dat zij ernaar streeft dat haar leden altijd een hoge en efficiënte kwaliteitszorg kunnen geven aan de bejaarden die in hun instelling verblijven maar dat het bestreden besluit een dergelijk kwaliteitsgericht beleid onmogelijk maakt, aangezien het aan sommige instellingen onmogelijk wordt gemaakt om hun erkenning te behouden en aangezien de instellingen verplicht worden om uitgaven te verrichten voor bepaalde aanpassingen die misschien na korte tijd niet meer verplicht zijn; dat zij dan ook stelt dat haar belang dubbel is: enerzijds het “collectief belang” van haar leden die zich gegriefd voelen en anderzijds “de bescherming van het maatschappelijk doel waarvoor zij is opgericht”;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij de exceptie als volgt adstrueert: de verzoekende partij is opgericht voor de behartiging van de professionele en morele belangen van haar leden en zij kan enkel voor dat belang

opkomen; wellicht zullen slechts een deel van haar leden zich door de bestreden regeling benadeeld voelen, want er zijn verschillende rusthuizen die aangedrongen hebben op de aanpassing van de reglementering; de verzoekende partij toont niet aan dat bepaalde leden van de vereniging niet in staat zijn om de aanpassingen, die de nieuwe reglementering vereist, uit te voeren;

2.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord verwijst naar artikel 3 van haar statuten, met de toevoeging dat zij de professionele en morele belangen behartigt van meer dan 200 leden die diensten en logies verstrekken aan bejaarden, dat zij meewerkt aan de redactie van reglementaire bepalingen betreffende de bejaarden en dat zij ook als vertegenwoordiger van de ouderenverenigingen zetelt in het Vlaams Zorgfonds; dat zij herhaalt dat haar leden, wegens de bestreden beslissingen, geen coherent bejaardenbeleid meer kunnen voeren dat beantwoordt aan de bestaande regelgeving;

2.2.4. Overwegende dat de verzoekende partij, naar luid van artikel 3, 1°, van haar statuten, tot maatschappelijk doel heeft :

> "Met alle gewettigde middelen de verdediging van de professionele en morele belangen verzekeren van de verenigingen, vennootschappen, natuurlijke personen en openbare besturen die verantwoordelijk zijn voor instellingen die, onder de benaming rust- en verzorgingstehuis, rusthuis, service-flats, hersteloord of gelijk welke andere benaming, volledige of gedeeltelijke logies en/of diensten verstrekken aan bejaarden en organisaties die de belangen van bejaarden verdedigen".

Overwegende dat de verzoekende partij zich met het onderhavige beroep verzet tegen reglementaire besluiten waarbij nieuwe regels worden bepaald, die haar leden moeten naleven om de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis of als centrum voor dagverzorging te behouden of te verkrijgen; dat dergelijk annulatieberoep ingepast kan worden in de boven geciteerde maatschappelijke doelstelling op het stuk van de collectieve belangenbehartiging; dat de exceptie niet gegrond is;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van “op straffe van nietigheid voorgeschreven substantiële formaliteiten”; dat zij in het eerste onderdeel van dat middel stelt dat de bevoegde ministers het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen niet hebben ingewonnen alvorens de bestreden besluiten te treffen; dat zij het middel als volgt toelicht: artikel 5 van de gecoördineerde ziekenhuiswet laat de Koning toe om, na

"voorafgaand advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen", de bepalingen van de wet geheel of gedeeltelijk uit te breiden tot inrichtingen bestemd om bejaarden te herbergen en overeenkomstig artikel 18 van dezelfde wet moet de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen advies verlenen "over alle problemen van het ziekenhuiswezen die tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren"; het bestreden besluit verwijst uitdrukkelijk naar de desbetreffende bepalingen uit de ziekenhuiswet, inhoudelijk legt het besluit ook op verschillende plaatsen de link met de ziekenhuiswerking en de ziekenhuiswetgeving en in het arrest nr. 51.397 van 30 januari 1995 heeft de Raad van State gewezen op de onwettigheid van een koninklijk besluit dat niet aan de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen is voorgelegd;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord het vermelde eerste onderdeel van het middel als volgt beantwoordt: het eerste bestreden besluit verwijst niet naar de gecoördineerde ziekenhuiswet en die wet vormt ook de basis niet van de nieuwe reglementering, aangezien zij haar juridische grondslag vindt in artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende andere vormen van verzorging, welke bepaling het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen niet verplicht stelt; noch artikel 5, noch artikel 18 van de gecoördineerde ziekenhuiswet zijn op het nieuwe besluit van toepassing, aangezien de nieuwe regeling inrichtingen om bejaarden te herbergen niet onder de toepassing van de gecoördineerde ziekenhuiswet brengt en aangezien de nieuwe regeling betrekking heeft op rust- en verzorgingstehuizen en niet op "problemen van het ziekenhuiswezen"; de verwijzing naar het arrest nr. 51.397 is irrelevant aangezien dat arrest, in tegenstelling met de onderhavige zaak, wel degelijk betrekking had op een ziekenhuis; in ieder geval is het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen ook ingewonnen en zelfs "grotendeels opgevolgd";

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt wat volgt: in de preambule van het koninklijk besluit van 2 december 1982 is gesteld dat de regeling slechts voorlopig is in afwachting van het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen; de bestreden reglementering sluit aan bij de normen die voor de ziekenhuizen gelden; door het vereisen, in de normering, van een functionele band met specifieke ziekenhuisdiensten worden de bepalingen van de ziekenhuiswet uitgebreid tot inrichtingen bestemd om bejaarden te herbergen en dus is het voorafgaand advies van de Nationale Raad voor

Ziekenhuisvoorzieningen vereist; binnen de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen bestaat een specifieke en permanente werkgroep “rust- en verzorgingstehuizen”; ondergeschikt, blijkt uit de door de verwerende partij voorgelegde stukken dat zij nooit een advies heeft ingewonnen over de bestreden regeling;

3.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie herhaalt dat de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen een advies heeft gegeven over de bestreden besluiten en dat dit advies ook grotendeels opgevolgd is; dat zij ook nog stelt dat, aangezien de afdeling Wetgeving van de Raad van State er in zijn advies niet heeft op gewezen dat het advies verplicht was, dat advies van de Nationale Raad niet als een substantiële formaliteit gezien kan worden;

3.5.1. Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit van 24 juni 1999 wijzigingen aanbrengt in de regeling die het mogelijk maakt dat erkende rustoorden voor bejaarden en daarmee gelijkgestelde ziekenhuisdiensten, welke omgeschakeld zijn tot verblijfsdiensten voor de opneming van personen om er zorgen toegediend te krijgen die toelaten het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen, een “bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis” verkrijgen; dat het koninklijk besluit van 2 december 1982, waarbij die regeling ten eersten male werd ingesteld, in zijn aanhef uitdrukkelijk erop wees dat de regeling slechts voorlopig was “in afwachting dat terzake het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen wordt ingewonnen”; dat de uitvoerende macht derhalve toentertijd zelf van oordeel was dat de geregelde aangelegenheid behoorde tot de aangelegenheden waarvoor de ziekenhuiswet een adviesverplichting had ingesteld;

Overwegende dat, naast die wijzigingen op het stuk van de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis, het koninklijk besluit van 24 juni 1999 ook de regels bepaalt waaronder de erkende rustoorden en de daarmee gelijkgestelde tot verblijfsdiensten omgeschakelde ziekenhuisdiensten, een “bijzondere erkenning als centrum voor dagverzorging” kunnen verkrijgen;

3.5.2. Overwegende dat, blijkens de aanhef van de bestreden beslissingen, die regeling steun vindt in artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging, dat luidt als volgt :

> “In het raam van een planning bepaald door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, en volgens normen vastgesteld

bij koninklijk besluit, kan aan geïntegreerde diensten voor thuisverzorging, diensten voor thuisverpleging en aan erkende rustoorden voor bejaarden een bijzondere erkenning worden toegekend voor het verlenen van een geheel van zorgen dat toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen.

Voor deze zorgenverlening kan een tussenkomst worden verstrekt overeenkomstig regelen die door of krachtens de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van de regeling voor de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering worden bepaald.

Met erkende rustoorden voor bejaarden worden gelijkgesteld ziekenhuizen en gedeelten van ziekenhuizen die een afgesloten architectonisch geheel vormen, die omgeschakeld zijn tot verblijfsdiensten voor de opneming van personen die behoefte hebben aan de zorgenverlening in vorig lid".

3.5.3. Overwegende dat de verzoekende partij de schending aanvoert van de artikelen 5 en 18 van de bij koninklijk besluit van 7 augustus 1987 gecoördineerde wet op de ziekenhuizen; dat die bepalingen luiden als volgt :

- artikel 5 :

"Met het oog op de toepassing van deze gecoördineerde wet worden niet als ziekenhuizen beschouwd, de gesloten psychiatrische inrichtingen, de medisch-pedagogische inrichtingen en de inrichtingen uitsluitend bestemd om bejaarden of kinderen te herbergen.

Na het advies van de bij de artikelen 18 en 19 ingestelde Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling erkenning, te hebben ingewonnen kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bepalingen van deze gecoördineerde wet, geheel of ten dele en met eventuele aanpassingen, uitbreiden tot deze verschillende soorten van inrichtingen".

- artikel 18

"Bij het Ministerie van Volksgezondheid wordt een Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen opgericht die tot taak heeft advies uit te brengen omtrent alle problemen van het ziekenhuiswezen die, ingevolge artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren".

3.5.4. Overwegende dat, in tegenstelling met wat de verzoekende partij stelt, de bestreden besluiten geen verwijzing bevatten naar bepalingen uit de gecoördineerde ziekenhuiswet; dat de verzoekende partij ook niet duidelijk maakt hoe de bestreden besluiten een schending zouden kunnen inhouden van artikel 5 van de gecoördineerde ziekenhuiswet, aangezien die bepaling geen andere inhoud heeft dan aan de Koning de mogelijkheid bieden om de bepalingen van de gecoördineerde ziekenhuiswet uit te breiden tot de rustoorden voor bejaarden, hetgeen met de bestreden beslissingen duidelijk niet gebeurt;

Overwegende daarentegen, dat artikel 18 van de gecoördineerde ziekenhuiswet de verplichting instelt om de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen te raadplegen over "alle problemen van het ziekenhuiswezen" die op grond van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren; dat daarmee de adviesverplichting wordt uitgebreid tot aangelegenheden die niet door de gecoördineerde ziekenhuiswet zelf geregeld zijn;

Overwegende dat de verwerende partij niet betwist dat de in de bestreden besluiten geregelde aangelegenheid een materie is die volgens artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de nationale bevoegdheid behoort; dat zij ook niet aantoont dat die nieuwe bepalingen, in de mate dat zij een regeling bevatten voor omgeschakelde ziekenhuisbedden, geen verband houden met "het ziekenhuiswezen"; dat daaruit besloten moet worden dat de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen ter zake een advies had moeten verlenen; dat de adviesverplichting, ingesteld door artikel 18 van de gecoördineerde ziekenhuiswet, een substantiële vorm betreft, waarvan de miskenning het bestreden besluit vitieert;

3.5.5. Overwegende dat de verwerende partij het bewijs niet levert dat zij de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen in de gelegenheid heeft gesteld zich te beraden over een concreet ontwerp van besluit; dat het door haar voorgelegde, 8 januari 1998 gedagtekend, "advies van de permanente werkgroep 'RVT' inzake de rust- en verzorgingstehuizen" er geenszins blijk van geeft dat de betrokken instantie zich toen heeft kunnen beraden over een concreet ontwerp, waarin de nieuwe regeling in al haar aspecten was belicht; dat daaruit volgt dat de verwerende partij tekort geschoten is in de op haar rustende wettelijke verplichting om het advies van de Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen in te winnen; dat het eerste onderdeel van het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt :

- het koninklijk besluit van 24 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van rust- en verzorgingstehuizen
- het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot wijziging van het voornoemd koninklijk besluit van 24 juni 1999.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes januari 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V.WAUTERS. **J. DE BRABANDERE.**