

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.496/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 oktober 2006 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot aanpassing van sectorale regelgeving die ressorteert onder het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid aan het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid", heeft op 7 november 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

RECHTSGROND

2. De rechtsgrond voor de in het ontwerp opgenomen wijzigende bepalingen dient in de eerste plaats te worden gevonden in de decreetsbepalingen die als rechtsgrond dienen voor de bepalingen waarvan de wijziging wordt beoogd ¹.

Te dien aanzien dient het volgende te worden opgemerkt.

2.1. Nu de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, waarvan de artikelen 33 en 40 door de gemachtigde als rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit worden ingeroepen, tot stand is gekomen na de bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen van de aangelegenheid van de preventieve gezondheidszorg, waarvan de erkenning van diensten die in de arbeidsrechtelijke sfeer activiteiten ontplooien inzake preventieve gezondheidszorg deel uitmaakt ², kan die wet geen rechtsgrond bieden voor een besluit van de Vlaamse Regering. Voor de bij de artikelen 1 en 2 ontworpen wijzigingen aan het

(1) Voor een aantal delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid aan de administrateur-generaal van het Intern Verzelfstandigd Agentschap Zorg en Gezondheid moet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in de artikelen 7 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(2) Memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 6; Verslag ANDRÉ-PÉTRY, *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/2, p. 125; Arbitragehof, nr. 65/2005, 23 maart 2005, B.20 en B.21.

Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming dient nog steeds rechtsgrond te worden gezocht in de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen ³, meer bepaald in artikel 1, § 2, ervan ⁴.

2.2.1. Voor de artikelen 3 tot 11 van het ontworpen besluit is er rechtsgrond in de artikelen 21, 23 en 28 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid voor zover de in het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1991 inzake gezondheidspromotie bedoelde voorzieningen kunnen worden beschouwd als partnerorganisaties, organisaties met terreinwerking of Logo's in de zin van het decreet van 21 november 2003.

2.2.2. Voor de artikelen 12 en 13 van het ontworpen besluit is er rechtsgrond in de artikelen 21 en 23 van het decreet van 21 november 2003 voor zover de in het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 1997 betreffende de centra voor opsporing van de aangeboren metabolische afwijkingen bedoelde centra kunnen worden beschouwd als partnerorganisaties of organisaties met terreinwerking in de zin van het decreet van 21 november 2003.

2.2.3. Artikel 14 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 23 van het decreet van 21 november 2003 voor zover het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 betreffende de erkenning van mammografische eenheden en regionale screeningscentra voor borstkankeropsporing rechtsgrond vindt in dat artikel, dit is voor zover de mammografische eenheden te beschouwen zijn als organisaties met terreinwerking.

(3) De opheffing van die wet bij de wet van 4 augustus 1996 kan slechts betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

(4) Zie nader advies 27.770/1 van 9 juli 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1998 "tot wijziging van artikel 107 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming".

2.3. Voor wat de rechtsgrond voor artikel 26 van het ontworpen besluit betreft, verwijst de gemachtigde naar artikel 24 van het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, maar dat artikel is vreemd aan de in de te wijzigen bijlage geregelde aangelegenheid van het statuut van de verzorgende. Behoudens indien alsnog een deugdelijke rechtsgrond zou kunnen worden aangewezen, kan artikel 26 van het ontworpen besluit geen doorgang vinden.

2.4. Volgens de gemachtigde vinden de artikelen 40 tot 51 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 14 (PR 41.40) van het decreet van 23 december 2005 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006. Dat artikel bevat een machtiging om binnen de perken van de betrokken basisallocatie subsidies toe te kennen aan de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

Dergelijke bepaling kan, gelezen in samenhang met van artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, een rechtsgrond bieden voor het vaststellen van de voorwaarden voor het verlenen van toelagen aan de opleidingscentra, voor wat betreft het begrotingsjaar 2006. Zoals opgemerkt in advies 39.814/3 van 14 februari 2006 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden, geldt dit echter enkel ten aanzien van de bepalingen van het besluit die de subsidiëring betreffen (en bijgevolg enkel voor de artikelen 40, 45, 46, 50 en 51 van het ontwerp) en, uiteraard, enkel voor wat betreft het begrotingsjaar 2006.

2.5. De gemachtigde is het ermee eens dat de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg niet inpasbaar zijn in het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, zodat geen bepaling van dat decreet rechtsgrond kan bieden voor de artikelen 59 tot 63 van het ontworpen besluit.

Wel is het zo dat subsidies aan de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg kunnen worden verleend op grond van het reeds genoemde artikel 14 (PR 41.40) van het decreet van 23 december 2005.

Voor zover het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2001 tot regeling van de subsidiëring van de diensten van logistieke hulp en aanvullende thuiszorg geen andere rechtsgevolgen heeft dan het bepalen van de voorwaarden waaraan de diensten moeten voldoen om subsidies te krijgen, kan dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, rechtsgrond bieden voor de wijzigingen die worden beoogd, echter enkel voor wat betreft het begrotingsjaar 2006.

2.6. Voor de rechtsgrond voor de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor het verkrijgen van een planningsvergunning en een exploitatievergunning voor intramurale en transmurale voorzieningen in de gezondheidszorg (artikelen 90 tot 95 van het ontwerp), aan het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor de erkenning en de sluiting van ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten, onderdelen van ziekenhuizen en samenwerkingsvormen (artikelen 96 tot 108 van het ontwerp) en aan het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor de erkenning en de sluiting van rust- en verzorgingstehuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen en samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten (artikelen 109 tot 119 van het ontwerp), verwijst de gemachtigde naar bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, omdat er geen specifieke rechtsgrond zou bestaan voor de betrokken besluiten.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 verschaft evenwel, behoudens wanneer het gaat om eigen bevoegdheden van de gemeenschaps- en gewestregeringen, geen rechtsgrond voor het regelen van de erin opgesomde aangelegenheden.

Wel kan in voorkomend geval rechtsgrond worden gevonden in bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 of in andere wetten waarin, vóór de bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen inzake gezondheidszorg, aspecten werden geregeld die thans tot de gemeenschapsbevoegdheid behoren.

Binnen de hem toegemeten tijd en gelet op het grote aantal adviesaanvragen die aanhangig zijn gemaakt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving deze kwestie niet kunnen onderzoeken.

3. Een aantal wijzigingen hebben voor gevolg dat een subdelegatie van verordenende bevoegdheid, die tot nog toe aan de bevoegde minister was verleend, wordt overgedragen naar de administrateur-generaal van het Intern Verzelfstandigd Agentschap Zorg en Gezondheid (artikelen 17, 3°, 18, 3° partim, 32, 1° partim, 38, 39, 46, 60 partim, 87 partim, 88 partim, en 130 van het ontwerp). Te dien aanzien kan het volgende worden opgemerkt.

De ambtenaren van het bestuur zijn geen politieke verantwoording verschuldigd voor hun daden aan het Vlaams Parlement, en het hun verlenen van regelgevende bevoegdheden doet afbreuk aan de uniciteit van de regelgevende bevoegdheid. Subdelegatie aan die overheden is in principe dan ook onaanvaardbaar. Gezien evenwel het hiërarchische gezag dat de minister uitoefent over zijn bestuurslichamen, kan zulk een verlening bij uitzondering worden toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen; het moet gaan om maatregelen die, willen ze genomen kunnen worden, geen politieke beoordeling vergen van de keuzes die daarbij worden gemaakt en waarbij beginselen die van tevoren in hogere regelingen zijn vastgelegd, ten uitvoer worden gelegd.

Enkel wanneer de genoemde bevoegdheidstoekenningen beantwoorden aan de zo-even in herinnering gebrachte voorwaarden, kunnen zij toelaatbaar worden geacht.

VORMVEREISTEN

4. De stellers van het ontwerp dienen te onderzoeken of bij de sectorale decreten die de rechtsgrond vormen voor de te wijzigen bepalingen, geen bijzondere vormvereisten worden opgelegd. In voorkomend geval zullen die vormvereisten nog dienen te worden vervuld.

ALGEMENE OPMERKING

5. Bij een aantal bepalingen worden wijzigingen aangebracht in ministeriële besluiten (artikelen 14, 64, 65 en 89).

Deze wijzigingen worden best aangebracht bij ministerieel besluit, zo niet ontstaat er onduidelijkheid over de normatieve waarde van de gewijzigde bepalingen en meer bepaald over de vraag of zij naderhand bij besluit van de Vlaamse Regering, dan wel bij ministerieel besluit moeten worden gewijzigd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangevuld met leden waarin wordt verwezen naar een aantal bepalingen die mede rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit (met hun wetshistoriek), zijnde:

- artikel 1, § 2, van wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, zoals van toepassing voor de Vlaamse Gemeenschap (rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp);
- eventueel de relevante bepalingen van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 of van andere wetten waarin, vóór de bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen inzake gezondheidszorg, aspecten werden geregeld die thans tot de gemeenschapsbevoegdheid behoren (eventueel rechtsgrond voor de artikelen 90 tot 119 van het ontwerp - zie opmerking 8);
- artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (rechtsgrond voor de artikelen 40, 45, 46, 50, 51 en 59 tot 63 van het ontwerp);

.../...

- artikel 6 van het decreet van 25 februari 1997 betreffende integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen (rechtsgrond voor de artikelen 120 en 121 van het ontwerp, voor wat betreft de sectoren waarvoor het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen nog niet in werking trad);
- artikel 17 van decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending (rechtsgrond voor de artikelen 66 en 67 van het ontwerp);
- de artikelen 7 en 8 van het decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders (rechtsgrond voor de artikelen 15 tot 25 van het ontwerp);
- artikel 14 (PR 41.40) van het decreet van 23 december 2005 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006 (rechtsgrond voor de artikelen 40, 45, 46, 50, 51 en 59 tot 63 van het ontwerp).

7. In de bestaande leden van de aanhef waarin wordt beoogd te verwijzen naar de rechtsgrond, moet die rechtsgrond worden gespecificeerd.

8. Krachtens artikel 144 van het ontwerp heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van (niet: treedt in werking op) 1 juli 2006. Hoewel die retroactiviteit lijkt te kunnen worden verantwoord gelet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst ⁵, moet er toch voor worden gewaakt dat erdoor geen afbreuk wordt gedaan aan rechtmatige aanspraken van derden.

⁽⁵⁾ Mede gelet op artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, dat in werking is getreden op 1 april 2006.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT