

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.515/3
VAN 19 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 27 april 2009 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 vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de regels en de procedure tot het bekomen van een voorafgaande vergunning voor het bouwen, uitbreiden of verbouwen van een woonzorgvoorziening of voor het inrichten of het in gebruik nemen of het verhogen van de capaciteit van een bestaand gebouw of een deel ervan te bepalen. De voorafgaande vergunning valt te situeren in de programmatie van de voorzieningen bedoeld in artikel 58 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (hierna: Woonzorgdecreet).

Het ontwerpbesluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning, bedoeld in artikel 10 van de decreten inzake voorzieningen voor bejaarden, gecoördineerd op 18 december 1991.

De belangrijkste verschilpunten tussen de regeling in het ontwerpbesluit en deze in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 zijn de volgende:

- de terminologie wordt afgestemd op het Woonzorgdecreet (artikel 1 van het ontwerp);
- de gevallen waarin de vergunning van rechtswege vervalst, worden gewijzigd en uitgebreid (artikel 7 van het ontwerp);
- binnen twee jaar na de vervaldatum kan geen nieuwe voorafgaande vergunning worden toegekend voor dezelfde inplantingsplaats als deze waarop de vervallen voorafgaande vergunning betrekking had (artikel 9 van het ontwerp).

.../...

Er wordt eveneens in een aantal overgangsbepalingen voorzien. Zo wordt in artikel 11 van het ontwerp de procedure geregeld met betrekking tot de aanvragen voor het verkrijgen van een voorafgaande vergunning voor een rusthuis of een centrum voor kortverblijf, waarover op de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, nog geen beslissing werd genomen. In artikel 13 van het ontwerp wordt bepaald dat het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid tot de inwerkingtreding van de artikelen 33 tot 36 van het Woonzorgdecreet dient na te gaan of de aanvraag voor een voorafgaande vergunning voor een serviceflatgebouw of woningcomplex met dienstverlening past binnen het programma dat de Vlaamse Regering voor dat type van voorziening heeft vastgesteld met toepassing van artikel 10, tweede lid, van de decreten inzake voorzieningen voor ouderen, gecoördineerd op 18 december 1991; vanaf de datum van inwerkingtreding van de artikelen 33 tot 36 van het Woonzorgdecreet zal de overgangsregeling van artikel 11 van overeenkomstige toepassing zijn.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 juli 2009, met uitzondering van artikel 1, 7, b/, en artikel 13, tweede lid, die in werking treden op de datum waarop de artikelen 33 tot 36 van het Woonzorgdecreet in werking treden.

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 10 en 20 van de decreten inzake voorzieningen voor ouderen, gecoördineerd op 18 december 1991, en door de artikelen 59 en 87 van het Woonzorgdecreet.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat luidens artikel 89 van het Woonzorgdecreet, dat bekendgemaakt werd in het Belgisch Staatsblad van 14 mei 2009, de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van iedere bepaling van dit decreet vaststelt, wat nog niet is gebeurd.

De gemachtigde, hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, verklaarde:

"Het is de bedoeling dat de volgende besluiten tegelijkertijd in werking treden:

- het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen;

.../...

- het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers;
- het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers.

De inwerkingtreding van de bepalingen van het decreet die de grondslag vormen voor de bepalingen van voornoemde drie besluiten, is geregeld in artikel 87 van het laatst vermelde besluit, waarvan het ontwerp op een latere datum voor advies is voorgelegd aan de Raad van State.

Dat artikel luidt als volgt: «Het woonzorgdecreet van 13 maart 2009 treedt in werking op 1 juli 2009, met uitzondering van artikel 33 tot en met 36, 41, 44 en 45, 62, tweede lid, artikel 71 en 88, § 5.»

De stellers van het ontwerp zullen er moeten voor waken dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet in werking treedt vooraleer de artikelen 59 en 87 van het Woonzorgdecreet in werking zijn getreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. De nummering van artikel 3 heeft geen doorlopend karakter; hieraan dient verholpen te worden.

Artikel 4

5. Luidens artikel 3 van het ontwerp moet een aanvraag voor een voorafgaande vergunning om ontvankelijk te zijn aan acht, uitdrukkelijk omschreven, voorwaarden voldoen. Luidens artikel 4, eerste lid, kan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, nadere regels met betrekking tot de ontvankelijkheid van de aanvraag bepalen.

De aan de minister toegekende bevoegdheid mag slechts betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Regels met betrekking tot de ontvankelijkheid van de aanvraag kunnen niet als bijkomstig of detailmatig worden beschouwd daar ze een essentieel element betreffen van de ontworpen regeling. De

.../...

bevoegdheidsdelegatie aan de minister kan er onmogelijk toe leiden dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 3 van het ontwerp worden uitgebreid of essentieel aangevuld; hoogstens kunnen deze voorwaarden nader worden toegelicht.

Artikelen 5 en 7

6. Luidens artikel 5, §§ 2 en 3, dienen de voorafgaande vergunning en het voornemen tot weigering ervan bij gemotiveerde beslissing te worden genomen. Hetzelfde wordt in artikel 7, §§ 4 en 5, bepaald met betrekking tot de verlenging van de voorafgaande vergunning en het voornemen tot weigering ervan.

In zoverre hiermee wordt verwezen naar de formele motivering die wordt opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is dit tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig omdat de formele motiveringsplicht reeds op zich uit de wet van 29 juli 1991 voortvloeit. Misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verregaandere motiveringsplicht dan dewelke voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 wordt beoogd, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient de verplichting tot vermelding van de motivering in deze bepalingen te vervallen.

7. In artikel 5, § 2, tweede lid, wordt bepaald welke vermeldingen dienen te worden opgenomen in de voorlopige vergunning. In artikel 7, § 1, wordt bepaald in welke gevallen de voorlopige vergunning verval.

Het is aan te bevelen deze gevallen van verval steeds standaard op te nemen bij de uitreiking van een voorlopige vergunning.

Artikelen 7 en 8

8. Luidens artikel 7, §§ 3 tot 5, kan de administrateur-generaal de vervaltermijn van vijf jaar waarin de initiatiefnemer het initiatief moet realiseren, met maximaal drie jaar verlengen, dan wel het voornemen uiten tot weigering van het verlengingsverzoek; luidens artikel 8 kan de administrateur-generaal de initiatiefnemer toelaten af te wijken van de voorafgaande vergunning.

Er worden geen criteria waaraan de administrateur-generaal zijn discretionaire beoordeling dient te toetsen, in het ontwerp opgenomen; de afdeling Wetgeving wijst erop dat deze bevoegdheid uiteraard steeds dient te worden uitgeoefend met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS