

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.965/3
VAN 14 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 25 november 2010 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan ouderenvoorzieningen en centra voor herstelverblijf moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen", 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt in de eerste plaats tot het vaststellen van de specifieke brandveiligheidsnormen voor de centra voor herstelverblijf, de centra voor kortverblijf, de dagverzorgingscentra en de woonzorgcentra (artikel 2 en bijlage I). Het naleven van die brandveiligheidsnormen geldt als erkenningsvoorwaarde voor de betrokken centra (artikel 3, eerste lid). Voorts wordt de procedure geregeld om aan de hand van verschillende, door de burgemeester uit te reiken attesten uit te maken of de betrokken centra aan deze normen beantwoorden (artikelen 3, tweede lid, tot 10). Vervolgens wordt bepaald hoe afwijkingen op die brandveiligheidsnormen kunnen worden bekomen als volgens het verslag van de brandweer niet aan die normen is voldaan (artikel 11). Ten slotte bevat het ontwerp nog enkele wijzigings- en opheffingsbepalingen (artikelen 12 tot 15) en een overgangsregeling (artikel 16).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft uitwerking met ingang van 1 september 2010 (artikel 17).

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, is het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid gebleven¹. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het bepalen van de basisnormen terzake, dit zijn normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke daarvan de bestemming is, en de specifieke brandveiligheidsnormen, waarbij

¹ Grondwettelijk Hof, nr. 40, 15 oktober 1987, 2.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 41, 29 oktober 1987, 2.B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66, 30 juni 1988, 17.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 67, 9 november 1998, 9.B; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 49, 10 maart 1988, 2.B.2.

wel rekening wordt gehouden met de bestemming van de betrokken gebouwen. De eerste categorie normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, de tweede categorie normen tot de bevoegdheid van de overheid die ten aanzien van de betrokken sector bevoegd is (zoals de gemeenschappen voor het bejaardenbeleid). Die laatste overheid vermag met name de federale basisnormen "aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten". Daarnaast kan de voor een sector bevoegde overheid alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de federale, toepassen in het kader van een erkennings- of subsidiëringsbeleid, met name door de naleving ervan als een erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarde op te leggen.

In het ontworpen besluit worden specifieke brandveiligheidsnormen bepaald voor de centra voor kortverblijf, de dagverzorgingscentra, de woonzorgcentra en de centra voor herstelbeleid, en wordt het toezicht op de naleving van die normen geregeld. Aangezien de genoemde centra ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het bejaardenbeleid (artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), is de Vlaamse Regering in beginsel bevoegd om het ontworpen besluit uit te vaardigen. Er dient evenwel te worden nagegaan of de ontworpen brandveiligheidsnormen geen afbreuk doen aan de federale basisnormen terzake, met name aan de normen vervat in het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan nieuwe gebouwen moeten voldoen.

Door de auditeur-verslaggever gewezen op een aantal schijnbare tegenstrijdigheden tussen de in bijlage I (lees: 1) bij het ontwerp opgenomen normen en normen die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 7 juli 1994, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

"Het is inderdaad zo dat de normen van het BVR enkel aanvullend kunnen zijn tov de algemeen geldende basisnormen (zijnde het KB 1994).

Deze basisnormen zijn van toepassing voor voorzieningen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend [na] 1/01/1998 ingeval van lage gebouwen of 26/05/1995 voor middelhoge of hoge gebouwen.

Deze groep wordt als «nieuwe» gebouwen bestempeld.

Voor de groep van de «bestaande» gebouwen, de gebouwen waarvoor de bouwaanvraag dateert van voor de vermelde data, gelden er geen federale brandveiligheidsnormen.

De normen van de bijlage I van het BVR worden opgelegd voor alle ouderenvoorzieningen, ongeacht de ouderdom van de constructie:

[...]

Impliciet ontstaan zo 2 groepen:

- De ouderenvoorzieningen die onderworpen zijn aan en de basisnormen en de normen van het BVR
- De ouderenvoorzieningen die enkel onderworpen zijn aan het normen van het BVR.

Waar in de tekst van het BVR bepalingen voorkomen die minder streng zijn dan deze van de basisnormen, zal altijd de strengste norm primeren voor de «nieuwe» gebouwen.

[...]

Deze benadering ligt in de lijn van de huidige situatie waarbij de nieuwe voorzieningen zowel moeten voldoen aan de bepalingen van het KB van 1974 als aan de bepalingen van de federale normen volgens het KB van 1994. Ook hier primeren de basisnormen als deze strenger zijn."

Uit die toelichting blijkt dat bijlage I bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, integraal van toepassing zal zijn op de erin bedoelde centra waarvan de gebouwen moeten worden beschouwd als een "bestaand gebouw" in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, terwijl voor centra waarvan de gebouwen dateren van na de in dat laatste artikel vermelde data, gecumuleerd toepassing zal moeten worden gemaakt van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 en van bijlage I bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, waarbij dat koninklijk besluit primeert op die bijlage wanneer het strengere normen bevat.

Conform de bevoegdheidverdelende regels zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, kunnen de specifieke, door de gemeenschappen of de gewesten uitgevaardigde brandveiligheidsnormen effectief geen afbreuk doen aan de federale basisregels. Zulks komt evenwel noch in bijlage I bij het ontwerp, noch in artikel 2 van het ontwerp waarin naar die bijlage wordt verwezen, tot uiting. Het mag bovendien niet aan de bestemmingen van de norm, of aan de justitiële of administratieve rechter die over de norm dient te oordelen², worden overgelaten om uit te maken in welke gevallen die norm van toepassing is gelet op de bevoegdheidverdelende regels.

Uit wat voorafgaat volgt dat, wat betreft de toepasselijke brandveiligheidsnormen, zowel omwille van bevoegdheidsrechtelijke motieven als omwille van de rechtszekerheid, een onderscheid zal dienen te worden gemaakt tussen centra waarop de federale basisnormen niet van toepassing zijn (en waarvoor een alomvattende regeling kan bestaan), en deze waarop die normen wel van toepassing zijn (en waarvoor enkel bijkomende specifieke brandveiligheidsnormen dienen te worden bepaald, waaromtrent duidelijk moet worden gemaakt dat ze gelden bovenop de federale basisnormen).

3.2. Bij de artikelen 6, 8, § 3, en 10, § 1, van het ontwerp wordt de brandweer ermee belast na te gaan of aan de brandveiligheidsnormen is voldaan en daarover te rapporteren, en dit in het raam van de attestatie daaromtrent.

² Grondwettelijk Hof, nr. 88/95, 21 december 1995, B.11.

De organisatie van de brandweerdienst is een federale bevoegdheid. Aangezien de gemeenschappen en de gewesten evenwel bevoegd zijn voor het bepalen van specifieke brandveiligheidsnormen met betrekking tot hun toegewezen aangelegenheden (zie opmerking 3.1), moet worden aangenomen dat zij aan de brandweerdiensten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de taak kunnen toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van die specifieke normen³. Dit neemt niet weg dat, wanneer zulks in een besluit van de Vlaamse Regering gebeurt, daartoe de nodige rechtsgrond aanwezig dient te zijn. Die vraag wordt *sub* 4.2.2 onderzocht.

RECHTSGROND

4.1. Globaal genomen vindt het ontworpen besluit voldoende rechtsgrond in de artikelen 48, 86, eerste lid, 1°, en 87 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (hierna: Woonzorgdecreet).

4.2. Voor sommige bepalingen van het ontwerp is er echter geen rechtsgrond voorhanden of kan de rechtsgrond in twijfel worden getrokken.

4.2.1. Bij verschillende onderdelen van de artikelen 3 tot 10 van het ontwerp worden aan de burgemeester een aantal taken of bevoegdheden opgedragen in verband met het toekennen van attesten betreffende de inachtneming van de brandveiligheidsnormen.

Al bepaalt artikel 6, § 1, VIII, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de "besluiten van de gemeenschappen" onder meer de overheden van de gemeenten kunnen belasten met de uitvoering ervan of met andere opdrachten, neemt dit toch niet weg dat daartoe de nodige rechtsgrond dient te bestaan. Te dezen dient te worden vastgesteld dat het Woonzorgdecreet geen delegatiebepalingen bevat inzake de medewerking van de burgemeester (of van de gemeentelijke organen in het algemeen) aan het toezicht op de inachtneming van de brandveiligheidsnormen. Bovendien kan bij gebrek aan enig aanknopingspunt in het Woonzorgdecreet daartoe geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.2.2. Bij de artikelen 6, 8, § 3, en 10, § 1, van het ontwerp wordt de brandweer belast met een aantal taken inzake het toezicht op de naleving van de brandveiligheidsnormen. Zoals reeds *sub* 3.2 is opgemerkt, dient daartoe een specifieke rechtsgrond voorhanden te zijn.

³ Zulks ligt overigens in de lijn van artikel 176 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, naar luid waarvan de hulpverleningszone op verzoek van de burgemeester moet overgaan tot de controle van de toepassing van door de wetten en reglementen voorgeschreven maatregelen betreffende de preventie van brand en ontploffing. In dezelfde zin, advies 46.903/3 van 9 juli 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen.

In dat verband dient te worden vastgesteld dat het Woonzorgdecreet terzake geen uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering bevat en erin zelfs geen gewag wordt gemaakt van de medewerking van de brandweerdiensten bij het toezicht op de naleving van de brandveiligheidsnormen. Het Woonzorgdecreet bevat daarenboven, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies, geen bepalingen over het brandveiligheidsattest, terwijl ook de regels betreffende het toezicht op de naleving van het Woonzorgdecreet slechts summier zijn uitgewerkt⁴. Gelet op deze elementen kan moeilijk worden aangenomen dat er in het Woonzorgdecreet een voldoende rechtsgrond voorhanden is om de brandweerdiensten te belasten met taken inzake het toezicht op de brandveiligheidsnormen. Evenmin kan daartoe, bij gebreke van enig aanknopingspunt in het Woonzorgdecreet, een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

4.2.3. Tenzij alsnog vooraf een deugdelijke rechtsgrond wordt gecreëerd voor de medewerking van de burgemeester en van de brandweer aan taken inzake brandveiligheid, dienen de genoemde bepalingen uit het ontwerp waarin in een tussenkomst van de burgemeester en de brandweer wordt voorzien, te worden herwerkt.

4.3. In artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat de "administrateur-generaal"⁵, op gemotiveerde aanvraag van de betrokken centra, afwijkingen kan toestaan op sommige of alle brandveiligheidsnormen waaraan volgens het verslag van de brandweer niet is voldaan, op voorwaarde dat er een voorstel is met alternatieve maatregelen die een gelijkwaardig veiligheidsniveau garanderen. In deze mogelijkheid tot afwijking wordt evenwel niet voorzien bij artikel 48, tweede lid, van het Woonzorgdecreet. Weliswaar houdt de bevoegdheid om erkenningsvoorwaarden te bepalen in dat erop uitzonderingen kunnen worden gemaakt, maar zulks dient dan te gebeuren op grond van algemene criteria. Artikel 11 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁴ Wat betreft de personen die het toezicht erop uitoefenen, wordt slechts gewag gemaakt van "de ambtenaren die met het toezicht belast zijn".

⁵ Luidens artikel 1, 7°, van het ontwerp gaat het om het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Conform hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar artikel 87 van het Woonzorgdecreet en kan de verwijzing naar artikel 86 van dat decreet worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 86, eerste lid, 1°, ervan.

6. In het zesde lid van de aanhef dient te worden verwezen naar de op 23 juli 2010 verleende akkoordbevinding van de Vlaamse Minister van Begroting in plaats van naar het advies van de Inspectie van Financiën ⁶.

7. Het zevende lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 48.965/3 van de Raad van State, gegeven op 14 december 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁷.

Artikel 1

8. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp schrijve men "besluit" in plaats van "voorontwerpbesluit".

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 2 en 3, tweede lid, van het ontwerp.

9. Het begrip "ouderenvoorziening" wordt in artikel 1, 1°, van het ontwerp anders gedefinieerd dan in artikel 2, 21°, van het Woonzorgdecreet. Vanuit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid verdient zulks geen aanbeveling. Er wordt bijgevolg best een andere term gehanteerd om te verwijzen naar de dagverzorgingscentra, de centra voor kortverblijf en de woonzorgcentra, of te worden afgezien van een definiëring.

⁶ Omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 80, 4°, b).

⁷ Ibid., nr. 83, 4°.

10. Uit artikel 2, 14°, van het Woonzorgdecreet blijkt dat er naast centra voor herstelverblijf nog andere thuiszorgvoorzieningen bestaan. Aangezien het volgens de gemachtigde de bedoeling is dat de regeling enkel van toepassing is op die thuiszorgvoorzieningen die als een centrum voor herstelverblijf kunnen worden beschouwd, verdient het aanbeveling, in artikel 1, 2°, van het ontwerp, het begrip "centrum voor herstelverblijf" te definiëren als "de thuiszorgvoorziening als bedoeld bij artikel 28 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009".

Artikel 2

11. In de eerste zin van artikel 2 van het ontwerp wordt slechts de doelstelling uitgedrukt die met het ontwerp wordt beoogd. Die zin ontbeert derhalve normatieve inhoud en wordt dan ook beter weggelaten.

Artikel 3

12. Het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp heeft als zodanig geen betrekking op de in dat artikel bedoelde attesten, maar wel op het principe van het beantwoorden aan de brandveiligheidsnormen als erkenningsvoorwaarde. Die bepaling hoort bijgevolg veeleer thuis in hoofdstuk 2 van het ontwerp.

13. Artikel 3, vierde lid, van het ontwerp regelt de situatie waarbij geen geldig attest voorhanden is. De tekst heeft enkel betrekking op de gevallen waarin voorheen reeds een erkenning was verleend, en niet op de gevallen waarin een eerste erkenning wordt aangevraagd. Het verdient aanbeveling om ook met deze laatste situatie rekening te houden.

Artikel 4

14. De bij artikel 4, derde lid, van het ontwerp opgelegde verplichting om bij verval van een attest A of B een nieuw attest aan te vragen, heeft uiteraard slechts zin wanneer de exploitatie van de voorziening wordt voortgezet, en niet wanneer dit niet het geval is. Bij de redactie van de genoemde bepaling zou hiermee rekening moeten worden gehouden.

Artikel 8

15. Uit artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp blijkt dat de geldigheidsduur van een eerste attest B één jaar bedraagt. Het zou beter zijn deze regel in artikel 4 van het ontwerp

op te nemen, zodat alle regels betreffende de geldigheidsduur van de attesten in één enkel artikel terug te vinden zijn.

Artikelen 13 en 15

16. Het in artikel 13 van het ontwerp vermelde besluit van de Vlaamse Regering en het in artikel 15 van het ontwerp vermelde artikel worden opgeheven "alleen voor zover [ze] betrekking [hebben] op de woonzorgcentra". Door die techniek van opheffing zal de opheffing niet formeel blijken uit de tekst van het genoemde besluit of artikel, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Een meer rechtszekere oplossing zou zijn het toepassingsgebied van het genoemde besluit en artikel ook formeel in dat besluit en dat artikel zelf in te perken.

17. De gemachtigde bevestigt dat artikel 18 van de decreten inzake de voorzieningen voor ouderen, gecoördineerd op 18 december 1991, ook dient te worden opgeheven wat betreft de centra voor kortverblijf. Artikel 15 dient ook gelet hierop te worden aangepast.

Artikelen 16 en 17

18. De gemachtigde verklaart dat het niet in de bedoeling ligt om retroactiviteit te verlenen aan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, zodat de in artikel 17 ervan vermelde datum van 1 september 2010 zal worden vervangen door een in de toekomst gelegen datum. Ook de data die in artikel 16 van het ontwerp met betrekking tot de overgangsperiode worden vermeld, zullen dienen te worden aangepast.

Bijlagen

19. In de eerste bij het ontwerp gevoegde bijlage dient het Romeinse cijfer "I" te worden vervangen door het Arabische cijfer "1", terwijl de bijlagen waarbij het model van de in artikel 3 en volgende van het ontwerp vermelde attesten A, B en C wordt bepaald, respectievelijk dienen te worden genummerd als bijlage 2, bijlage 3 en bijlage 4.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS