



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.472/3
van 16 december 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de voorafgaande vergunning en de erkenning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra en tot wijziging van de regels betreffende de erkenning van die centra’

Op 14 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de voorafgaande vergunning en de erkenning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra en tot wijziging van de regels betreffende de erkenning van die centra’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2013.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het systeem van de voorafgaande vergunning voor de centra voor kortverblijf en de woonzorgcentra te wijzigen, wat betreft voorafgaande vergunningen die een verdere invulling van de programmatie van die centra impliceren en die verleend zijn voor 1 januari 2014. De uit te vaardigen autonome regeling zal bestaan naast de regeling opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen’ (hierna: het voorafgaande vergunningenbesluit van 5 juni 2009) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers’ (hierna: het procedurebesluit van 5 juni 2009).

2.2. De ontworpen regeling is van toepassing op de betrokken centra waarvoor op 1 januari 2014 reeds een bepaalde voorafgaande vergunning bekomen is (artikel 2 van het ontwerp).

In de eerste plaats wordt voor de betrokken centra waarvoor op grond van een reeds toegekende voorlopige vergunning een erkenning voor wooncapaciteit wordt aangevraagd na 31 december 2014, het beginsel van de erkenningskalender ingevoerd, dit is de opgave van het trimester waarin de erkenning zal worden aangevraagd binnen de geldigheidsduur van de voorafgaande vergunning. Deze kalender wordt door de initiatiefnemers tijdig bezorgd aan het agentschap Zorg en Gezondheid (artikel 3). De administrateur-generaal van het agentschap beslist over de erkenningskalender. Een goedgekeurde erkenningskalender maakt integraal deel uit van de voorafgaande vergunning (artikel 4, derde lid). Wanneer volgens de ingediende erkenningskalenders het aantal woongelegenheden hoger is dan de maximale erkenningscapaciteit, moet een prioriteringssysteem worden toegepast (artikel 4, eerste en tweede lid). Wordt geen erkenningskalender ingediend of wordt de erkenning niet aangevraagd in het trimester dat via de erkenningskalender in de voorlopige vergunning wordt vermeld, dan vervalt de voorlopige vergunning (artikel 6).

In de tweede plaats wordt de mogelijkheid gecreëerd om voorlopige vergunningen voor de betrokken centra samen te voegen. Het ontwerp bepaalt hoe deze voorafgaande vergunning kan worden aangevraagd (artikelen 7 tot 11), hoe tegen een weigering bezwaar kan worden ingediend (artikel 16), hoe deze voorafgaande vergunning kan worden gewijzigd (artikel 13), in welke gevallen zij wordt ingetrokken en vervalt (artikelen 12 en 14) en welke de gevolgen zijn van het verval ervan (artikel 15).

2.3. Na 1 januari 2014 en tot 31 december 2015 worden geen voorafgaande vergunningen meer verleend voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra die een verdere invulling van de programmatie vormen (artikel 17).

2.4. Ten slotte worden enkele wijzigingen aangebracht in het voorafgaande vergunningsbesluit van 5 juni 2009 (artikelen 18 en 19) en in het procedurebesluit van 5 juni 2009 (artikelen 20 tot 23).

3.1. De artikelen 3 tot 6 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 59, eerste en tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (hierna: het Woonzorgdecreet). Bij deze bepalingen wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om te bepalen dat de voorlopige vergunning wordt verleend op basis van een oproep met het oog op de realisatie van bepaalde types van ouderenvoorzieningen in het geografische gebied dat in de oproep wordt aangewezen, om de procedure voor deze voorafgaande vergunning te regelen, alsook om de aanvullende voorwaarden te bepalen voor het verlenen van de voorafgaande vergunning. Deze bepalingen bieden samen beschouwd rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen met betrekking tot de erkenningskalender, die onlosmakelijk verweven is met de voorafgaande vergunning en de voorwaarden en de procedure voor de aflevering van de voorafgaande vergunning.

In zoverre artikel 6 van het ontwerp tevens de voorwaarde omvat om de aanvraag tot erkenning in te dienen in het trimester dat is vermeld in de voorafgaande vergunning, kan ervoor bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 48, tweede en vijfde lid, van het Woonzorgdecreet. Bij deze bepaling wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om de voorwaarden voor de erkenning en de erkenningsprocedure vast te leggen.

In zoverre in artikel 4, derde en vierde lid, van het ontwerp evenwel wordt bepaald dat tegen bepaalde beslissingen met betrekking tot de erkenningskalender “geen bezwaar mogelijk” is, strijden deze bepalingen met artikel 59, eerste lid, van het Woonzorgdecreet. Volgens die decretale bepaling moet de procedure voor de voorafgaande vergunning, waarmee de erkenningskalender onlosmakelijk verbonden is, immers de mogelijkheid bevatten om een bezwaar in te dienen.

3.2. De artikelen 7 tot 13 en 16 van het ontwerp, die betrekking hebben op de samenvoeging en de wijziging van bestaande voorafgaande vergunningen, alsook op de ermee samenhangende bezwaarschriftenprocedure, vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 59, eerste en tweede lid, van het Woonzorgdecreet.

Voor de artikelen 14 en 15 van het ontwerp, die betrekking hebben op het verval van de voorafgaande vergunning en de weerslag ervan op de programmatie, wordt de rechtsgrond geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 58 en 59 van het Woonzorgdecreet.

Artikel 17 van het ontwerp betreft een aanvullende voorwaarde voor het bekomen van een voorafgaande vergunning en kan rechtsgrond vinden in artikel 59, tweede lid, van het Woonzorgdecreet.

3.3. Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 59, eerste lid, van het Woonzorgdecreet. In zoverre artikel 18, 2°, van het ontwerp betrekking heeft op de gevolgen voor de programmatie, vindt het bovendien rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 58 en 59 van het Woonzorgdecreet.

Voor artikel 19 van het ontwerp, waarbij een overgangsmaatregel wordt opgeheven, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 87 van het Woonzorgdecreet. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de noodzakelijke overgangsmaatregelen te bepalen.

De rechtsgrond voor de artikelen 20 en 21 van het ontwerp, die betrekking hebben op de procedure en de voorwaarden voor een erkenning, wordt respectievelijk geboden door artikel 48, vijfde lid, en door artikel 48, tweede lid, van het Woonzorgdecreet.

De artikelen 22 en 23 van het ontwerp, die betrekking hebben op de procedure en de voorwaarden voor een voorlopige erkenning voor ouderenvoorzieningen, vinden rechtsgrond in artikel 57, tweede lid, van het Woonzorgdecreet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De ontworpen regeling komt erop neer dat de houders van voorafgaande vergunningen die onder het toepassingsgebied van het ontwerp vallen, volgens andere regels worden behandeld wat betreft de uiteindelijke toekenning van een erkenning en de ermee samenhangende financiering. De Raad van State beschikt over een onvoldoende inzicht in de feitelijke omstandigheden en de evolutie van de programmatie om te kunnen uitmaken of er in bepaalde gevallen afbreuk zou worden gedaan aan het vertrouwensbeginsel of aan het gelijkheidsbeginsel. De invoering van een erkenningskalender en het ermee samenhangende systeem van prioritisering moet op zich beschouwd niet strijdig geacht worden met deze beginselen. Dit neemt evenwel niet weg dat een dergelijk systeem geen onevenredige gevolgen mag hebben voor de betrokken voorzieningen, onder meer rekening houdend met de verschillende wijze waarop bouwprojecten worden gefinancierd (met overheids- of met privémiddelen). Dit zou het geval kunnen zijn indien bepaalde voorzieningen niet tijdig uitsluitel hebben over de financiering waardoor zij in het trimester waarin ze de erkenning moeten vragen, desgevallend door de minister verlengd met één jaar, niet in de mogelijkheid verkeren om effectief de erkenning aan te vragen, omdat de bouw waarop de erkenning betrekking heeft, nog niet kon worden gerealiseerd.

5. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, waaronder machtigingen die de uitoefening van verordenende bevoegdheid inhouden. Om in overeenstemming te kunnen worden geacht met de beginselen die in het publiek recht de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten beheersen, moeten de

aldus gedelegeerde bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard zijn. Dat impliceert onder meer dat de in die bepalingen opgenomen bevoegdheidsdelegaties dermate afgebakend moeten zijn dat het vaststellen van de essentie van de regeling bij de Vlaamse Regering blijft.

De delegatie aan de minister in artikel 11 van het ontwerp, die niet alleen de selectiecriteria voor de samenvoeging van de voorafgaande vergunningen omvat, maar ook de maximumscore per selectiecriteria, de weging van de selectiecriteria onderling, alsook de minimaal vereiste score per selectie criterium, komt erop neer dat aan de minister nagenoeg de volledige beoordelingsruimte wordt opgedragen om te beslissen in welke gevallen de samenvoeging al dan niet mogelijk is. Deze beoordelingsruimte moet aan nadere criteria worden gebonden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen *sub 3* is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet een nieuw eerste lid in de aanhef worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

7. Het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet worden aangepast aan de bevindingen *sub 3*.

Artikel 12

8. Artikel 12 van het ontwerp betreft de intrekking van de voorafgaande vergunning. Aangezien dit de enige bepaling van het ontwerp is die betrekking heeft op de intrekking en er in onderafdeling 3 van afdeling 3 van hoofdstuk 2, die onder meer betrekking heeft op de intrekking, geen enkele bepaling voorkomt met betrekking tot de intrekking, verdient het aanbeveling om artikel 12 van het ontwerp over te hevelen naar die onderafdeling.

Artikel 18

9. In het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, van het voorafgaande vergunningenbesluit van 5 juni 2009 wordt ten onrechte verwezen naar “dit besluit”. Het ligt immers beslist niet in de bedoeling van de stellers van het ontwerp om te verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van het voorafgaande vergunningenbesluit van 5 juni 2009. Er moet daarentegen worden verwezen naar de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit, met vermelding van de datum en het volledige opschrift ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT