



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.844/3
van 19 december 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang'

Op 1 december 2014 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 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS 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 19 december 2014.

*

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 ontwerpbesluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de procedure van de aanvraag tot verhoging van de prijzen of de marges door de instellingen voor bejaardenopvang in het licht van de bevoegdheidsoverdracht die op het vlak van het prijsbeleid is doorgevoerd bij de zesde staatshervorming. Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht aan het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 ‘houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang’, dat destijds werd uitgevaardigd door de federale minister bevoegd voor economie.

De ontworpen wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- enkele definities worden aangepast of ingevoerd (artikel 1 van het ontwerp).
- de bevoegdheden die voorheen aan de Prijzendienst waren toegewezen, worden aan het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid toegewezen (artikelen 2, 1°, 3° en 4°, 3, 2°, 4, 5, 2°, en 6 van het ontwerp);
- het voorhanden zijn van een verslag van de bewonersraad waarin de aanvraag tot verhoging van de prijzen van het woonzorgcentrum of het rust- en verzorgingstehuis wordt gemeld en toegelicht, wordt als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor die aanvraag ingevoerd (artikel 2, 2°, van het ontwerp);
- de kennisgeving bij aangetekend schrijven wordt vervangen door een elektronische mededeling (artikelen 2, 5°, 3, 1°, 3, 3°, 4, 1°, en 5, 3°, van het ontwerp);
- de termijnen waarbinnen over de aanvraag moet worden beslist, worden verlengd tot dertig dagen (artikelen 4, 2°, en 5, 1°, van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 10 december 2014 (artikel 7 van het ontwerp).

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, § 4, van de wet van 22 januari 1945 ‘betreffende de economische reglementering en de prijzen’, meer bepaald in het eerste lid van die bepaling, naar luid waarvan de minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren, “alle modaliteiten” (lees: de nadere regels) kan uitvaardigen die nodig zijn voor de toepassing en de uitvoering van de artikelen 1 en 2 van die wet, met name voor de prijsverhogingsaangifte.

Aangezien het krachtens artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de Vlaamse Regering toekomt om “[d]e bevoegdheden toegewezen aan een Minister bij wet” uit te oefenen “telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort” wordt het te nemen besluit terecht door de Vlaamse Regering uitgevaardigd, en niet door de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen.

4. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 2 van de wet van 22 januari 1945¹ aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid doordat erin wordt verwezen naar artikel 1 van die wet, dat inmiddels is opgeheven.² Het verdient derhalve aanbeveling om in de toekomst een meer duidelijke rechtsgrond te creëren en deze te integreren in de bestaande decretale regelingen inzake ouderenzorg.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 2, § 4, eerste lid, van de wet van 22 januari 1945.

Artikel 4

6. Aangezien het prijsbeleid in de sector van de ouderenzorg volledig tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort,³ heeft het geen zin meer om in artikel 5, § 2, laatste lid, van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 te verwijzen naar de “gewestelijke en/of gemeenschapsbepalingen”. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft kan immers geen enkele gewestoverheid een prijsbeleid ontwikkelen inzake gezondheids- of bejaardenbeleid. Bovendien mag men ervan uitgaan dat wanneer het agentschap Zorg en Gezondheid een prijsverhoging niet weigert, de prijsverhoging in overeenstemming is met de prijsregels die in de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap zijn opgenomen. Het is derhalve ongerijmd om te voorzien in een regeling waarbij enerzijds de Vlaamse Regering een prijsverhoging (al dan niet impliciet) toestaat en anderzijds de betrokken voorziening die prijsverhoging toch niet zou kunnen doorvoeren omdat de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap een dergelijke prijsverhoging niet zou toelaten. De conclusie is derhalve dat omwille van de rechtszekerheid ook artikel 5, § 2, van het

¹ En meer bepaald de paragrafen 2 en 4 ervan.

² Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat sommige onderdelen van artikel 2 van de wet van 22 januari 1945 bewust niet werden opgeheven omdat de verdere overdracht van bevoegdheden in het raam van de Zesde Staatshervorming nog niet voltrokken was. Met het oog op latere regelgeving van de deelgebieden werd beoogd die bepalingen te behouden die nodig waren om de continuïteit van de betrokken prijsreglementeringen te verzekeren (zie verslag VANHESTE, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2591/3, 9).

³ Zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 24 en 99-100, en verslag MOUREAUX–CLAES, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/5, 55 en 272-273.

ministerieel besluit van 12 augustus 2005 dient te worden aangepast.⁴ De gemachtigde is het hiermee eens.

7. Uit de huidige tekst van artikel 5 van het ministerieel besluit van 12 augustus 2015 blijkt dat in de Nederlandse tekst met de woorden “meedelen” en “kennisgeving” hetzelfde wordt bedoeld, mede in acht genomen dat in de Franse tekst de termen “notifier” en “notification” worden gehanteerd. De vraag rijst of het ter wille van de rechtszekerheid niet raadzaam is om van de gelegenheid gebruik te maken om in de Nederlandse tekst van dat besluit overal hetzelfde begrip te hanteren.

Artikel 7

8. Luidens artikel 7 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 10 december 2014. Gelet op het tijdstip waarop het ontwerp om advies aan de Raad van State werd voorgelegd en op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, kan het niet worden gefinaliseerd, laat staan bekendgemaakt, vóór die datum. De uit te vaardigen regeling zal derhalve uitwerking krijgen met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in verband hiermee het volgende opgemerkt:

“Voor de bevoegdheidsoverdracht inzake residentiële ouderenzorg werd (...) er [een] overgangsprotocol (...) afgesloten, met name een overgangsprotocol tot 31 december 2014 voor een continuïteit van dienstverlening inzake het prijzenbeleid (...).

(...)

De federale prijsdienst zal alle dossier die door de voorzieningen op uiterlijk 9 december 2014 ingediend worden op basis van de huidige afspraken voor de overgangsperiode tot 1 januari 2015 behandelen. De voorzieningen dienen hun mededelingen van prijsbepaling of aanvragen voor een prijsverhoging vanaf 10 december bij het Agentschap Zorg en Gezondheid indienen.”

Voorts blijkt dat de Vlaamse minister van Welzijn en Volksgezondheid alle voorzieningen met een brief van 10 december 2014⁵ persoonlijk heeft ingelicht over de nieuwe

⁴ Eventueel zou kunnen worden verwezen naar een (algemene, voor alle sectoren geldende) federale maatregel in het raam van het algemene prijs- en inkomensbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

⁵ Dit is trouwens de dag zelf met ingang waarvan de regeling uitwerking zou krijgen, wat in ieder geval laattijdig is.

procedure inzake de prijsverhogingsaangifte⁶ en dat ook de (federale) Prijzendienst op haar website melding maakt van de nieuwe procedure.⁷

Dat neemt evenwel niet weg dat de retroactiviteit van de uit te vaardigen regeling, die nieuwe procedurele verplichtingen bevat en bijgevolg niet kan worden geacht te vallen onder de zo-even aangehaalde gevallen waarin retroactiviteit toelaatbaar is, als zodanig geen doorgang kan vinden. Dat de ontworpen regeling reeds officieus aan de betrokkenen werd medegedeeld, doet hieraan niets af. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuw meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Minstens tot de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (maar het best ook nog een korte periode daarna), zal het derhalve nog mogelijk moeten zijn om de prijsverhogingsaangifte in te dienen bij de Prijzendienst. Daartoe wordt ruimte geboden aangezien krachtens artikel 4 van het protocol van 15 mei 2014 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende de overdracht van de bevoegdheden die ressorteren onder de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie’ de overgangsperiode loopt tot 31 december 2014 en zij voor verlenging vatbaar is. Eventueel kan erin worden voorzien dat de Prijzendienst gedurende een bepaalde periode de bij haar ingediende prijsverhogingsaangiftes bezorgt aan het agentschap Zorg en Gezondheid, dat instaat voor de verdere afhandeling ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁶ Zie: www.zorg-en-gezondheid.be/prijzsettingouderenzorg/.

⁷ Zie: www.economie.fgov.be/nl/consument/Gereguleerde_prijzen/Bejaardeninstellingen/#.VI8Vx8nOen8.