



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.351/3
van 24 april 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 10/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, wat betreft de opname van bewoners jonger dan 65 jaar in een erkend woonzorgcentrum’

Op 31 maart 2015 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 artikel 10/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, wat betreft de opname van bewoners jonger dan 65 jaar in een erkend woonzorgcentrum’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2015.

*

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. Artikel 10/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers’ bepaalt dat per erkend woonzorgcentrum het aantal gebruikers jonger dan vijftien jaar, maximaal 10% van het totale aantal erkende woongelegenheden van dat woonzorgcentrum mag bedragen. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de mogelijkheid te creëren om van die maximumgrens af te wijken. Een erkend woonzorgcentrum kan aan een gebruiker of een groep van gebruikers jonger dan vijftien jaar boven de genoemde maximumgrens zorg aanbieden, wanneer de administrateur-generaal van het bevoegde agentschap, op gemotiveerd verzoek van de voorziening, daarin toestemt. De Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen (hierna: de minister) kan nadere voorwaarden bepalen voor het opvangen van de genoemde groepen van gebruikers. Daartoe wordt artikel 10/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers’ aangevuld met twee leden.

3. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt *sub* 4, kan voor het ontworpen besluit rechtsgrond worden gevonden in artikel 40 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. De minister wordt gemachtigd om “nadere voorwaarden” te bepalen waaronder groepen van gebruikers in aanmerking komen om boven de grens van 10% gebruikers jonger dan vijftien jaar te worden opgevangen.

De Raad van State meent er, ondanks het gegeven dat is voorbijgegaan aan vroegere opmerkingen ter zake,¹ nogmaals aan te moeten herinneren dat het delegeren van verordenende bevoegdheid aan een minister enkel kan worden gebillijkt indien het gaat om bevoegdheden van bijkomstige aard of van beperkt belang. De toegekende machtiging is in dit licht problematisch: de minister kan immers, zonder aan enig criterium te zijn gebonden, het geheel van de inhoudelijke voorwaarden bepalen waaronder groepen van gebruikers jonger dan vijfenzeftig jaar, boven de door de Vlaamse Regering bepaalde maximumgrens, in aanmerking komen voor opvang in de erkende woonzorgcentra, en kan zo die maximumgrens zonder enige beperking verhogen en zelfs uithollen. De aan de minister toegekende delegatie dient derhalve te worden ingeperkt.

5. In het ontworpen artikel 10/3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 wordt aan de administrateur-generaal² de bevoegdheid toegekend om op basis van het gemotiveerde verzoek van het erkende woonzorgcentrum toestemming te verlenen om de betrokken gebruiker of groep van gebruikers jonger dan vijfenzeftig jaar, op te nemen. Die bevoegdheid dient te worden gekoppeld aan inhoudelijke criteria die door de administrateur-generaal in acht moeten worden genomen bij het al dan niet verlenen van zijn toestemming.³ In dit verband kan worden verwezen naar advies 46.652/3,⁴ waarin over de ontwerpbepalings die heeft geleid tot het oorspronkelijke artikel 9 van het besluit van 24 juli 2009, dat een gelijkaardige machtiging aan de administrateur generaal bevatte, het volgende is opmerkt:

“In artikel 8 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de administrateur-generaal^(...) op het voldoende gemotiveerde verzoek van de betrokken woonzorgvoorziening of vereniging, afwijkingen kan toestaan op de specifieke erkenningsvoorwaarden die ervoor vermeld zijn in de bijlagen I tot XIII erbij. 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. De machtiging aan de administrateur-generaal is te dezen evenwel dermate algemeen dat erdoor de specifieke erkenningsvoorwaarden in feite worden uitgehold. Er wordt immers in het geheel niet aangegeven op basis van welke criteria de administrateur-generaal de afwijkingen kan toestaan. Overeenkomstig het vertrouwensbeginsel, dat een beginsel van behoorlijk bestuur is, moet de burger overigens kunnen betrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid.⁵ Voor zover van toepassing, kan in dat verband overigens ook worden verwezen naar artikel 10 van

¹ Zie wat betreft het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, adv.RvS 46.652/3 van 9 juni over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, opmerking 9, en adv.RvS 51.613/1/V van 19 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor voorzieningen voor ouderen en voorzieningen in de thuiszorg, wat de maximale subsidiabele oppervlakte voor de dagverzorgingscentra betreft, en van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, wat de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg en de dagverzorgingscentra betreft’, opmerking 4.

² Dit is het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid (zie artikel 1, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009).

³ Over het niveau waarop deze criteria dienen te worden vastgesteld, zie opmerking 4.

⁴ Adv.RvS 46.652/3 van 9 juni 2009, opmerking 3.6.2.

⁵ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld R.v.St., nr. 32.893, 28 juni 1989, Eeckhout.

richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstenrichtlijn), waarin het belang van transparante en niet arbitraire criteria wordt onderlijnd.”⁶

6. Aangezien artikel 1 van het ontwerp ertoe strekt een tweede en een derde lid toe te voegen aan artikel 10/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 en in het ontworpen derde lid klaarblijkelijk wordt verwezen naar het vorige lid, dient in dat derde lid te worden verwezen naar het “tweede lid” in plaats van naar het “eerste lid”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁶ Wat betreft de mogelijke toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn, zie intussen HvJ 11 juli 2013, C-57/12, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) VZW v. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*, GwH 9 december 2010, nr. 135/2010 en GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014.