



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.476/3
van 12 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor
mantelzorgers en gebruikers’

Op 13 mei 2024 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 ‘over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2024.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot vaststelling van de procedures voor de erkenning van woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, ter uitvoering van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Het te nemen besluit vervangt het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers’ dat uitgevaardigd was op basis van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp omvat de definities (artikel 1).

Hoofdstuk 2 regelt de erkenningsprocedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, zoals de aanvraagprocedure voor het verkrijgen van een, eventueel voorlopige, erkenning van onbepaalde duur (artikelen 2 tot 4), de aanvraagprocedure voor het verkrijgen van een bijkomende erkenning (artikelen 5 tot 8), het onderzoek van de ontvankelijkheid van de erkenningsaanvragen en de procedure voor het nemen van een beslissing en de kennisgeving daarvan (artikelen 9 tot 12). De procedure voor het verkrijgen van een voorlopige erkenning van centra voor dagverzorging, centra voor kortverblijf type 1, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen of woonzorgcentra, wordt geregeld in hoofdstuk 3 (artikelen 13 tot 17), terwijl in hoofdstuk 4 de procedure voor de wijziging van de erkenning op verzoek van de woonzorgvoorziening of vereniging voor mantelzorgers en gebruikers (artikel 18) en in hoofdstuk 5 de procedure voor het overdragen van een erkenning (artikelen 19 tot 27) zijn vervat. In hoofdstuk 6 zijn de regels vastgelegd voor de erkenning van meerdere vestigingen van woonzorgcentra, centra voor kortverblijf type 1 en centra voor dagverzorging (artikelen 28 tot 43).

Hoofdstuk 7 omvat de procedures voor de wijziging, de schorsing en de intrekking van de erkenning (artikelen 44 tot 52), terwijl hoofdstuk 8 de voorwaarden bepaalt luidens dewelke de administratie een vordering tot aanstelling van een voorlopig bewindvoerder kan instellen (artikelen 53 tot 58). Hoofdstuk 9 regelt de sluitingsprocedure voor centra voor dagopvang, centra voor dagverzorging, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, een groep van assistentiewoningen of woonzorgcentra als deze niet zijn erkend (artikelen 59 tot 62), hoofdstuk 10 de procedure voor het verbod op exploitatie onder de erkende benaming (artikelen 63 tot 66) en hoofdstuk 11 de algemene procedureregels voor de intrekking van de erkenning en de sluiting van een woonzorgvoorziening of het verbod op exploitatie onder de erkende benaming van een woonzorgvoorziening of vereniging voor mantelzorgers en gebruikers (artikelen 67 tot 69).

Hoofdstuk 12 omvat de procedure voor de vermindering of terugvordering van een subsidie (artikel 70). De bezwaarprocedure is geregeld in hoofdstuk 13 (artikel 71) en de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete in hoofdstuk 14 (artikel 72).

Hoofdstuk 15 voorziet in een regeling betreffende de verwerking van persoonsgegevens (artikel 73).

Hoofdstuk 16 omvat de wijzigingsbepalingen (artikelen 74 tot 77) en hoofdstuk 17 de slotbepalingen (artikelen 78 tot 81). Zo worden meerdere uitvoeringsbesluiten van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 en tevens het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2023 ‘tot bepaling van de nadere regels voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder ter uitvoering van artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019’ opgeheven (artikel 78, 1° tot 4°, respectievelijk 5°) omdat ze in het te nemen besluit door nieuwe bepalingen worden vervangen. Artikel 79 voorziet in een overgangsregeling, terwijl artikel 80 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 juni 2024.

RECHTSGROND

4. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in:

“- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

- het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, eerste en zesde lid, artikel 47, §4, artikel 48, [artikel] 50, eerste lid, artikel 51, §1, artikel 56, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2019, artikel 63, §2, artikel 64, artikel 65, gewijzigd bij het decreet van 24 juni 2022, artikel 66, §1, tweede en derde lid, §2, tweede lid, en §3, tweede en derde lid, artikel 67, tweede lid, artikel 68 en 69, artikel 72, vierde lid, gewijzigd bij het decreet van 1 december 2023, en zevende lid, en artikel 92.”

De gemachtigde bezorgde tevens de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Artikel</i>	<i>Rechtsgrond</i>
1	Definities
2 t.e.m. 9	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, lid 6
10	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, eerste en zesde lid
11 en 12	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, zesde lid
13 t.e.m. 16	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 50, eerste lid
17	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, zesde lid
18 t.e.m. 27	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, lid 6
28 t.e.m. 43	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, lid 6 en artikel 48
44 t.e.m. 47	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64
48	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, artikel 67
49	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 68
50	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, eerste lid
51	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 69
52	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 65, gewijzigd bij het decreet van 24/06/2022
53 t.e.m. 58	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 63, §2
59 t.e.m. 62	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 66, §1
63 t.e.m. 66	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 66, §2, tweede lid
67 t.e.m. 69	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, 65, gewijzigd bij het decreet van 24/06/2022, en artikel 66
70	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, tweede lid
71	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, lid 6, 50, eerste lid, artikel 64, 65, gewijzigd bij het decreet van 24/06/2022 en artikel 66
72	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 72, lid 4, gewijzigd bij het decreet van 1/12/2023
73	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 59, gewijzigd bij de decreten van 20/12/2019, 21/04/2023, 01/03/2024 en 05/05/2023
74	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 47, §4
75 en 76	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, eerste en zesde lid en artikel 51, §1.
77	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 38, lid 2
78	Opheffingsbepalingen
79	Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, eerste lid en artikel 92
80	Inwerkingtredingsbepaling
81	Uitvoeringsbepalingen

Met de analyse in de rechtsgrondentabel kan in beginsel worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.1. Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers voor onbepaalde duur worden erkend. In het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 wordt nergens een erkenningsduur bepaald. De Vlaamse Regering kan voorzien in zo'n onbepaalde erkenningsduur op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.¹ Dat is dan ook de rechtsgrond voor artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, veeleer dan artikel 38, zesde lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

4.2. De artikelen 53 tot 58 van het ontwerp regelen de procedure waaronder een voorlopige bewindvoerder kan worden aangesteld, indien aan de voorwaarden, vermeld in artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, is voldaan. Deze bepalingen zijn overgenomen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2023.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in advies 74.424/3 van 5 oktober 2023 met betrekking tot het ontwerp dat leidde tot voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2023, dat de in artikel 63, § 2, vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om de "nadere regels" te bepalen voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder geen rechtsgrond kon bieden voor bepalingen van het ontwerp betreffende aspecten van de aanstelling van de voorlopig bewindvoerder die reeds worden geregeld in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek.²

Ook met betrekking tot het huidige ontwerp dient te worden geconcludeerd dat de aanstelling van de voorlopig bewindvoerder reeds wordt geregeld in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek. Luidens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever.³ In het voormelde advies 74.424/3 heeft de Raad van State ook vastgesteld dat niet kan worden aangenomen dat de decreetgever de Vlaamse Regering heeft willen machtigen om deze (federale) aangelegenheid te regelen, zodat er geen rechtsgrond is voor een dergelijke regeling. Hetzelfde geldt voor het huidige ontwerp.

¹ Zie ook: adv.RvS 46.516/3 van 19 mei 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 'betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers', opmerking 3.2.

² Adv.RvS 74.424/3 van 5 oktober 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2023, opmerkingen 3 en 4.

³ Zie onder meer: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3-B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4-B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3-B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4-B.5.2.

Bovendien dient het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling te worden vermeden. Het overnemen van wettelijke bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering in de vorm van declaratieve bepalingen die de ter zake geldende regels in het Gerechtelijk Wetboek parafraseren, kan alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het Gerechtelijk Wetboek ...”).

4.3. Met de gemachtigde kan, overeenkomstig de rechtsgrondentabel, worden ingestemd om artikel 56 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 als rechtsgrond uit de aanhef weg te laten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De toepasselijkheid van en de toetsing aan de dienstenrichtlijn

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ging reeds eerder in advies 63.937/3 van 10 oktober 2018 uitvoerig in op de vraag of richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) van toepassing is op woonzorgvoorzieningen zoals voorzien in het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. De Raad concludeerde dat het “aan de stellers van het voorontwerp [is] om de denkoefening met betrekking tot de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn over te doen met de voormelde criteria in het achterhoofd”.⁴

Naar aanleiding van dat advies werd de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn door de stellers van het ontwerp in de memorie van toelichting bij het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 nader geanalyseerd en werd besloten dat uitsluitend de assistentiewoningen als een economische activiteit dienen te worden beschouwd die onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn valt.⁵

Bijgevolg moeten de stellers van het ontwerp ook de bepalingen die betrekking hebben op de assistentiewoningen toetsen aan de dienstenrichtlijn, meer specifiek aan de voorwaarden die door artikel 13 van de dienstenrichtlijn aan vergunningsprocedures worden gesteld. Hierover kan alvast het volgende worden opgemerkt.

5.1. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat als de aanvraag onontvankelijk is, de administratie dit binnen de dertig dagen meldt aan de initiatiefnemer, en dat in dat geval de termijn door de administratie kan worden verlengd. Het verdient aanbeveling om, in het licht van artikel 13, lid 3, van de dienstenrichtlijn, uitdrukkelijk een maximumtermijn van deze mogelijke verlenging in het te nemen besluit op te nemen.

⁴ Adv.RvS 63.937/3 van 10 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1765/1, 273-279, opmerking 7 (7.1-7.4).

⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende de woonzorg’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1765/1, 35-36.

5.2. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp bepalen dat de beslissing tot erkenning en het voornemen tot weigering binnen 120 dagen na de dag waarop de administratie de ontvankelijke aanvraag heeft ontvangen aan de initiatiefnemer wordt bezorgd. Nergens wordt uitdrukkelijk bepaald wat het gevolg is voor de erkenningsaanvraag indien deze termijn niet wordt gerespecteerd. Het verdient aanbeveling om, in het licht van artikel 13, lid 4, van de dienstenrichtlijn, dit uitdrukkelijk te bepalen in het te nemen besluit, minstens te rechtvaardigen in de nota aan de Vlaamse Regering naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het besluit.

B. Verwerking van persoonsgegevens.

6. Artikel 73 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens “[i]n uitvoering van artikel 59, §5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019”. Luidens artikel 73, 1°, bewaart de administratie de persoonsgegevens van personeelsleden en bestuurders minimaal twee jaar en maximaal vijftig jaar.

Gelet op de nieuwe regeling vervat in artikel 59, § 5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, zoals gewijzigd door het decreet van 3 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, wat betreft BelRAI en de verwerking van persoonsgegevens’, luidens dewelke de bewaartermijn van persoonsgegevens van personeelsleden en bestuurders reeds wordt geregeld, moet artikel 73, 1°, van het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de aanhef dient de verwijzing naar artikel 56 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 te worden weggelaten (opmerking 4.3).

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2015 ‘betreffende het maximale aantal te erkennen woongelegenheden voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf in het kader van de erkenningskalender’. Dit besluit is evenwel niet langer in voege, zodat deze verwijzing dient te worden aangepast.

Artikel 72

9. Artikel 72, § 4, van het ontwerp bepaalt dat de minister criteria kan vaststellen om het bedrag van de administratieve geldboete te bepalen, rekening houdend met de minimum- en maximumbedragen, vermeld in artikel 72, eerste en tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Het vaststellen door de bevoegde minister van de hoogte van een bestuurlijke geldboete, zonder enige voorafgaande afbakening binnen de decretale vork van die bevoegdheid door de Vlaamse Regering, kan geenszins worden beschouwd als een maatregel van bijkomstige aard of van beperkt belang. De ontworpen machtiging kan dan ook geen doorgang vinden.⁶

Artikel 80

10. Luidens artikel 80 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 juni 2024. Gevraagd naar de verantwoording voor deze retroactieve werking, antwoordde de gemachtigde:

“Bij de definitieve goedkeuring van het besluit zal een datum van inwerkingtreding worden bepaald die in de toekomst ligt.”

Daarmee kan worden ingestemd, met dien verstande dat de datum van inwerkingtreding niet mag voorafgaan aan de datum van bekendmaking van het te nemen besluit.

De datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit moet trouwens ook zo worden bepaald dat de rechtzoekende over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁶ Zie ook: adv.RvS 63.603/1 van 22 juni 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 ‘houdende diverse bepalingen over de handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid’, opmerking 9.