



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.201/3
van 28 januari 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, wat betreft de regeling van administratieve geldboeten’

Op 17 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, wat betreft de regeling van administratieve geldboeten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 januari 2019.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd:

“door de omstandigheid dat het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging in werking treden op 1 januari 2019. Het wettelijke kader voor het opleggen van administratieve geldboeten moet er zo snel mogelijk zijn, opdat er adequaat kan worden opgetreden tegen inbreuken op de voormelde decreten. Anders ontstaat het risico dat de woonzorgcentra met en zonder bijkomende erkenning, dagverzorgingscentra, centra voor kortverblijf, zorgkassen en verzekeringsinstellingen inbreuken plegen en financiële optimalisaties doorvoeren die budgettaire gevolgen kunnen hebben voor de Vlaamse overheid”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot het invoeren van een decretale regeling voor het opleggen van administratieve geldboeten, enerzijds – in het kader van de Vlaamse sociale bescherming – aan de zorgkassen (artikel 2 van het voorontwerp), alsook aan de woonzorgcentra (al dan niet met bijkomende erkenning), dagverzorgingscentra en centra voor kortverblijf (artikelen 3 tot 6) en anderzijds – in het kader van de tegemoetkomingen voor verstrekkingen in verschillende sectoren van het gezondheidsbeleid – aan de verzekeringsinstellingen (artikelen 7 en 8). Daarnaast wordt de decretale basis om in het kader van de tegemoetkomingen voor verstrekkingen in verschillende sectoren van het gezondheidsbeleid een administratieve geldboete op te leggen aan de zorggebruiker, de vervoerder en de zorgvoorzieningen nader gepreciseerd (artikelen 9 en 10).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht, enerzijds in het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-decreet) en anderzijds in het decreet van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’ (hierna: overnamedecreet).

Met deze ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk tegemoetgekomen aan rechtsgrondbezwaren die de Raad van State heeft geformuleerd ten aanzien van bepalingen in de (ontworpen) uitvoeringsbesluiten van de twee voormelde decreten waarbij werd voorzien in administratieve geldboeten.²

VORMVEREISTEN

4.1. Uit de notificatie van de vergadering van de Vlaamse Regering van 11 januari 2019 blijkt dat de Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen en voor het gezondheidsbeleid ermee wordt belast om over het voorontwerp het advies in te winnen van “de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin” (hierna: Vlaamse Raad WVG).

De Vlaamse Raad WVG is opgericht bij artikel 3 van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, met ingang van 1 januari 2019.³ Overeenkomstig artikel 4, § 2, van dat decreet is de Vlaamse Regering verplicht om aan de Vlaamse Raad WVG advies te vragen over onder meer “de voorontwerpen van decreet, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 5^o”, zijnde de “voorontwerpen van decreet, waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht”.

Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat de Vlaamse Raad WVG nog niet operationeel is maar hij het “op korte termijn” zal worden. Aangezien zijn rechtsvoorganger, de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (hierna: SAR WGG), sinds 1 januari 2019 niet meer bestaat⁴ en er ook niet voorzien is in een overgangsregeling waarbij de SAR WGG voorlopig de taken van de Vlaamse Raad WVG uitoefent, kan vooralsnog niet worden voldaan aan de adviesverplichting.

² Adv.RvS 64.367/1 van 12 november 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’, opmerkingen 6.3 en 6.4; adv.RvS 64.359/3 van 19 november 2018 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, opmerkingen 3.5.1 tot 3.6.3.

³ Zie artikel 37 van het decreet van 29 juni 2018.

⁴ Zie de artikelen 31, 32, 34, 35 en 37 van het decreet van 29 juni 2018. Zie ook het nieuwsbericht op de website van de SAR WGG, waarin wordt vermeld dat deze op 31 december 2018 “ermee op[hield]” (<http://www.sarwgg.be/sarwgg/nieuws/nieuwe-vlaamse-raad-wvg>).

Dat neemt niet weg dat de adviesverplichting geldt en moet worden nagekomen vooraleer het voorontwerp definitief kan worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering met het oog op de indiening ervan in het Vlaams Parlement.

4.2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Mogelijke toepasselijkheid van het ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’

5.1. Het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om administratieve geldboeten op te leggen aan woonzorgcentra, dagverzorgingscentra, centra voor kortverblijf, zorgkassen en verzekeringsinstellingen. Te dien einde strekt het voorontwerp ertoe in het VSB-decreet en in het overnamedecreet verscheidene bepalingen in te voegen die grotendeels volgens hetzelfde stramien zijn gesteld: zo wordt naast de regeling van de strafbaarstelling en het minimum- en het maximumbedrag van de administratieve geldboete, de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels voor de oplegging en de betaling van de administratieve geldboete te bepalen en, wat betreft de ontworpen bepalingen in het VSB-decreet, om de beroepsmogelijkheden te regelen.⁵ Tevens wordt de invordering en de verjaring van de administratieve geldboete geregeld.⁶ In een aantal gevallen,⁷ kan de door de Vlaamse Regering gemachtigde ambtenaar een lagere geldboete opleggen als er verzachtende omstandigheden zijn of volledig of gedeeltelijk uitstel verlenen van betaling van de administratieve geldboete.⁸

5.2. In het voorontwerp van ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 64.535/3 van 10 januari 2019 heeft gegeven, worden een aantal van de voormelde aangelegenheden reeds geregeld.⁹

⁵ Ontworpen artikelen 28/1, § 3, 146/1, derde lid, 148/1, derde lid, 150/1, derde lid, en 152/1, derde lid, van het VSB-decreet (artikelen 2 tot 6 van het voorontwerp); ontworpen artikelen 9, § 3, en 37, § 3, van het overnamedecreet (artikelen 7 en 8 van het voorontwerp).

⁶ Ontworpen artikelen 28/1, § 4, 146/1, vierde tot zesde lid, 148/1, vierde tot zesde lid, 150/1, vierde tot zesde lid, en 152/1, vierde tot zesde lid, van het VSB-decreet; ontworpen artikelen 9, § 5, en 37, § 5, van het overnamedecreet.

⁷ Maar niet alle: zie daaromtrent opmerking 7.

⁸ Ontworpen artikel 28/1, § 2, derde en vierde lid, van het VSB-decreet; ontworpen artikelen 9, § 2, en 37, § 2, van het overnamedecreet.

⁹ Zie de artikelen 59 (verzachtende omstandigheden), 60 (uitstel), 67 tot 69 (sanctieprocedure en beroepsmogelijkheid), 70 (invordering), en 71 (verjaring), van het voorontwerp van ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’.

Die bepalingen zullen niet uit zichzelf van toepassing zijn op de administratieve geldboeten waarin het voorliggende voorontwerp voorziet. Uit artikel 3 van het voorontwerp van ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’ vloeit immers voort dat dit slechts het geval zal zijn voor zover dit bij decreet wordt bepaald en volgens de voorwaarden die naar aanleiding daarvan worden gesteld.

De vraag rijst of, veeleer dan sommige aspecten van de oplegging en de betaling van de administratieve geldboeten waarin wordt voorzien in het aan te nemen decreet te regelen of de Vlaamse Regering te machtigen om dat te doen, het niet aangewezen is om de relevante bepalingen van het aan te nemen ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’ van toepassing te verklaren. Een dergelijke handelwijze leidt ertoe dat de procedure tot oplegging en betaling van de administratieve geldboeten waarin het voorontwerp voorziet, op een alomvattende en uniforme wijze zal worden geregeld.

B. *Ne bis in idem*-beginsel

6.1. De overtredingen waarin het voorontwerp voorziet, worden enkel bestuursrechtelijk, en niet strafrechtelijk, gesanctioneerd. Het gaat volgens het voorontwerp van ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’ om inbreuken en niet om misdrijven.¹⁰ Het voorgaande neemt niet weg dat sommige feiten die in het voorliggende voorontwerp bestuursrechtelijk worden gesanctioneerd, ook gemeenrechtelijke misdrijven uitmaken.

In de ontworpen artikelen 9, § 1, eerste lid, en 37, § 1, eerste lid, van het overnamedecreet (artikelen 7 en 8 van het voorontwerp) wordt dienaangaande bepaald dat de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar een administratieve geldboete kan opleggen voor de in die bepalingen vermelde inbreuken “[m]et behoud van de toepassing van eventuele strafrechtelijke gevolgen” of “[m]et behoud van de toepassing van eventuele strafrechtelijke vervolging”.

De beslissing van de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen, die straffen zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan er in dat geval evenwel toe leiden dat een strafrechtelijke vervolging niet langer mogelijk wordt. Volgens het in artikel 4 van protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde *ne bis in idem*-beginsel mag immers niemand strafrechtelijk worden vervolgd of gestraft wegens een strafbaar feit waarvoor hij reeds is vrijgesproken of veroordeeld.

¹⁰ Zie de definitie van beide begrippen in artikel 2, 7° en 9°, van het voorontwerp van ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’.

In het voormelde advies 64.535/3 heeft de Raad van State opgemerkt dat in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens enige ruimte wordt gelaten voor een parallelle en gecombineerde oplegging van, enerzijds, administratieve sancties die als straffen te beschouwen zijn en, anderzijds, straffen van gemeen strafrecht, maar dat de decreetgever niet bevoegd is om op eenzijdige wijze een dergelijke regeling aan te nemen. Hiertoe is een samenwerkingsakkoord met de federale overheid vereist.¹¹

Vermits het aangewezen lijkt dat een dergelijk samenwerkingsakkoord een algemene draagwijdte heeft en niet beperkt is tot de administratieve geldboeten waarin het voorontwerp voorziet, kan het beter tot stand komen in het kader van het aan te nemen ‘kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving’, dan in dat van het voorontwerp. Dat zou overigens een reden te meer zijn om dat decreet in de ontworpen regeling van toepassing te verklaren.

Bij afwezigheid van een dergelijke regeling zal het desgevallend aan de rechter toekomen om aan de hand van de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria te oordelen of een parallelle en gecombineerde oplegging van de administratieve geldboeten waarin het voorontwerp voorziet en straffen van gemeen strafrecht mogelijk is.

6.2. De vorige opmerking geldt ook voor de ontworpen artikelen 28/1, § 1 en § 2, eerste en tweede lid, 146/1, eerste en tweede lid, 148/1, eerste en tweede lid, 150/1, eerste en tweede lid, en 152/1, eerste en tweede lid, van het VSB-decreet (artikelen 2 tot 6 van het voorontwerp), ook al wordt in die bepalingen niet uitdrukkelijk vermeld dat de erin bepaalde administratieve geldboeten worden opgelegd “met behoud van de toepassing van eventuele strafrechtelijke gevolgen” (of “strafrechtelijke vervolging”).¹²

C. Verzachtende omstandigheden en het gelijkheidsbeginsel

7. Enkel voor de administratieve geldboeten bedoeld in het ontworpen artikel 28/1, § 1 en § 2, eerste en tweede lid, van het VSB-decreet en in de ontworpen artikelen 9, § 1, eerste lid, en 37, § 1, eerste lid, van het overnamedecreet (artikelen 7 en 8 van het voorontwerp) wordt voorzien in de mogelijkheid om voor de zorgkassen, respectievelijk de verzekeringsinstellingen verzachtende omstandigheden aan te nemen teneinde een lagere administratieve geldboete op te leggen. Die mogelijkheid bestaat niet voor de overige gevallen, namelijk voor de administratieve geldboeten die worden opgelegd aan woonzorgcentra, dagverzorgingscentra en centra voor kortverblijf. Daar komt nog bij dat het maximumbedrag van de geldboete in die overige gevallen aanzienlijk hoger ligt.

¹¹ Adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019, opmerkingen 17.5.3 en 17.5.4.

¹² Overigens verklaarde de gemachtigde dat die vermelding aan de ontworpen bepalingen konden worden toegevoegd.

Op de vraag hoe deze verschillende behandeling kan worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het gaat om twee verschillende doelstellingen. Voor de woonzorgvoorzieningen gaat het om sancties die moeten voorkomen dat de betrokken voorzieningen door foute mededelingen, hun winst/tegemoetkomingen kunnen maximaliseren. Er is in dit geval een rechtstreeks financieel belang bij de foute informatie.

Gezien de verzekeringsinstellingen en zorgkassen werken met een gesloten enveloppe als enige bron van financiering, is dit voor verzekeringsinstellingen en zorgkassen niet het geval.

Maar er is geen bezwaar om ook bij de woonzorgvoorzieningen de mogelijkheid in te schrijven om rekening te houden met verzachtende omstandigheden.”

Afgezien van de vraag of de verschillende doelstelling van de administratieve geldboete op zich volstaat om die verschillende behandeling te verantwoorden, valt niet goed in te zien hoe de mogelijkheid dat de betrokken voorzieningen door foute mededelingen financiële voordelen zouden kunnen behalen, uitsluit dat ook voor hen verzachtende omstandigheden in acht kunnen worden genomen. Het is dan ook uiterst raadzaam om, zoals de gemachtigde zelf aangeeft, ook voor de voorzieningen (en niet enkel de woonzorgcentra) te voorzien in verzachtende omstandigheden.

D. Uitwerking in de tijd van de ontworpen regeling

8. Ondanks de door de Raad van State geformuleerde rechtsgrondbezwaren, aangehaald in opmerking 3, werd alvast het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’, meer bepaald de artikelen 408 en 453, § 2, ervan, uitgevaardigd en zijn de betrokken bepalingen in werking getreden op 1 januari 2019. Die bepalingen ontberen evenwel de nodige rechtsgrond totdat het aan te nemen decreet in werking zal zijn getreden.

Afgezien van de vraag of een dergelijke werkwijze strookt met de verplichting voor de uitvoerende macht om het wettigheidsbeginsel in acht te nemen, zal erop moeten worden toegezien dat geen administratieve geldboeten worden opgelegd met toepassing van de voormelde bepalingen tot het aan te nemen decreet in werking zal zijn getreden.¹³

¹³ Die opmerking geldt ook voor de relevante bepalingen van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, wanneer ook die bepalingen zouden worden uitgevaardigd vooraleer het aan te nemen decreet in werking zal zijn getreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

9. In het ontworpen artikel 28/1, § 2, derde lid, eerste zin, van het VSB-decreet (artikel 2 van het voorontwerp) wordt bepaald dat bij verzachtende omstandigheden een administratieve geldboete kan worden opgelegd “die lager is dan de bedragen, vermeld in het eerste en het tweede lid”, terwijl in het ontworpen eerste lid een minimum- en maximumbedrag wordt vermeld. De gemachtigde verklaarde dat het minimumbedrag wordt bedoeld. Er kan dan ook beter worden verwezen naar “het minimumbedrag vermeld in het eerste lid en het bedrag, vermeld in het tweede lid”.

Die opmerking geldt ook voor de tweede zin van de ontworpen bepaling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT