



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.706/3
van 10 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het opleggen van specifieke boekhoudkundige rapporteringsverplichtingen aan woonzorgcentra en, in voorkomend geval, aan het bijbehorende centrum voor kortverblijf’

Op 11 juni 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 ‘tot het opleggen van specifieke boekhoudkundige rapporteringsverplichtingen aan woonzorgcentra en, in voorkomend geval, aan het bijbehorende centrum voor kortverblijf’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

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 ertoe om specifieke boekhoudkundige rapporteringsverplichtingen op te leggen aan woonzorgcentra en bijhorende centra voor kortverblijf.

Artikel 1 van het ontwerp bevat twee definities. Artikel 2 bepaalt de rapporteringsverplichting en de instellingen waarop ze van toepassing is. Artikel 3 regelt de wijze waarop de rapportering gebeurt.

Artikel 4 bepaalt dat de rapporteringsplicht in drie fases wordt ingevoerd: een testfase, een fase waarin het rapport vrijwillig kan worden ingediend (boekjaar 2024) en een fase waarin het rapport op verplichte basis wordt ingediend (boekjaar 2025 en volgende). Artikel 5 schrijft voor dat de gegevens die door de erkende initiatiefnemers ter beschikking worden gesteld in fase 1 en 2, niet op individueel niveau van de initiatiefnemer openbaar worden gemaakt.

Artikel 6 voorziet in een administratieve geldboete voor de erkende initiatiefnemer die opzettelijk weigert de te rapporteren gegevens te bezorgen of die bewust onjuiste of onvolledige inlichtingen bezorgt.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2024 (artikel 7).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond in artikel 7, § 1, eerste lid, 3^o, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, op grond waarvan de Vlaamse Regering bijkomende specifieke rapporteringsverplichtingen kan opleggen aan iedere initiatiefnemer, namelijk de rechtspersoon die een woonzorgvoorziening of een vereniging uitbaat of zal uitbaten.

5. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat alle gegevens die de erkende initiatiefnemers tijdens fase 1 en fase 2 vrijwillig ter beschikking stellen, niet op individueel niveau van de initiatiefnemer openbaar worden gemaakt. De voormelde machtiging aan de Vlaamse Regering biedt evenwel geen rechtsgrond voor het voorzien in een dergelijke beperking op de openbaarheid van bestuur, mede gelet op het gegeven dat uitzonderingen op dat beginsel overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet enkel mogelijk zijn onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie.¹ De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“Het welslagen van dit traject hangt grotendeels af van de gegevens, informatie en inzichten die kunnen worden verzameld door middel van de vrijwillige deelname gedurende fase 1 en 2, en de bijsturingen die kunnen gedaan worden op basis van de verzamelde gegevens. We bieden de garantie aan deze vrijwillige deelnemers dat de individuele gegevens niet openbaar worden gemaakt om te kunnen rekenen op een maximale medewerking en het vertrouwen van de voorzieningen.

De gegevens die gedeeld worden in fase 1 en 2 kunnen aan de openbaarheid van bestuur onttrokken worden omdat het hier gaat om vertrouwelijke commerciële informatie, die vrijwillig verstrekt worden door de voorzieningen. Bovendien kunnen de voorzieningen in het sjabloon aangeven dat de door hen verstrekte gegevens in het sjabloon, inclusief de verdere verwerking van deze gegevens, als vertrouwelijk dienen behandeld te worden.”

Met die argumentatie kan niet worden ingestemd. De openbaarheid van bestuur heeft luidens de parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de Grondwet immers betrekking op alle “informatie (...), in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken. De term dient breed te worden opgevat”.² Daaruit blijkt dat de grondwetgever een ruime omschrijving van het begrip “bestuursdocumenten” voor ogen had.³ Dat de betrokken geheimhouding betrekking heeft op vertrouwelijke en commerciële informatie, doet dus geen afbreuk aan het karakter als bestuursdocument, net zomin als het gegeven dat de deelname aan de rapportering in eerste instantie vrijwillig is.

De conclusie is dan ook dat er geen decretale grondslag is voor de ontworpen uitzondering op de openbaarheid van bestuur, zodat artikel 5 moet worden weggelaten uit het ontwerp.

¹ GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en B.2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2; GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.39.1 en B.39.6.

² *Parl.St.* Kamer, 1992-93, nr. 839/1, 5.

³ Zie bv. adv.RvS 25.048/1 van 10 april 1996 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juni 1996 ‘tot wijziging van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1995-96, nr. 293/1, 16.

6. De rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp wordt specifiek geboden door artikel 72, vierde lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, dat de Vlaamse Regering machtigt om de nadere regels te bepalen voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete, onder meer die bedoeld in het tweede lid van dat artikel.

ALGEMENE OPMERKING

7. Artikel 1 van het ontwerp bevat de definitie van de term “erkend initiatiefnemer”, met name “een initiatiefnemer die een woonzorgcentrum en, in voorkomend geval, een bijbehorend centrum voor kortverblijf uitbaat”. In de artikelen 3 en 4 van het ontwerp wordt echter gebruik gemaakt van de term “initiatiefnemer” in de ruimere betekenis van artikel 2, § 1, 4°, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, namelijk “de rechtspersoon die een woonzorgvoorziening of een vereniging uitbaat of zal uitbaten”. In artikel 2 van het ontwerp wordt de rapporteringsverplichting dan weer niet opgelegd aan de erkende initiatiefnemer, maar aan de woonzorgcentra en, in voorkomend geval, het bijhorend centrum voor kortverblijf.

De stellers van het ontwerp moeten waken over de eenvormigheid van de terminologie door op consistente wijze de term “erkend initiatiefnemer” te gebruiken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 4 en 6 moet in de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef meer specifiek worden verwezen naar artikel 7, § 1, eerste lid, 3°, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 en moet een verwijzing worden ingevoegd naar artikel 72, vierde lid, van hetzelfde decreet.

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp beperkt het toepassingsgebied van de rapporteringsverplichting tot woonzorgcentra en “in voorkomend geval (...) het bijbehorende centrum voor kortverblijf”. De vraag rijst evenwel waarom de centra voor kortverblijf die niet verbonden zijn met een woonzorgcentrum niet aan dezelfde rapporteringsvereisten moeten voldoen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“In de regel zijn de centra voor kortverblijf steeds verbonden aan een woonzorgcentrum. Historisch gezien zijn er 2 centra voor kortverblijf die niet verbonden zijn aan een woonzorgcentrum maar aan een centrum voor herstelverblijf. Er worden geen nieuwe centra voor kortverblijf erkend die niet aan een woonzorgcentrum zijn verbonden.”

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat een onderscheid in behandeling wordt gecreëerd tussen centra voor kortverblijf die al dan niet verbonden zijn aan een woonzorgcentrum. Die verschillende behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Een enkele verwijzing naar een historische toestand volstaat in dat verband niet.

Artikel 3

10. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de initiatiefnemers gegevens moeten meedelen “zoals vermeld in artikel 2”. Artikel 2 van het ontwerp verwijst evenwel niet naar specifieke gegevens, maar naar “bepaalde basisgegevens” die moeten worden bezorgd via een rapporteringssjabloon, dat de administratie ter beschikking stelt. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De focus van dit project zijn de boekhoudkundige gegevens, met name de kosten en opbrengsten. De basisgegevens die worden opgevraagd, dienen om de boekhoudkundige gegevens beter te kunnen interpreteren en analyseren. Het betreft dan basisgegevens waarop het Departement Zorg vanuit haar opdrachten nog geen zicht heeft, zoals bv. de vraag of de voorziening een eigen keuken heeft. Deze ‘basisgegevens’ worden inderdaad opgevraagd via het sjabloon. We waken er daarbij uiteraard strikt over dat er geen persoonsgegevens worden opgevraagd.”

Uit wat voorafgaat volgt dat de administratie kan bepalen wat onder “basisgegevens” moet worden begrepen, en dat haar bijgevolg een verordenende bevoegdheid wordt toebedeeld.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁴

⁴ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een

Hoewel uit de verduidelijking van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de machtiging betrekking heeft op detailmatige aspecten en geen beleidsmatig karakter heeft, is het niettemin raadzaam om de notie “basisgegevens” in artikel 2 van het ontwerp te verduidelijken. Bovendien strekt het tot aanbeveling om de delegatie die aldus aan de administratie wordt verleend, op een meer nadrukkelijke wijze in de tekst tot uiting te laten komen.

Artikel 7

11. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft vanaf 1 april 2024.

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 waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend 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. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“Fase 1 is gestart op 1 april 2024. (...) Op geen enkele wijze wordt er met [de] terugwerkende kracht een verplichting opgelegd. Alle woonzorgcentra die aan fase 1 deelnemen doen dit op vrijwillige basis.”

In zoverre de terugwerkende kracht daadwerkelijk niet gepaard gaat met verplichtingen in hoofde van de erkende initiatiefnemers, kan ermee worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”