



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.705/3
van 10 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
prijzen voor woonzorgvoorzieningen’

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 ‘over de prijzen voor woonzorgvoorzieningen’.

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 Annemie GOOSSENS, 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 voorziet in een procedure voor het bepalen en verhogen van dagprijzen en extra vergoedingen in centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat enkele definities.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp regelt het verloop van de aanvraag, de beoordeling en de goedkeuring van een prijsbepaling of -verhoging.

Hoofdstuk 3 van het ontwerp bepaalt de wijze waarop de dagprijzen of extra vergoedingen geïndexeerd kunnen worden.

Hoofdstuk 4 van het ontwerp strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’ om een verwijzing naar het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 ‘houdende bijzondere bepalingen inzake de prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang’ te vervangen door een verwijzing naar het te nemen besluit.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp bevat de slotbepalingen. Het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 wordt opgeheven. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2024, met uitzondering van artikel 12, § 1, vijfde en zevende lid, ervan, waarvan de inwerkingtreding wordt bepaald door de Vlaamse minister bevoegd voor de gezondheids- en woonzorg en die respectievelijk betrekking hebben op de indexatie van gemiddeld hoge dagprijzen en op het meedelen van bepaalde kosten door assistentiewoningen. Het te nemen besluit heeft uitwerking voor de aanvragen die na de inwerkingtreding ervan worden ingediend.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 22 januari 1945 ‘betreffende de economische reglementering en de prijzen’, op grond waarvan de federale minister bevoegd voor economische zaken (lees: de Vlaamse Regering)¹ de maximumprijzen mag vaststellen voor (onder meer) de aanbidding, de aanneming, of de uitvoering van prestaties² (paragraaf 1), de maximumwinst mag vaststellen die elke verkoper of tussenpersoon zich mag toeëigenen (paragraaf 2) en alle modaliteiten (lees: nadere regels) mag uitvaardigen die nodig zijn voor de toepassing en de uitvoering van die maatregelen (paragraaf 4).

4.1. Dat is ook het geval voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens vervat in artikel 5 van het ontwerp, dat onder meer inhoudt dat persoonsgegevens van de initiatiefnemer en van de contactpersoon kunnen worden opgevraagd (en dus verwerkt) door het Departement Zorg (hierna: de administratie). Er kan immers worden aangenomen dat die verwerking van gegevens een intrinsiek gevolg is van artikel 2, § 4, tweede en derde lid, van de wet van 22 januari 1945, zodat er geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

4.2. Dat is eveneens het geval voor artikel 11 van het ontwerp, dat voorschrijft dat als een prijsbepaling of prijsverhoging niet is goedgekeurd conform het te nemen besluit, de initiatiefnemer het bedrag dat te veel is aangerekend, onmiddellijk terugbetaalt aan de bewoners. Deze maatregel kan worden gezien als een nadere regel die de Vlaamse Regering op grond van artikel 2, § 4, van de wet van 22 januari 1945 kan uitvaardigen omdat die nodig is voor de toepassing en de uitvoering van de ontworpen regeling.

4.3. Anders is het evenwel voor artikel 10 van het ontwerp, dat voorziet in de mogelijkheid voor de administratie om overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 een geldboete op te leggen van 5.000 euro tot 50.000 euro

¹ Overeenkomstig artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 2 van de wet van 22 januari 1945 aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid doordat voor het toepassingsgebied van de erin vermelde maatregelen wordt verwezen naar artikel 1 van die wet, dat evenwel is opgeheven bij de wet van 3 april 2013 ‘houdende invoeging van boek IV ‘Bescherming van de mededinging’ en van boek V ‘De mededinging en de prijsevoluties’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V, in boek I van het Wetboek van economisch recht’. 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.

aan de erkende initiatiefnemer die opzettelijk weigert de gegevens te bezorgen of die bewust onjuiste of onvolledige inlichtingen bezorgt. Voor dergelijke administratieve geldboetes die gelet op de hoogte ervan een strafrechtelijk karakter vertonen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist.

Artikel 2 van de wet van 22 januari 1945 bevat alleszins geen dergelijke grondslag, terwijl artikel 72, tweede lid, 1^o, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 enkel een grondslag biedt voor het opleggen van die administratieve geldboete voor “degene die opzettelijk weigert de gegevens te bezorgen die hij moet bezorgen *op grond van dit decreet* of die bewust onjuiste of onvolledige inlichtingen bezorgt”. De grondslag voor de bezorging van gegevens of inlichtingen berust in dit geval echter niet in het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, maar in de wet van 22 januari 1945.

De conclusie is dan ook dat artikel 10 moet worden weggelaten uit het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4.1 regelt artikel 5 van het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt evenwel niet dat over de ontworpen regeling advies werd ingewonnen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Omdat de verwerking van persoonsgegevens in dit geval zodanig minimalistisch en beperkt is, werd geen advies gevraagd. Er worden, bijvoorbeeld volgende gegevens gevraagd op een voorafgaandelijk door de administratie gestructureerd formulier:

- wat het personeelsbestand betreft: enkel geaggregeerde gegevens op niveau van de functieklasse opgevraagd zoals aantal VTE, loonkost en gemiddelde anciënniteit per functieklasse;
- wat de contactpersoon betreft: voornaam en naam van de contactpersoon. Over het mailadres beschikt de administratie immers omdat de aanvraag via e-mail wordt ingediend.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. Het “minimalistische” of “beperkte” karakter van de verwerking van persoonsgegevens doet niets af aan de toepasselijkheid van de adviesverplichting,³ zodat ook de Gegevensbeschermingsautoriteit onder meer kan nagaan of de aldus geregelde gegevensverwerking beperkt is tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden die ermee worden nagestreefd. Die beoordeling kan niet worden overgelaten aan de stellers van uitvoeringsbesluiten van wetbepalingen. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal dus nog moeten worden ingewonnen.

³ Die verplichting om de Gegevensbeschermingsautoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens vloeit voort uit artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan⁴, 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat “initiatiefnemers die onder verhoogd toezicht staan” alleen een aanvraag kunnen indienen die past binnen een “goedgekeurd remediëringsplan”. Uit de tekst van het ontwerp blijkt echter niet wat de draagwijdte is van de begrippen ‘verhoogd toezicht’ en ‘remediëringsplan’. Die termen komen wel voor in een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’ waarover de Raad van State op 12 juni 2024 advies 76.476/3 heeft gegeven, meer bepaald in artikel 44, §§ 2 tot 5, ervan. Er moet dan ook worden verwezen naar die bepalingen met vermelding van de datum waarop dat ontwerpbesluit definitief is aangenomen door de Vlaamse Regering.

Artikelen 7 en 11

7. In artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer een prijsbepaling of prijsverhoging niet is goedgekeurd conform het te nemen besluit, de initiatiefnemer het bedrag dat te veel is aangerekend onmiddellijk aan de bewoners moet terugbetalen. Het is echter ook denkbaar dat een prijsverhoging wordt doorgevoerd zonder dat een goedkeuringsbeslissing werd gegeven binnen de termijnen vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van het ontwerp.⁵ Overeenkomstig artikel 7, derde lid, van het ontwerp is de initiatiefnemer in dat geval gerechtigd om de prijzen te verhogen vanaf de dertigste dag na de mededeling ervan aan de administratie, de bestaande bewoners en de gebruikers. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat er kan gebeuren als de prijzen worden verhoogd na die termijnoverschrijding maar zonder dat een melding wordt gedaan of de termijn van dertig dagen in acht wordt genomen. Ze antwoordde daarop als volgt:

“In artikel 11 wordt beschreven tot wat een initiatiefnemer verplicht wordt indien hij geen goedkeuring van de administratie heeft verkregen om bepaalde prijzen te mogen toepassen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een initiatiefnemer nooit een prijsaanvraag heeft ingediend. De sanctie voor de initiatiefnemer is dan de terugbetaling aan de bewoner of zijn vertegenwoordiger van de aangerekende prijs(verhoging) die nooit werd goedgekeurd. Het woord ‘goedgekeurd’ moet dan ook blijven staan. Dergelijke regeling van terugbetaling is niet van toepassing wanneer art. 7 derde lid van toepassing is. Er wordt overwogen dit in art. 11 te verduidelijken.”

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁵ Overigens wordt in artikel 7, derde lid, van het ontwerp ten onrechte verwezen naar “paragraaf 1 en 2” in plaats van “het eerste en tweede lid”.

Het is inderdaad raadzaam om dit te preciseren in artikel 11 van het ontwerp. De vraag rijst overigens of het wel zinvol is om te voorzien in een meldingsplicht en een wachtermijn van dertig dagen in artikel 7, derde lid, van het ontwerp wanneer er niet wordt voorzien in een sanctie voor de niet-naleving ervan.

Artikelen 11 en 12

8. Indien toepassing wordt gemaakt van artikel 11 van het ontwerp, dan moet het onverschuldigde bedrag onmiddellijk worden terugbetaald aan de *bewoners*. Indien een niet-conforme indexering wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 12, § 4, van het ontwerp, dan worden de te veel ontvangen inkomsten aan de *bewoners of familieleden* terugbetaald. Op de vraag of die twee bepalingen op dat punt niet op elkaar moeten worden afgesteld, antwoordde de gemachtigde dat in beide gevallen kan worden geschreven “bewoner of zijn vertegenwoordiger”. Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 12

9. In artikel 12, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de initiatiefnemer de melding van indexering kan indienen *tijdens de maand die volgt op de maand waarin de spilindex wordt bereikt*. Evenwel wordt verder in het ontworpen eerste lid vermeld dat de (melding van de) verhoging van de dagprijzen moet worden ingediend *gedurende een periode van dertig dagen vanaf de datum waarop het formulier beschikbaar wordt gesteld*. Omdat het formulier niet noodzakelijk onmiddellijk ter beschikking wordt gesteld, rijst de vraag welke termijn door de initiatiefnemer in acht moet worden genomen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Dit is onbewust. Het zal technisch zo worden voorzien dat het formulier telkens onmiddellijk beschikbaar komt vanaf de eerste van de maand na de spilindexoverschrijding. Een periode van 30 dagen is o.i. het meest correct gegeven maanden van 30/31 en 28 dagen.”

De omstandigheid dat er in de praktijk op zou worden toegezien dat het formulier telkens “onmiddellijk” beschikbaar wordt gesteld neemt niet weg dat er twee verschillende en tegenstrijdige termijnen worden gehanteerd, wat moet worden verholpen.

Artikel 14

10. Het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 wordt nog gewijzigd bij een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang, wat betreft prijsindexeringen’, waarover de Raad van State op 3 juni 2024 advies 76.414/3 heeft gegeven. In artikel 14 van het huidige ontwerp, waarbij dat ministerieel besluit van 12 augustus 2005 wordt opgeheven, moet nog worden verwezen naar de datum waarop dat ministerieel besluit zal worden genomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE