

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 178.069 van 20 december 2007
in de zaak A. 127.589/VII-28.008.**

In zake : de v.z.w. HEILIG-HART ZIEKENHUIS ROESELARE,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. GYSEN,
kantoor houdende te MECHELEN,
Antwerpsesteenweg 18,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Sociale
Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. LEGROS en J. SOHIER,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Emile De Motlaan 19.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. HEILIG-HART ZIEKENHUIS ROESELARE op 2 oktober 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de minister van Sociale Zaken van 2 augustus 2002 waarbij het budget van de financiële middelen voor de verzoekende partij wordt vastgesteld in uitvoering van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen;

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 28 november 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 november 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. GYSEN, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat M. DE KEUKELAERE die, loco advocaat P. LEGROS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

1.1. Het voorliggend geschil betreft de financiering van het ziekenhuis van de verzoekende partij. De financiering van ziekenhuizen werd grondig hervormd door de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg. Het nieuw concept inzake ziekenhuisfinanciering gaat niet langer uit van structurele kenmerken, zoals bedden en verpleegdagen, maar wel van "verantwoorde activiteiten". Deze worden vastgesteld op basis van het aantal opnames en het type patiënten die in het ziekenhuis worden behandeld. Daardoor worden de verpleegdagprijs en het quotum van verpleegdagen als kern van de financiering vervangen door het budget van financiële middelen per ziekenhuis, in functie van zijn reële activiteiten. Daarnaast blijft evenwel een basisfinanciering behouden voor die elementen die niet kunnen verbonden worden met de "verantwoorde activiteiten". Tevens wordt de wijze van uitbetaling gewijzigd. Een vast gedeelte van het budget wordt in twaalfden uitbetaald en het resterend (variabel) gedeelte wordt uitbetaald op basis van gerealiseerde activiteiten. Verder wordt de financiering van de daghospitalisatie in het budget geïntegreerd en wordt in een specifieke financiering voor de universitaire ziekenhuizen voorzien.

1.2. Aan deze bij wet vastgelegde principes wordt uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

Tegen dit koninklijk besluit van 25 april 2002 worden verscheidene annulatieverzoeken ingediend, die worden verworpen bij 's Raads arresten nrs. 145.288 van 2 juni 2005, 146.550, 146.551 en 146.552 van 23 juni 2005, en 172.504 van 20 juni 2007.

1.3. De verzoekende partij ontvangt op 10 juni 2002 van de verwerende partij een voorstel van financiering op basis van het koninklijk besluit van 25 april 2002. Zij acht dit voorstel volstrekt ontoereikend en dient op 8 juli 2002 een bezwaarschrift in, waarin opmerkingen worden gemaakt over diverse onderdelen van het budget.

1.4. Met een brief van 2 augustus 2002 ontvangt de verzoekende partij de definitieve vaststelling van haar budget van financiële middelen.

Dit is de bestreden beslissing. Zij luidt als volgt :

"Betreft: Vaststelling van het budget van financiële middelen op 1 juli 2002
Geachte Mevrouw, Mijnheer,

In uitvoering van het Koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, heb ik de eer U mee te delen dat ik, na advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, beslist heb het budget voor financiële middelen voor Uw instelling op 1 juli 2002 als volgt vast te stellen:

(...)

Het bovenstaande budget werd vastgesteld op basis van de voorstellen dewelke U werden overgemaakt, in voorkomend geval aangepast in functie van Uw opmerkingen en geïndexeerd teneinde rekening te houden met de indexhypothesen van het beschouwde dienstjaar. De toegepaste coëfficiënt is gelijk aan 1,0017.

Overeenkomstig de artikelen 100 en 101 van het Koninklijk besluit van 25 april 2002, zal voornoemd budget als volgt worden uitbetaald:

1. Patiënten die aangesloten zijn bij één van de verzekeringsinstellingen bedoeld in de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (99,04 % van de verpleegdagen 2000)

1.1. Een bedrag van 52.703.785,02 € wordt uitbetaald in twaalfden door de volgende verzekeringsinstellingen:

(...)

1.2. U bent gemachtigd om vanaf 1 juli 2002, de hierna vermelde bedragen te factureren:

162,98 € per opname (deler: 31858).

19,61 € per verpleegdag (deler: 264710).

2. Patiënten die niet onder punt 1 vallen

U bent gemachtigd om vanaf 1 juli 2002, het hierna vermelde bedrag te factureren:

238,33 € per verpleegdag (deler: 267276)".

2. Ten gronde

2.1. In haar verzoekschrift ontwikkelt de verzoekende partij een tweede middel als volgt :

"Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 98 van de Wet op de Ziekenhuizen, uit de schending van artikel 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, alsmede uit het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, het fair-play beginsel, en uit machtsoverschrijding.

Doordat, verzoekster, net zoals bij andere ziekenhuizen het geval was, een voorstel verpleegdagbudget voor 2002/2003 mocht ontvangen nadat dit voorstel geadviseerd werd door de afdeling Financiering van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen,

En doordat, zij uitvoerig haar grieven overeenkomstig artikel 98 van de Wet op de ziekenhuizen ten aanzien van dit voorstel tot budget heeft gemeld aan het Federale Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Leefmilieu, hierbij uitvoerig elk punt inzake de budgetbepaling aan een aantal kritische vragen onderwerpend, zoals dit aan de betrokken ziekenhuizen werd opgedragen,

En doordat de thans bestreden beslissing in de aanhef louter stelt dat ter uitvoering van het KB dd. 25 april 2002 een budget van financiële middelen voorziet, zonder te motiveren op welke wijze en waarom men aan de gerezen bezwaren in het kader van de budgetopmaak is voorbijgegaan.

Terwijl artikel 98 van de Wet op de Ziekenhuizen stelt dat : 'Vooraleer enige beslissing wordt getroffen omtrent de vaststelling van een budget van financiële middelen van een ziekenhuis, ziekenhuisdienst, -functie of zorgprogramma, deelt de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft (...) de voorgenomen beslissing, met de nodige elementen ter verantwoording ervan, mede aan de beheerder. Deze beschikt over 30 dagen om zijn opmerkingen te doen gelden. Deze opmerkingen van de beheerder worden samen met de ontwerp-beslissing door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft of de daartoe gedelegeerde ambtenaar voor advies aan de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling financiering over(ge)maakt. De beslissing van de Minister (...) is met redenen omkleed (...)' (...).

En terwijl elke bestuurshandeling gemotiveerd moet worden.

En terwijl de burger zijn positie moet kunnen bepalen en inschatten.

En terwijl onvoldoende wordt gemotiveerd welke redenen ten grondslag liggen aan (de) gehanteerde cijfers.

En terwijl de beslissingen enerzijds transparant en toegankelijk dien(en) te zijn, hetgeen inhoudt dat de regelgeving voldoende bekend word(en) gemaakt, maar ook dat de uitvoeringsbeslissingen inhoudelijk voldoende duidelijk word(en) geformuleerd en dat ze op coherente wijze geordend word(en) en dat anderzijds de regelgeving en zijn uitvoering betrouwbaar en uitvoerbaar dien(en) te zijn op een efficiënte wijze.

Zodat, bij gebreke aan een dergelijke verantwoording van waarom men ondermeer aan deze bezwaren en fundamentele vragen voorbijgaat, de uitdrukkelijke motiveringsverplichting in het kader van artikel 98 van de Wet op de Ziekenhuizen alsmede meer algemeen de wet dd. 29 juli 1991 wordt miskend. Dat bovendien het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur totaal genegeerd wordt".

In het derde middel wordt dan in essentie aangevoerd dat de beslissing onwettig is, vooreerst omdat ze ten onrechte geen toepassing maakt van

artikel 97 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen (inzake de fusie van ziekenhuizen), en vervolgens omdat in ieder geval niet duidelijk is waarom geen toepassing werd gemaakt van die bepaling, zodat de formele motiveringsplicht, zoals bepaald in artikel 98 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen en in artikel 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, geschonden is.

2.2. Luidens artikel 98 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen deelt de minister, vooraleer enige beslissing wordt getroffen omtrent de vaststelling van een budget van financiële middelen van een ziekenhuis, de voorgenomen beslissing met de nodige elementen ter verantwoording ervan, mee aan de beheerder van het ziekenhuis, die dan over een termijn van dertig dagen beschikt om de opmerkingen bij de voorgenomen beslissing mee te delen. Deze opmerkingen worden dan samen met een ontwerp van beslissing voor advies voorgelegd aan de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen (hierna : NRZV), afdeling Financiering, waarna de minister een "met redenen omklede" beslissing neemt.

Krachtens artikel 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet de motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet zij afdoende zijn.

In de voorliggende zaak heeft de verzoekende partij een uitgebreide nota met opmerkingen tegen de voorgenomen beslissing tot vaststelling van het budget van financiële middelen aan de verwerende partij meegedeeld.

In de bestreden beslissing wordt ter verantwoording van de vaststelling van het budget van financiële middelen slechts gesteld (1) dat de beslissing werd genomen in uitvoering van het koninklijk besluit van 25 april 2002, (2) na advies van de NRZV, en (3) dit op grond van de voorstellen die aan de verzoekende partij werden meegedeeld, "in voorkomend geval aangepast in functie van Uw opmerkingen en geïndexeerd".

De in artikel 98 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen voorziene mogelijkheid van de ziekenhuizen om opmerkingen te formuleren op de voorgenomen beslissing tot vaststelling van het budget van financiële middelen heeft geen zin indien uit de beslissing niet duidelijk blijkt of er effectief rekening werd gehouden met de opmerkingen, of met bepaalde opmerkingen, van de

verzoekende partij, noch om welke redenen die opmerkingen al dan niet werden aanvaard. In die zin voldoet de bestreden beslissing ook niet aan de voorwaarden die artikel 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen aan de formele motiveringsplicht oplegt, met name dat zij de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motieven afdoende moeten zijn. Het louter opnemen van de tabel met de vaststelling van het budget, met een bedrag per afzonderlijk onderdeel, kan op zich geen verantwoording geven. Uit de bestreden beslissing had expliciet moeten blijken hoe de verwerende partij de door de verzoekende partij gemaakte opmerkingen heeft geëvalueerd.

In haar opmerkingen bij de voorgenomen beslissing had de verzoekende partij er op gewezen dat zij op basis van haar fusie van 1 juli 2001 met het Algemeen Ziekenhuis Menen de toepassing van artikel 97 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen vroeg, zodat de bedragen van de onderdelen B 1 en B 2 moesten worden aangepast.

Uit de bestreden beslissing valt in ieder geval niet op te maken waarom aan deze opmerking geen gevolg werd gegeven, zodat artikel 98 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen en artikel 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen wordt geschonden.

In de mate dat wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing onwettig is, omdat ze niet tegemoet komt aan de motiveringsverplichting zoals opgelegd door artikel 98 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen en door artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, zijn de middelen gegrond,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de minister van Sociale Zaken van 2 augustus 2002 waarbij het budget van de financiële middelen voor de v.z.w. HEILIG-HART ZIEKENHUIS ROESELARE wordt vastgesteld in uitvoering van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig december tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.