RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 180.543 van 6 maart 2008
in de zaak A. 155.736/VII-32.821.

In zake : de v.z.w. ALGEMEEN ZIEKENHUIS SINT-LUCAS & VOLKSKLINIEK,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te GENT,
Coupure 5

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Sociale Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.-F. DE BOCK,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tasson-Snelstraat 38.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. ALGEMEEN ZIEKENHUIS SINT-LUCAS & VOLKSKLINIEK op 17 september 2004 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van :

1. het koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 juli 2004, en
2. het koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende vaststelling, voor het dienstjaar 1997, van de specifieke voorwaarden en regelen die gelden voor de vaststelling van de prijs per verpleegdag, het budget van financiële middelen en het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 juli 2004;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 21 mei 2007 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 21 december 2007 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 24 januari 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. AERTS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J.-F. DE BOCK, die 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. De bestreden besluiten hebben betrekking op de ziekenhuisfinanciering, en betreffen meer bepaald de aanpassing van het budget op grond van de verhouding tussen het reëel aantal ligdagen en het genormaliseerd aantal ligdagen.

Zij hernemen eerder genomen besluiten die geheel of gedeeltelijk werden vernietigd door het arrest van de Raad van State van 3 april 2003 met nr. 117.916 op grond van de schending van artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, doordat voor de ontwerpen, zonder

pertinente motivering van de hoogdringendheid, geen advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd gevraagd.

1.2. Het eerste bestreden besluit luidt als volgt:

"Artikel 1. In artikel 46ter van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 21 april 1987, 11 augustus 1987, 7 november 1988, 12 oktober 1989, 20 december 1989, 23 juni 1990, 10 juli 1990, 28 november 1990, 26 februari 1991, 20 maart 1991, 10 april 1991, 20 november 1991, 21 november 1991, 19 oktober 1992, 30 oktober 1992, 30 december 1993, 23 juni 1994, 19 juli 1994, 28 december 1994 en 27 december 1995, zoals van kracht op 1 januari 1997 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1. § 3 wordt vervangen als volgt :

'§ 3. In 1997 worden voor de toepassing van § 1 en § 2 voorlopig de verwerkte gegevens betreffende het dienstjaar 1993 in aanmerking genomen. De in § 2 bedoelde verdeling gebeurt voorlopig naar rata van de helft van de vastgestelde waarden. De andere helft zal worden verdeeld bij de aanpassingen bedoeld in het volgende lid.

Na afloop van het dienstjaar 1997 wordt het 50 % van de aanpassingen berekend op basis van de gegevens betreffende het dienstjaar 1993 vervangen door 50 % van de aanpassingen berekend op basis van de gegevens van 1997.

Vanaf 1998 worden de aanpassingen die met toepassing van § 1 en § 2 op basis van de verwerkte gegevens van de twee laatste, reeds berekende dienstjaren worden berekend, niet langer herzien. Indien er meer dan drie jaar ligt tussen het oudste van de twee laatste, reeds bekende dienstjaren en het jaar waarin de voormelde aanpassingen worden berekend, worden de gegevens van het dienstjaar dat binnen de voormelde periode van drie jaar valt, in aanmerking genomen';

2. § 5 wordt vervangen als volgt :

' § 5. Bovendien zullen enkel de aanvragen tot afwijking gestaafd door een verslag van de hoofdgeneesheer en handelend over de weerhouden principes voor de berekening van de aanpassing bedoeld in §§ 1 en 2, ingediend in toepassing van artikel 98 van de wet op de ziekenhuizen, onderworpen worden aan het gemotiveerd advies van de Commissie bedoeld in § 4 en aan de beslissing van de Minister die de verpleegdag-prijs onder zijn bevoegdheid heeft'.

Art. 2. Dit besluit heeft uitwerking van 1 januari 1997 tot 30 juni 2002".

1.3. Het tweede bestreden besluit bevat een aantal specifieke maatregelen in verband met het ziekenhuisbudget. Blijkens zijn artikel 2 houdt dit besluit in dat het meermaals gewijzigde ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het

quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, voor het dienstjaar 1997 "geconcretiseerd" en "aangevuld" wordt.

2. <u>Rechtspleging</u>

De laatste memorie van de verwerende partij werd ingediend buiten de wettelijke termijn van 30 dagen vanaf de kennisgeving van het auditoraats-verslag door de griffie en wordt uit de debatten geweerd.

3. <u>Ten gronde</u>

3.1.1. De verzoekende partij ontwikkelt een eerste middel met betrekking tot de schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij schendt het eerste bestreden besluit het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel doordat de herziening van het betrokken budget voor het dienstjaar 1997 slechts gebeurt op grond van 50 % van de gegevens eigen aan dat dienstjaar 1997, terwijl de voorlopige aanpassing van het budget voor 50 % op basis van de gegevens van het dienstjaar 1993 behouden blijft en dus definitief wordt, zodat het budget van twee ziekenhuizen die in 1997 een gelijke ligduur hebben voor een gelijke pathologie geen gelijk budget hebben indien ze in 1993 geen gelijke ligduur hadden.

De verzoekende partij meent dat de ziekenhuizen die in het verleden, ingevolge de vroegere ministeriële besluiten, de nodige inspanningen hebben geleverd en een beleid hebben gevoerd om de ligduur te beperken, worden benadeeld ten opzichte van de ziekenhuizen die dergelijke inspanningen niet hebben geleverd of er niet zijn willen toe komen. De ziekenhuizen die de nodige inspanningen tot inkrimping en beperking van de ligduur hebben gerealiseerd, worden volgens de verzoekende partij immers op een gelijke wijze behandeld als de ziekenhuizen die dergelijke inspanningen niet hebben geleverd.

3.1.2. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij, samengevat, dat een eventueel verschil voor de verzoekende partij dat voortvloeit uit een wijziging in de reglementering op zich niet volstaat om te spreken van een schending van het gelijkheidsbeginsel en dat anders elke wijziging van de reglementering onmogelijk wordt.

De verwerende partij meent dat de premisse van de verzoekende partij dat, als gevolg van het aannemen van de 50 %-regel, ziekenhuizen die in het verleden geen inspanningen hebben gedaan tot het beperken van de ligduur worden bevoordeeld ten opzichte van de ziekenhuizen die deze inspanningen wel hebben gedaan, doordat beide ziekenhuizen op een gelijke wijze zouden worden behandeld, totaal verkeerd is.

De verwerende partij stelt dat ingevolge een ministerieel besluit van 30 december 1993 (dienstjaar 1994), bestendigd door een ministerieel besluit van 28 december 1994 (dienstjaar 1995), er een "incentive" bestond voor de ziekenhuizen om een dynamisch beleid te voeren door de ligduur te beperken en dat men in het kader van het eerste bestreden koninklijk besluit voor de voorlopige berekeningen, in functie van de vermindering van het budget, teruggaat naar het dienstjaar 1993. Voor dat jaar bestond er voor geen enkel ziekenhuis een reden om een dynamisch beleid te voeren, zodat, voor wat het vertrekpunt van de berekening betreft, alle ziekenhuizen volgens de verwerende partij bijgevolg gelijk worden behandeld.

De verwerende partij vervolgt dat men ingevolge de ministeriële besluiten van 27 december 1995 en 30 december 1996 maar voor de helft rekening ging houden met de gegevens van het betrokken dienstjaar en dus ook nog met de helft van de gegevens van het referentiedienstjaar. Dat slechts rekening zou worden gehouden met 50 % van de gegevens van het beginnende dienstjaar wisten alle ziekenhuizen echter op voorhand. Bijgevolg beschikte eenieder, aldus de verwerende partij, op gelijke wijze over dezelfde informatie en kon eenieder zijn beleid voor dat jaar aanpassen aan de nieuwe reglementering.

De verwerende partij besluit dat de wijze waarop de verzoekende partij de ongelijkheid voorstelt, trouwens niet rechtstreeks voortvloeit uit de toepasselijke reglementering, maar uit de houding van elk ziekenhuis afzonderlijk.

3.1.3. In de memorie van wederantwoord argumenteert de verzoekende partij samengevat dat niet het "vertrekpunt" voor de berekening, maar wel de gewijzigde herziening (van 100 % naar 50 %) een ongelijke behandeling tot gevolg heeft. Zo wordt ingevolge de ministeriële besluiten van 27 december 1995 en 30 december 1996 na afloop van het bedoelde dienstjaar nog slechts 50 % - en niet 100 % - van de gegevens van het voorbije dienstjaar in aanmerking genomen om de

voorlopige aanpassingen, berekend op gegevens van het dienstjaar 1993, te herzien. Voorheen echter werden de aanpassingen, voorlopig berekend op een referentiedienstjaar, volgens de verzoekende partij steeds herzien in functie van de gegevens eigen aan het pas voorbije dienstjaar en werden de daadwerkelijke inspanningen van de ziekenhuizen tot vermindering van de ligduur weerspiegeld in de herziening van deze aanpassingen.

3.1.4. In haar laatste memorie merkt de verzoekende partij op dat de bewering uit het auditoraatsverslag dat twee ziekenhuizen, waarvan er één in 1993 de gemiddelde genormaliseerde ligduur heeft overschreden, verschillend worden behandeld omdat de gemiddelde reële ligduur niet dezelfde was, voorbijgaat aan de doelstelling en de gevolgen van de bestreden besluiten. Het budget voor een bepaald dienstjaar wordt voorlopig vastgesteld en later aangepast, vroeger aan 100 %, zodat twee ziekenhuizen met een gelijke ligduur en een gelijke pathologie voor een bepaald dienstjaar ook eenzelfde budget hadden, later aan 50 %, zodat er toch een verschil in budget bestaat.

3.1.5. A priori is er geen enkele reden waarom bij de vaststelling van de regels inzake het budget van een bepaald dienstjaar geen rekening zou kunnen worden gehouden met gegevens van voorgaande dienstjaren, voor zover deze regeling op objectieve criteria berust en redelijk verantwoord is en voor zover deze regeling op alle ziekenhuizen op gelijke wijze wordt toegepast.

Indien de toepassing van de bestreden regeling tot een verschillend resultaat voor de onderscheiden ziekenhuizen leidt, dan komt dit verschil voort uit de verschillende houding die de ziekenhuizen ten aanzien van de reële ligduur hebben aangenomen. Het verschil vloeit niet voort uit de regelgeving zelf.

Het middel is niet gegrond.

3.2.1. Het tweede middel steunt op de schending van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet en van "de bepalingen van de wet op de ziekenhuizen en de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 juli 1996 en het ministerieel besluit van 2 augustus 1986".

Samengevat komt het middel hierop neer dat het eerste bestreden besluit, dat een wijziging inhoudt van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, uitgaat van de Koning, terwijl alleen de minister bevoegd zou zijn.

3.2.2. In de memorie van wederantwoord deelt de verzoekende partij mee zich naar de wijsheid van de Raad van State te gedragen.

3.2.3. Artikel 169 van de programmawet van 22 december 2003 luidt als volgt:

> "Art. 169. De Koning kan vóór 31 december 2004, voor de periode tussen 1 januari 1997 en 30 juni 2002, uitvoering geven aan de artikelen 87, 88, 93, 94, 97 en 99 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 zoals deze op dat ogenblik van toepassing waren".

De duidelijke tekst van deze bepaling volstaat om het middel ongegrond te verklaren.

3.3.1. In het verzoekschrift voert de verzoekende partij als derde middel de schending van het vertrouwensbeginsel aan, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Samengevat meent zij dat de ziekenhuizen die inspanningen hebben gedaan in het kader van een dynamisch beleid ter vermindering van de ligduur en die de resultaten van die verminderde ligduur kunnen voorleggen, er op mochten vertrouwen dat deze resultaten een financiële weerslag zouden blijven hebben voor de berekening van de aanpassing van de verpleegdagprijs, terwijl ingevolge de bepalingen van de bestreden besluiten de geleverde inspanningen slechts voor 50 % worden gehonoreerd, en vanaf 1998 zelfs helemaal niet meer.

3.3.2. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij, samengevat, dat er drie voorwaarden moeten zijn vervuld opdat het vertrouwensbeginsel zou zijn geschonden, namelijk het bestaan van een vergissing vanwege de overheid, het ten gevolge van deze vergissing verlenen van een voordeel aan een rechtsonderhorige en de afwezigheid van gewichtige redenen om de rechtsonderhorige dat voordeel te ontnemen, dat de overheid zich echter bij geen enkele beslissing heeft vergist, dat alle "ministeriële besluiten" doelbewust werden genomen met de gekozen gevolgen, dat de "ministeriële besluiten" ook niet ipso facto een voordeel aan de ziekenhuizen geven, dat, zoals in het eerste middel werd

betoogd, een overheid steeds de mogelijkheid moet hebben om haar reglementering te wijzigen en dat, zoals eveneens in het eerste middel werd aangetoond, bij de verzoekende partij geen vertrouwen kon worden gewekt omtrent de berekening van de gegevens voor de eventuele vermindering van het budget, aangezien de ziekenhuizen, alvorens een dienstjaar begon, perfect wisten hoe deze berekening zou gebeuren en in welke mate rekening zou worden gehouden met het verleden.

3.3.3. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord, samengevat, dat uit de oorspronkelijke bepalingen voor de berekening van de budgetten van de ziekenhuizen duidelijk de bedoeling van de overheid blijkt om elk jaar opnieuw de berekening uit te voeren op basis van de meest recente gegevens, dat dit ook zo was met de eerste ministeriële besluiten voor de dienstjaren 1994 en 1995 en dat, door deze 100 %-herziening op basis van de gegevens van het voorbije dienstjaar af te schaffen en tot 50 % te herleiden voor het dienstjaar 1997, de bestreden besluiten het rechtmatig vertrouwen schenden.

3.3.4. Het middel gaat uit van het niet-correcte uitgangspunt dat de inspanningen inzake ligduur in het dienstjaar 1997 slechts voor 50 % gehonoreerd worden en dat die inspanningen vanaf 1998 zelfs niet meer zouden worden gehonoreerd. Deze inspanningen kunnen wel degelijk worden gehonoreerd bij de aanpassingen van het budget van een later dienstjaar, en dit voor 100 %. Dat de verwerende partij met de bestreden besluiten het door de verzoekende partij gevoerde dynamische beleid inzake ligduur zou hebben miskend en aldus haar rechtmatig vertrouwen zou hebben geschonden, kan niet worden aangenomen. Deze vaststelling volstaat om het middel als ongegrond af te wijzen.

3.4.1. De verzoekende partij voert als vierde middel de schending aan van het redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel.

Zij meent, samengevat, dat het eerste bestreden koninklijk besluit van 4 juli 2004, doordat het de resultaten van de geleverde inspanningen niet meer voor 100 % maar slechts voor 50 % honoreert, een "plotse koerswijziging" uitmaakt, die "niet redelijk te verantwoorden" is en dat dit besluit het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel schendt aangezien de bestreden bepalingen in strijd zijn met de doelstellingen zoals voorgehouden in de ministeriële besluiten van 30 december 1993 en 28 december 1994.

3.4.2. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij, samengevat, dat de rechter een grote terughoudendheid moet betrachten bij het toepassen van het redelijkheidsbeginsel op de eindafweging die de overheid doorvoert, aangezien het daar over vrijwel puur beleid gaat, dat, toen de minister van Volksgezondheid een wijziging aanbracht in de berekening van de gegevens voor een eventuele vermindering van het budget van een ziekenhuis, dit een puur beleidsmatige beslissing was, dat, op het ogenblik dat de 50 %-regel werd ingevoerd, de minister niet enkel de ziekenhuizen ertoe wou aanzetten om de ligduur in de toekomst te verminderen, maar ook die ziekenhuizen wou belonen die in tempore non suspecto (dienstjaar 1993) reeds inspanningen hadden gedaan om de ligduur te verminderen, dat zelfs wanneer vanaf 1998 niet direct nog rekening wordt gehouden met de gegevens van het afgelopen dienstjaar, deze gegevens uiteindelijk drie jaar nadien een rol zullen spelen bij de berekening van de vermindering van het budget, zodat het doel van de wetgever overeind blijft en, ten slotte, dat zij precies de rechtszekerheid heeft gerespecteerd, door het nemen van het eerste bestreden besluit, aangezien door het niet nemen van dat besluit, voor de periode van 1 januari 1997 tot 30 juni 2002 geen enkele reglementering betreffende de eventuele vermindering van budgetten zou hebben bestaan, wat zowel voor de overheid als voor de ziekenhuizen nog meer rechtsonzekerheid met zich zou hebben gebracht.

3.4.3. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord, samengevat, dat de door de bestreden besluiten ingevoerde wijziging in strijd is met het door de verwerende partij erkende beleidsdoel, namelijk de ziekenhuizen belonen die inspanningen hebben gedaan om de ligduur te verminderen.

3.4.4. In de mate dat in dit middel de schending van het redelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, is het enkel een variatie op het derde middel. Dezelfde redenering wordt opgebouwd, deze keer onder de vlag van de schending van het redelijkheidsbeginsel.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel kan dan ook worden herhaald dat de opgebouwde redenering vertrekt van een niet-correct uitgangspunt. Het eerste bestreden besluit is dan ook niet kennelijk onredelijk, noodzakelijke voorwaarde om het middel gegrond te bevinden.

In de mate dat in dit middel wordt aangevoerd dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden doordat het bestreden besluit uitwerking heeft van 1 januari 1997 tot 30 juni 2002, terwijl het op het ogenblik van zijn uitvaardiging en van zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad zelfs geen geldingskracht of uitwerking meer had, voert de verzoekende partij aan dat het eerste bestreden besluit het verbod van retroactiviteit heeft miskend.

Administratieve rechtshandelingen kunnen evenwel terugwerken in de tijd indien daarvoor, zoals hier, ingevolge artikel 169 van de programmawet van 22 december 2003, een wettelijke machtiging bestaat.

Het middel is ongegrond.

3.5.1. In een vijfde middel herhaalt de verzoekende partij de vorige middelen ten aanzien van het tweede bestreden besluit, dat volgens haar een noodzakelijke invulling geeft aan het eerste bestreden besluit en met dezelfde onwettigheden is bezwaard.

Zij merkt daarbij op dat het tweede bestreden besluit herhaaldelijk verwijst naar en steunt op de bepalingen van het inmiddels bij arrest van de Raad van State van 18 mei 2004 met nr. 131.544 vernietigde ministerieel besluit van 27 december 1995.

3.5.2. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord dat het vernietigingsarrest van de Raad van State van 3 april 2003 met nr. 117.916 en het eerste bestreden besluit dat ingevolge hiervan werd genomen, enkel betrekking hebben op de paragrafen 3 en 5 van het artikel 46ter van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, dat het tweede bestreden koninklijk besluit nergens een bepaling bevat die betrekking heeft op voornoemd artikel 46ter, §§ 3 en 5 of die daarop steunt, dat de verzoekende partij dan ook ten onrechte beweert dat het tweede bestreden besluit een noodzakelijke invulling zou zijn van het eerste bestreden besluit, dat zij vertrekt vanuit een verkeerd feitelijk standpunt, zodat haar verdere argumentatie een verkeerde vertrekbasis heeft, dat enkel de artikelen 19, 20 en 21 van het ministerieel besluit van 27 december 1995 houdende vaststelling, voor het dienstjaar 1996, van de specifieke voorwaarden en regelen die gelden voor de vaststelling van de prijs per verpleegdag, het budget van financiële middelen en het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten door de Raad van State werden vernietigd en dat in het tweede bestreden besluit nergens

naar die artikelen wordt verwezen, zodat geen enkele bepaling van dit tweede bestreden besluit een onwettige grondslag heeft.

3.5.3. Het tweede bestreden besluit bevat hoofdzakelijk bepalingen die geen uitstaans hebben met artikel 46ter, §§ 3 en 5 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986. De verzoekende partij laat na - ook na hierop door de verwerende partij in de memorie van antwoord attent te zijn gemaakt - aan te duiden welke bepalingen van het tweede bestreden besluit impliciet zouden verwijzen naar of betrekking zouden hebben op artikel 46ter, §§ 3 en 5 van voornoemd ministerieel besluit.

Het middel kan niet tot vernietiging leiden,

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes maart tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

D. DECOCK. **L. HELLIN.**