

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 210.071 van 23 december 2010

in de zaak A. 184.913/VII-37.032.

In zake :

1. de VZW VERBOND DER VERZORGINGS-
INSTELLINGEN, thans gekend onder de benaming
ZORGNET VLAANDEREN
2. de VZW A.Z. SINT-LUCAS & VOLKSKLINIEK
3. de VZW REGIONAAL ZIEKENHUIS SINT-MARIA

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Gendt
kantoor houdend te Leuven
Sint-Geertruiabdij 8, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock en tevens door
advocaten Pierre Legros en Jérôme Sohier
kantoor houdend te Brussel
Emile De Motlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2007, strekt tot de
nietigverklaring van de artikelen 9, 10, 20 en 26, inclusief de bijlagen waarnaar
wordt verwezen, van het koninklijk besluit van 19 juni 2007 tot wijziging van het
koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening
van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Gendt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Manoël De Keukelaere en Valérie De Schepper, die loco advocaten Jérôme Sohier en Jean-François De Bock verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Artikel 87, eerste lid, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 (hierna: de ziekenhuiswet) bepaalt dat het budget van financiële middelen door de minister die de Volksgezondheid onder

zijn bevoegdheid heeft, voor ieder ziekenhuis afzonderlijk wordt bepaald, binnen een globaal budget voor het Rijk dat wordt vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad.

Artikel 97, § 1 van de ziekenhuiswet draagt de Koning op om, de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, gehoord, de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van de financiële middelen van de ziekenhuizen en van de onderscheiden bestanddelen ervan te bepalen.

In uitvoering van deze bepaling wordt het koninklijk besluit van 25 april 2002 genomen betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen. Het budget dat voor elk ziekenhuis wordt vastgesteld, wordt in artikel 7 van dit besluit in verschillende categorieën onderverdeeld.

De met het voorliggende beroep bestreden artikelen van het koninklijk besluit van 19 juni 2007 wijzigen de ziekenhuisfinanciering door het invoeren van een sociale correctie-index. Deze sociale correctie-index wordt per ziekenhuis berekend overeenkomstig een formule die in bijlage bij het bestreden besluit is opgenomen. Daarbij wordt rekening gehouden met het sociale profiel van het ziekenhuis, dat voortaan wordt bepaald overeenkomstig variabelen en modaliteiten die eveneens in bijlage bij het bestreden besluit zijn opgenomen. De nieuwe index is medebepalend voor de verdeling van het beschikbare budget in twee van de subcategorieën opgesomd in artikel 7 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, met name onderdeel B2 "de kosten voor de klinische diensten" en onderdeel B8: "de specifieke kosten van een ziekenhuis met een op sociaal-economisch vlak zeer zwak patiëntenprofiel".

Op 14 september 2006 verstrekt de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, een eerste advies aan de minister. Daarin wordt onder meer opgemerkt dat de afdeling het voorbarig acht om voor

onderdeel B8 nieuwe berekeningsregels voor te stellen zonder te beschikken over de resultaten van de lopende studie over de impact van de sociale factoren op de verantwoorde activiteit.

Dezelfde Raad verstrekt op 14 december 2006 een tweede advies.

Een derde advies wordt door de minister gevraagd op 20 december 2006. In dit schrijven wordt aangekondigd dat de resultaten van de studie zullen worden voorgesteld op de vergadering van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, van 11 januari 2007. Tevens wordt opgemerkt dat het advies voor 15 februari 2007 dient verstrekt te worden. Door de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen wordt evenwel geen advies verstrekt voor deze datum.

Het bestreden besluit wordt genomen op 19 juni 2007 en wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juni 2007.

Op 12 juli 2007 verstrekt de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, alsnog het derde advies. Hierin wordt er onder meer op gewezen dat de laatste adviesaanvraag van de minister betreffende de invoering van een sociale correctie-index in de financiering van de ziekenhuizen het onderwerp was van talloze discussies binnen de afdeling financiering en dat het niet mogelijk was om tot een volledige consensus te komen over dit onderwerp. Het advies gaat daarom gepaard met een alternatief advies en een minderheidsadvies.

Het bestreden koninklijk besluit wordt onder meer gewijzigd door een koninklijk besluit van 19 september 2008, dat met het arrest nr. 205.344 van 17 juni 2010 van de Raad van State gedeeltelijk wordt vernietigd.

IV. De ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij betwist het belang van de eerste verzoekende partij aangezien deze niet zou aantonen dat haar leden getroffen zullen worden door een afname van financiële middelen. Zij betwist ook het belang van de tweede en de derde verzoekende partij, omdat hun belang, zoals dat van de eerste verzoekende partij, eveneens uitsluitend zou worden afgeleid uit een anoniem onderzoek, waarvan de resultaten worden betwist. Volgens de verwerende partij gaat het niet om een zeker, actueel en geoorloofd belang.

Beoordeling

5. De eerste verzoekende partij telt als vereniging zonder winstoogmerk onder haar leden onder meer een veertigtal algemene ziekenhuizen die overheidsfinanciering genieten.

Het belang van de eerste verzoekende partij kan worden ingepast in haar statutair doel, dat onder meer bestaat in "... de bevordering en de vrijwaring in de gezondheids- en ouderenzorg, van het beginsel van het privé-initiatief zonder winstoogmerk met het oog op een kwalitatieve gezondheids- en ouderenzorg voor allen, zowel op regionaal, nationaal en internationaal vlak".

De verzoekende partij getuigt als vereniging ook van het rechtens vereiste belang wanneer dit, zoals te dezen, slechts griefhoudend is voor een deel van de leden.

De tweede en de derde verzoekende partij zijn algemene ziekenhuizen in Gent en Halle die voor de financiering van hun werking afhankelijk zijn van overheidsgelden.

Een verzoeker heeft belang bij het bestrijden van een reglementair besluit wanneer dat besluit op hem zou kunnen worden toegepast en zijn situatie in ongunstige zin zou kunnen beïnvloeden, hetgeen te dezen ook voor de tweede en de derde verzoekende partij het geval is.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partijen steunen een eerste middel op de schending van artikel 97, § 1, van de ziekenhuiswet, in het bijzonder van de adviesverplichting die daarin is voorgeschreven, en op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, wettelijk is voorgeschreven en door de Raad van State reeds als substantieel vormvoorschrift werd erkend.

De verwijzing in de aanhef van het koninklijk besluit van 19 juni 2007 naar adviezen van 14 september 2006 en 14 december 2006, is volgens de verzoekende partijen niet dienstig aangezien de minister aan de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen nooit een ontwerptekst van koninklijk besluit heeft voorgelegd, aangezien hij nooit duidelijk heeft gemaakt dat hij de intentie had om een sociale correctie door te voeren via het onderdeel B2, en aangezien de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen in zijn advies van 14 september 2006 uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat het voorbarig was om een advies uit te brengen zonder te beschikken over de resultaten van een lopende studie

dienaangaande. De gevraagde onderzoeksinformatie werd volgens de verzoekende partijen slechts in synthesevorm ter beschikking gesteld. Volgens hen werden de adviesaanvragen louter pro forma gedaan. Bovendien had er in de aanhef van voormeld koninklijk besluit moeten worden verwezen naar de adviesaanvraag van 9 januari 2007.

De verwerende partij merkt onder meer op dat het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen dient te worden verstrekt binnen de twee maanden. In uitzonderlijke gevallen kan de minister bovendien een dringend advies vragen, waarbij hij dan zelf de termijn bepaalt. Te dezen werd het advies uiteindelijk pas op 12 juli 2007 opgesteld, samen met een alternatief advies van negen leden van de afdeling financiering en met een minderheidsadvies.

In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekende partijen dat de minister er zelf voor gezorgd heeft dat de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen onmogelijk tijdig een zinvol advies kon formuleren, doordat enerzijds werd getalmd met het doorgeven van de resultaten van de studie CIES/IMA aan de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen -de studie werd pas overgemaakt per e-mail van 2 februari 2007- en anderzijds werd nagelaten op een duidelijke en transparante manier te communiceren over de precieze en concrete plannen. Zij betogen voorts in hoofdzaak dat de verwerende partij een foutieve interpretatie geeft aan het minderheidsadvies en de discussie ontwijkt over de waarde van de determinatiecoëfficiënt 2,32 %, als coëfficiënt voor de correlatie tussen de sociale factoren en de ligduur in het ziekenhuis.

In de laatste memorie argumenteren de verzoekende partijen verder waarom de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen niet over "voldoende, duidelijke en concrete informatie" beschikte om haar advies op een nuttige wijze te kunnen verstrekken.

Beoordeling

7. Artikel 11 van het koninklijk besluit van 19 november 1982 betreffende de werking van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen bepaalt het volgende :

"Indien de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort een adviesaanvraag, bestemd voor één of meerdere Afdelingen, tot de Raad richt, brengt deze, behoudens een andersluidende regeling, het advies van de betrokken Afdeling of Afdelingen uit binnen de twee maanden; op gemotiveerd verzoek kan de Minister deze termijn verlengen. In uitzonderlijke gevallen kan de Minister een dringend advies vragen, hij bepaalt alsdan de termijn".

Hieruit volgt niet dat de minister geen besluit kan nemen wanneer, na het verstrijken van de opgelegde termijn, de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen nog geen advies heeft verleend.

Er anders over beslissen zou de adviserende instantie de mogelijkheid geven de besluitvorming te vertragen of te blokkeren.

Zelfs indien de termijn een aanvang zou hebben genomen op 2 februari 2007, valt niet in te zien hoe de vernoemde termijn zou zijn geschonden, nu het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, pas werd gevraagd op 27 april 2007.

De verzoekende partijen tonen ook niet aan dat de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen na 2 februari 2007 niet over voldoende informatie beschikte om met kennis van zaken een gefundeerd advies uit te brengen.

Aan de verplichting om het advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen in te winnen is voldaan wanneer wordt aangetoond dat de adviesaanvraag de fundamentele opties uiteenzet en een omschrijving geeft van de voornaamste beoogde maatregelen en wanneer de Nationale Raad voor

Ziekenhuisvoorzieningen over voldoende informatie beschikt om het advies op een nuttige wijze te kunnen verstrekken. Uit de geciteerde wetsbepaling blijkt niet dat de verwerende partij de verplichting heeft om de volledige ontwerptekst voor advies aan de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen voor te leggen.

Bijgevolg was de minister niet verplicht nog langer op het advies van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen te wachten.

Het middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

8. Een tweede middel is genomen uit de onbevoegdheid van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. De verzoekende partijen wijzen er op dat het besluit dateert van 19 juni 2007, terwijl de regering sinds 11 juni 2007 ontslagnemend was. De verzoekende partijen betogen dat beslissingen slechts tot de lopende zaken behoren wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: (1) de procedure moet voor de periode van de lopende zaken gestart zijn, (2) zij mag niet overhaast gevoerd zijn en (3) de eindbeslissing mag geen belangrijke en nieuwe beleidskeuzen inhouden. De verzoekende partijen menen dat in de voorliggende zaak niet voldaan is aan de tweede en de derde voorwaarde: de overhaasting van de afhandeling van de zaak blijkt volgens hen uit het feit dat de wettelijke adviesverplichting van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen de facto wordt uitgehold doordat het wettelijk voorgeschreven advies niet wordt afgewacht. Zij stellen dat bovendien wordt nagelaten de vraag om een dringend advies te motiveren. Wat de derde voorwaarde betreft, merken zij op dat de bestreden bepalingen een gewijzigde financieringswijze voor de ziekenhuizen invoeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe criteria en nieuwe parameters. Het vernieuwend karakter van de bepalingen blijkt volgens hen eens te meer uit het feit dat ze maar progressief zullen worden ingevoerd tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2011.

In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwijzing naar het advies van de inspectie van financiën niet dienend is aangezien deze zich enkel zou uitspreken over de aanvaardbaarheid van de bestreden bepalingen op macro-niveau, ten aanzien van het budget.

Zij wijzen er op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State een expliciet voorbehoud heeft gemaakt omtrent de beperking van de bevoegdheid van de regering. Bovendien kunnen de adviesaanvragen volgens hen niet worden beschouwd als "oplossing van vragen van beleid", zodat de aangelegenheid ook niet uitzonderlijk, als een zaak met een groter belang dan zaken van dagelijks bestuur, tot de bevoegdheid van de regering is blijven behoren.

Beoordeling

9. Tijdens een periode waarin de regering als gevolg van de ontbinding van de wetgevende kamers verstoken is van haar parlementaire basis en aan de controle van de verkozen vergaderingen ontsnapt, beschikt zij niet meer over haar volle bevoegdheid, en kan zij enkel "lopende zaken" afhandelen. Dit zijn onder meer zaken die reeds in uitvoering zijn en waarvan de afhandeling geen belangrijke beleidskeuzes impliceert.

Het bestreden besluit kan in die zin worden bestempeld als een lopende zaak.

Uit het voorbehoud dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies heeft gemaakt, kan niet worden afgeleid dat de betrokken aangelegenheid geen lopende zaak vormde. Het advies werd overigens verstrekt zonder dat werd ingegaan op de vraag of het besluit in de beperkte bevoegdheid van de regering kan worden ingepast.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunten van de partijen

10. De verzoekende partijen roepen als derde middel de schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen in essentie dat de nieuwe variabelen in de bestreden bepalingen niet significant zijn voor de langere verblijfsduur van sociaal-economisch zwakke patiënten, waardoor ziekenhuizen met een gelijk sociaal-economisch patiëntenprofiel op ongelijke wijze zouden worden gefinancierd. De onderscheidingscriteria waarop het verschil in financiering gebaseerd is, zijn volgens de verzoekende partijen dan ook inadequaet en niet in kennelijk en redelijk verband met de aard, het doel en de gevolgen van de maatregel. Bovendien ontstaat er volgens hen een bijkomende discriminatie omdat de financiering van het onderdeel B2 een herbestemming krijgt. Hierdoor zou ook het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel worden geschonden.

Verder zouden de bestreden bepalingen niet gedragen worden door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn, doch louter door toevallige inzichten van de minister en zouden de bestreden bepalingen onzorgvuldig zijn voorbereid, aangezien, ondanks de ongunstige onderzoeksresultaten, toch nauwelijks significante variabelen werden gehanteerd. Bovendien werd volgens de verzoekende partijen een spoedadvies gevraagd van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, terwijl deze spoedaanvraag niet werd gemotiveerd.

De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord nog dat de tweede en de derde schijf van het budget via een gewijzigd mechanisme zullen worden verdeeld en dat het aanvaardbaar en

pertinent karakter van de motieven niet kan worden aangetoond door te verwijzen naar een minderheidsadvies.

In hun laatste memorie gaan de verzoekende partijen nog uitvoerig in op de determinatiecoëfficiënt van 2,32 %, die volgens hen duidt op een quasi onbestaand causaal verband tussen de geselecteerde sociale factoren en een langere ligduur in het ziekenhuis. Voorts kan volgens hen in se niets worden afgeleid uit het minderheidsadvies of uit het alternatief advies, en is er maar één geldig advies, namelijk het advies dat bij gewone meerderheid van stemmen is genomen.

Beoordeling

11. Het gelijkheidsbeginsel sluit niet uit dat een verschil in behandeling wordt ingesteld tussen bepaalde categorieën van personen, voor zover het criterium van onderscheid op objectieve en redelijke wijze kan worden verantwoord, te beoordelen naar het doel en de gevolgen van de betrokken bepaling.

Voor wat betreft hun bewering dat er sprake zal zijn van een verschillende behandeling tussen ziekenhuizen met een gelijk sociaal-economisch patiëntenprofiel en dat de nieuwe variabelen niet significant zijn, baseren de verzoekende partijen zich op één studie, die bovendien het voorwerp heeft uitgemaakt van verschillende interpretaties, niet alleen tussen de minister en de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, doch ook binnen de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen zelf, waar benevens het advies ook een alternatief advies en een minderheidsadvies werd verstrekt.

Door louter te verwijzen naar één studie en één enkele interpretatie van de resultaten ervan, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de variabelen kennelijk onredelijk zouden zijn in het licht van het doel en de gevolgen van de betrokken bepaling. Hun kritiek komt neer op een

opportuniteitskritiek ten aanzien van de door de verwerende partij genomen beleidsoptie. Het is niet aan de Raad van State om zich op dat vlak in de plaats van de verwerende partij te stellen.

De verzoekende partijen trachten de betekenis van het minderheidsadvies en het alternatief advies te ontkrachten, maar gaan daarmee voorbij aan het bestaan van verschillende zienswijzen binnen de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen zelf. Dit klemmt des te meer nu het meerderheidsadvies van de raad zelf stelt :

"De onenigheid heeft betrekking op het gebruik van de resultaten van de studie CIES/IMA om het aantal verantwoorde dagen voor ieder ziekenhuis naar boven of beneden te zien op basis van zijn sociale case-mix (...)"

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen welke de burger uit het bestuursoptreden put, te kort worden gedaan. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en dat de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerende partij reeds toezeggingen heeft gedaan in een concreet geval.

Daarnaast brengt het veranderlijkheidsbeginsel met zich mee dat bestuurshandelingen van reglementaire aard, zoals de koninklijke besluiten van 11 juli 2005 en 10 november 2006, steeds kunnen worden opgeheven of gewijzigd.

Er bestaat geen subjectief recht op het ongewijzigd blijven van reglementering. De verzoekende partijen tonen niet aan dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

De nieuwe regeling geldt op gelijke wijze voor alle ziekenhuizen.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

De minister heeft driemaal de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, om advies gevraagd en heeft zich voor zijn besluitvorming tevens gebaseerd op de uitgevoerde studie.

Er wordt niet aangetoond dat het bestreden besluit louter en alleen gebaseerd is op "toevallige inzichten" van de minister.

Wat de beweerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het eerste onderdeel van dit middel, evenals naar de beoordeling van het eerste middel. Er wordt geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aangetoond.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, ieder voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig december tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin