

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 84.017 van 9 december 1999
in de zaak A. 83.129/VII-17.967.**

In zake : het ziekenfonds DE VOORZORG,
gevestigd te HASSELT,
Capucienenstraat 10

tegen :

de Controledienst voor Ziekenfondsen,
Instelling van openbaar nut in de zin van
artikel 1, c, van de wet van 16 maart 1954
betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut,
gevestigd te BRUSSEL,
Sterrenkundelaan 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat het ziekenfonds DE VOORZORG op 24 maart 1999 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de Raad van de Controledienst voor Ziekenfondsen van 1 maart 1999 waarbij de bijdragevermindering voor de diensten van de aanvullende verzekering met betrekking tot de categorieën "zelfstandigen alle risico's", beslist door de raad van bestuur van het ziekenfonds DE VOORZORG op 23 december 1998, niet werd goedgekeurd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. HAESBROUCK op grond van artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 september 1992 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, in geval van beroep als bedoeld bij artikel 68 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 juni 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 september 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van Adjunct-adviseur G. ROM, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

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

1. Overwegende dat de raad van bestuur van de verzoekende partij, op 23 december 1998 bij toepassing van artikel 15, § 3, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen een reeks wijzigingen heeft goedgekeurd aan de bijdragen verschuldigd in het kader van de vrije verzekering; dat de Controledienst voor Ziekenfondsen op 8 maart 1999 het merendeel van deze wijzigingen heeft goedgekeurd, behalve de bijdragevermindering die werd doorgevoerd in de dienst van de aanvullende verzekering met betrekking tot de categorie "zelfstandigen alle risico's";

2. Overwegende dat de bestreden beslissing luidt :

"De Raad van de Controledienst heeft, in zijn zitting van 1 maart 1999 en overeenkomstig de bepalingen van het artikel 11 van voornoemde wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, besloten de wijzigingen van de bijdragen, beslist door de raad van bestuur van 23 december 1998, goed te keuren. Hij wenst u er echter op te wijzen dat, in het kader van de omzendbrief 99/2/D1 van 23 februari 1999 en rekening houdend met de impact van de nieuwe subsidieregeling, enerzijds een beleidsplan zal dienen voorgelegd te worden dat voorziet in bijkomende maatregelen met het oog op de opbouw van de noodzakelijke minimale reserves tegen uiterlijk 31 december 2003, en anderzijds voor het bereiken van het jaarevenwicht 1999, tegen uiterlijk 1 juli 1999 een bijdrageverhoging zal dienen doorgevoerd te worden. Wat de bijdragevermindering voor de diensten van de aanvullende verzekering met betrekking tot de categorieën 'zelfstandigen alle risico's' betreft, heeft hij evenwel beslist deze op basis van de strijdigheid ervan met het solidariteitsbeginsel, zoals uiteengezet in het artikel 2 van bovenvermelde wet van 6 augustus 1990, niet goed te keuren. Immers, dit beginsel houdt in dat de hoogte van statutaire bijdragen voor diensten van de aanvullende verzekering of het administratief centrum, in de mate dat deze dezelfde voordelen bieden voor alle rechthebbenden, gelijk dienen te zijn voor alle leden.

Derhalve mag deze bijdragevermindering niet verschillend zijn naargelang bijvoorbeeld :

- het lid al dan niet zelfstandige is;
- het lid dat als zelfstandige is ingeschreven al dan niet aangesloten is bij de dienst voor geneeskundige verzorging 'kleine risico's' voor zelfstandigen;
- het lid al dan niet aangesloten is bij de aanvullende verzekering.";

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 2, 11 en 57 van de wet van 6 mei 1990 betreffende de landsbonden en de ziekenfondsen, doordat de bestreden beslissing steunt op het solidariteitsbeginsel zoals dit wordt bepaald door artikel 2, § 1, van de wet van 6 mei 1990, terwijl dit artikel enkel een definitie beoogt te geven van het begrip "ziekenfonds", dat de solidariteit zowel

in deze wetsbepaling als in de memorie van toelichting, slechts één van de middelen is om het doel van het ziekenfonds, de bevordering van de gezondheid, te realiseren, dat zulks een zeer algemene omschrijving is waarvan de toetsing door de Controledienst slechts zeer marginaal kan zijn, zonder dat hij zich inlaat met de wijze waarop ieder ziekenfonds concreet inhoud geeft aan de begrippen fysiek, psychisch en sociaal welzijn, en anderzijds de begrippen voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit, het legaliteitsbeginsel, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van statutaire doelomschrijving zich er tegen verzetten dat de Controledienst zich in de plaats zou stellen van de ziekenfondsen in de bepaling van de wijze waarop ze inhoud geven aan hun maatschappelijk doel, dat uit de voorbereidende werken blijkt dat de wetgever aan de begrippen voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit geen concrete inhoud heeft gegeven, dat de term "solidariteit" geen verwijzing inhoudt naar de beginselen inzake gelijke behandeling van de leden, dat de memorie van toelichting luidt :

"De notie van onderlinge hulp verwijst naar de solidariteit die bestaat tussen de leden van een ziekenfonds. Opgemerkt dient te worden dat de onderlinge hulp niet noodzakelijk inhoudt dat alle leden verplicht zijn tot alle diensten die een ziekenfonds inricht, toe te treden. Er is ook geen bezwaar dat een ziekenfonds diensten zou inrichten die zich enkel richten tot een bepaalde categorie leden. De term solidariteit betekent dat de werking van de ziekenfondsen niet uitsluitend de leden dient ten goede te komen. Dit houdt in dat de ziekenfondsen binnen het kader dat in dit ontwerp wordt geschetst initiatieven kunnen nemen gericht op de ontwikkeling van de gezondheidszorg en welzijnszorg die ook openstaan voor niet leden en dat ze steun kunnen verlenen aan, of samenwerken met verenigingen of andere rechtspersonen waarvan het oogmerk overeenstemt met de doelstellingen die hoger werden toegelicht.";

dat zij betoogt dat de term solidariteit dus niets te maken heeft met onderlinge solidariteit tussen leden van ziekenfondsen en niet-leden, dat de voorbereidende werken preciseren dat rekening dient gehouden te worden

met de eventuele risico's en dat men bijdragen betaalt om de financiële gevolgen zo goed mogelijk op te vangen, wat inhoudt dat bijdragen kunnen gemoduleerd worden en aangepast aan de verschillende categorieën van personen en het te dekken risico, dat het moduleren van bijdragen bovendien uitdrukkelijk werd aanvaard, dat de Controle-dienst in zijn jaarverslag van 1997 immers zelf overweegt :

"Indien voor deze dienst verschillende bijdragen van toepassing zijn, staan deze doorgaans in functie van de categorieën waartoe de gerechtigden behoren. Deze categorieën kunnen rekening houden met het onderscheid tussen gezinshoofd en alleenstaanden, het aantal personen ten laste, het al dan niet nog uitoefenen van een zelfstandige activiteit, enz... Alsmear meer wordt door de ziekenfondsen in de bijdragenstructuur echter ook rekening gehouden met de leeftijd van de gerechtigden. Dit betekent meestal dat de bijdrage toeneemt naar mate de gerechtigden ouder worden, omdat aan een hogere leeftijdscategorie een hoger uitgavenniveau aan geneeskundige verzorging is verbonden. Anderzijds wordt in toenemende mate de bijdrage gemoduleerd in functie van de leeftijd bij aansluiting, hetgeen inhoudt dat men de zelfstandigen wil aanmoedigen om op een zo jong mogelijke leeftijd toe te treden tot deze dienst. In die zin voorzien ook meerdere ziekenfondsen een specifieke instapbijdrage voor de gerechtigden die pas een zelfstandige activiteit hebben aangevat.

(...)

Als voor deze diensten verschillende bijdragen van toepassing zijn staan deze doorgaans in functie van de categorie waartoe de gerechtigden behoren. Deze categorieën kunnen rekening houden met het onderscheid gezinshoofd alleenstaande, het aantal kinderen ten laste, het al dan niet recht hebben op de verzekeringstegemoetkoming, het aantal (1 of 2) titularissen per gezin enz...";

dat zij doet gelden dat in de praktijk derhalve blijkt dat de bijdrage wordt aangepast aan een hele reeks criteria die de facto afbreuk doen aan het begrip solidariteit, dat de stelling dat de bijdrage niet verschillend mag zijn naar gelang het lid zelfstandige is, al dan niet aangesloten is bij de geneeskundige verzorging "kleine risico's" voor zelfstandigen of al

dan niet is aangesloten bij de aanvullende verzekering dan ook geen wettelijke grondslag heeft;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het tot haar taak behoort, na te gaan of de door de ziekenfondsen en de landsbonden georganiseerde diensten en activiteiten in overeenstemming zijn met de artikelen 2, 3, en 7 van voornoemde wet van 6 augustus 1990, dat het haar toekomt de begrippen "voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit", zoals omschreven in artikel 2, § 1, van deze wet, omwille van het evolutieve karakter ervan, verder te ontwikkelen, zodat kan worden nagegaan of de diensten en activiteiten wel degelijk aan deze omschrijving beantwoorden, dat solidariteit één van de basisbeginselen is van de "mutualistische verenigingen", dat deze solidariteit zowel een verticale als horizontale inkomstenherverdeling inhoudt, dat dit principe verder werd ontwikkeld en werd opgenomen in de omzendbrief 99/04/D1 van 10 maart 1999, dat dit beginsel aldus inhoudt dat de hoogte van statutaire bijdragen voor een dienst van de aanvullende verzekering, in de mate dat de dienst dezelfde voordelen biedt aan alle rechthebbenden, gelijk moet zijn voor alle leden en derhalve niet verschillend mag zijn, naargelang bijvoorbeeld het lid al dan niet zelfstandige is, al dan niet aangesloten is bij de dienst voor geneeskundige verzorging "kleine risico's" voor zelfstandigen of het lid al dan niet is aangesloten bij de aanvullende verzekering, dat de modulering van de bijdrage(n) evenwel mogelijk blijft, bijvoorbeeld in functie van de gezinstoestand, het aantal jaren aansluiting, de toestand van verzekerbaarheid in de verplichte verzekering, dat deze modulering berust op het begrip "voorzorg", zoals omschreven door de parlementaire werkzaamheden, dat luidens het arrest nr. 23/92 van 2 april 1992 van het Arbitragehof, de ziekenfondsen aan risico-selectie kunnen doen door een verschil in bijdragen en waarborgen in te voeren, op

voorwaarde dat het verschil op objectieve gegevens berust, zoals de omvang van de dekking van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, de gezinssituatie en het uitoefenen van een beroepsactiviteit door elk van de echtgenoten, dat dit wordt bevestigd door de verzoekende partij, wanneer zij aanvoert dat het begrip "voorzorg" inhoudt dat men rekening houdt met een bepaald risico en dat de bijdragen derhalve kunnen worden gemoduleerd en aangepast aan de verschillende categorieën van personen en in functie van een bepaald risico, dat de door verzoekster doorgevoerde modulering niet steunt op de te dekken risico's, doch enkel op het feit van een al dan niet aansluiting bij de dienst geneeskundige verzorging "kleine risico's" voor zelfstandigen, dat de modulering echter geen afbreuk mag doen aan de sociale bescherming, dat de georganiseerde diensten een universeel karakter moeten vertonen die toegankelijk moeten blijven voor het grootste deel van hun leden, dat zulks de gelijke behandeling inhoudt van de leden, dat derhalve de Controledienst wel degelijk inhoud mocht geven aan het beginsel van solidariteit tussen leden van eenzelfde ziekenfonds in de zin van onderlinge bijstand, dat de Controledienst in concreto oordeelde dat de bijdragevermindering niet verschillend mag zijn naargelang het lid als zelfstandige ingeschreven, al dan niet aangesloten is bij de dienst "kleine risico's", dat de al dan niet aansluiting bij de dienst geneeskundige verzorging geen objectief criterium is dat een verschillende risicofactor inhoudt, aangezien deze geen invloed heeft op de mogelijke tegemoetkomingen en/of dienstverlening van het ziekenfonds in het kader van een aanvullende verzekering;

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij repliceert dat de begrippen voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit niet toelaten een concrete wettigheidscontrole op deze begrippen uit te oefenen, dat de invulling van deze begrippen de taak is van de

algemene vergadering van de ziekenfondsen en bij delegatie van de raad van bestuur, dat het de algemene vergadering is die de diensten vastlegt die worden georganiseerd, de voordelen die daarbij worden toegekend, de voorwaarden waaronder ze worden verleend en het bedrag van de door de leden te storten bijdragen, dat de beslissingen van de beleidsorganen van het ziekenfonds, die met inspraak van alle leden tot stand zijn gekomen, niet zomaar terzijde kunnen worden geschoven door de visie van de Controledienst inzake het begrip solidariteit, dat de samenstelling van de Controledienst duidelijk doet blijken dat de wetgever beoogd heeft een technische, financiële, actuariële en juridische controle te organiseren op de werking van de ziekenfondsen en geen beleidscontrole, dat, wat betreft de verwijzing naar de omzendbrief van 10 maart 1999, deze omzendbrief dateert van na de bestreden beslissing en derhalve niet kan worden ingeroepen, dat bovendien geen wettelijke bepaling aan de Controledienst de bevoegdheid verleent om een bindende interpretatie van de reglementering uit te vaardigen en nog minder om aan de ziekenfondsen en landsbonden op te leggen hun statuten in een bepaalde zin aan te passen;

3.4. Overwegende dat artikel 2 , § 1, van de wet van 6 mei 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden luidt :

"De ziekenfondsen zijn verenigingen van natuurlijke personen die het bevorderen van het fysiek, psychisch en sociaal welzijn als streefdoel hebben in een geest van voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit. Zij oefenen hun activiteiten uit zonder winstoogmerk";

Overwegende dat de bestreden beslissing inhoudt dat, op grond van het solidariteitsbeginsel, de bijdrage niet verschillend mag zijn, naargelang het lid al dan niet zelfstandige is, al dan niet is aangesloten bij de dienst geneeskundige verzorging "kleine risico's"

voor zelfstandigen, of al dan niet is aangesloten bij de aanvullende verzekering; dat een dergelijke interpretatie van het begrip solidariteit meebrengt dat aan dit begrip een inhoud wordt gegeven die uiterst algemeen is; dat de verwerende partij, krachtens artikel 52 van voormelde wet van 6 augustus 1990 tot taak heeft in de gevallen bepaald door de wet toe te zien op de naleving van de wetten en reglementen door de ziekenfondsen; dat zij, luidens het in het jaarverslag van 1997 geformuleerde standpunt, aanvaardt dat de hoogte van de bijdragen verschillend kan zijn naargelang de categorie van rechthebbenden; dat de bestreden beslissing in haar motivering niet duidelijk maakt waarom de modulering van de bijdragen, die de verzoekende partij heeft voorgesteld, in strijd is met het solidariteitsbeginsel; dat de bestreden beslissing bijgevolg niet afdoende is gemotiveerd; dat het eerste middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de Raad van de Controledienst voor Ziekenfondsen van 1 maart 1999 waarbij de bijdragevermindering voor de diensten van de aanvullende verzekering met betrekking tot de categorieën "zelfstandigen alle risico's", beslist door de raad van bestuur van het ziekenfonds DE VOORZORG op 23 december 1998, niet werd goedgekeurd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen december 1900 negenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	K. VANHOUTTE,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

K. VANHOUTTE.

M.-R. BRACKE.