KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.403/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 maart 2001 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering" (Parl. St., Vl. Parl., 2000-2001, nr. 540-1), heeft op 20 maart 2001 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

> "De dringende omstandigheid is het feit dat het Vlaams Parlement de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering wenst te starten op 1 juli 2001. Bovendien heeft het Arbitragehof pas gisteren (13 maart 2001) uitspraak gedaan over het verzoek tot nietigverklaring door de Franse Gemeenschap".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering.

Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet, zijn die wijzigingen het gevolg van besprekingen in de adviesraad, bedoeld in artikel 12 van het decreet. Sommige van de wijzigingen vertonen een substantieel karakter (zie de bespreking in het algemeen deel van de toelichting), andere zijn van meer technische aard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 5°, van het decreet bepaalt dat de gebruiker gedurende ten minste vijf jaar ononderbroken moet "wonen" in het Nederlandse taalgebied of het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

1.1. In het vigerende artikel 5, 3°, van het decreet wordt reeds bepaald dat de gebruiker "werkelijk (moet) verblijven in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad".

Die bepaling heeft geen zin meer, als het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 5°, wordt aangenomen. Het zou beter zijn dat dit 5° eenvoudig in de plaats komt van het vigerende 3°.

1.2. Uit de toelichting bij het voorstel kan afgeleid worden dat de term "wonen" voorgesteld wordt, om de vermeldingen in het Rijksregister als bewijs te laten gelden.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat, volgens artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, in het Rijksregister worden ingeschreven "de personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters of in de vreemdelingenregisters gehouden in de gemeenten". Opdat de bedoeling van de indieners van het voorstel verwezenlijkt zou kunnen worden, zou de terminologie van het voorstel moeten worden afgestemd op die van de voornoemde bepaling van de wet van 8 augustus 1983.

In andere bepalingen van het decreet en van het voorstel komen termen voor als "wonen", "zijn woonplaats hebben" en "verblijven". Uiteraard zou telkens dezelfde uitdrukking gebruikt moeten worden (1).

2. Volgens het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 6°, moeten gebruikers die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wonen, "gedurende ten minste tien jaar aangesloten zijn bij een erkende zorgkas".

2.1. Door dit bijkomend vereiste op te leggen, wordt een verschil in behandeling ingevoerd tussen de inwoners van het Nederlandse taalgebied en de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

---

(1) Het decreet en het voorstel zouden bijvoorbeeld zo aangepast kunnen worden dat telkens de term "wonen" gebruikt wordt, en dat aan artikel 2 van het decreet een definitie van die term wordt toegevoegd, welke definitie dan zou verwijzen naar de inschrijving in de bevolkingsregisters of in de vreemdelingenregisters.

Dat verschil in behandeling steunt op het feit dat de aansluiting voor de eerste categorie inwoners verplicht is, terwijl zij voor de laatste categorie vrijwillig is. Het komt de Raad van State voor dat het bedoelde onderscheid verantwoord kan worden, gelet op de vereisten die verband houden met de financiële haalbaarheid van het door de decreetgever opgezette stelsel.

2.2. Uit de tekst van de voorgestelde bepaling kan niet met zekerheid afgeleid worden of de termijn van tien jaar al dan niet een ononderbroken termijn is. Het verdient aanbeveling om de tekst zo aan te passen, dat er daarover geen enkele twijfel kan bestaan.

3. In het voorgestelde artikel 5, tweede lid, wordt voorzien in een afwijking van het vereiste van het vijf jaar ononderbroken wonen in het Nederlandse taalgebied of het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Die afwijking geldt echter enkel ten gunste van "personen die Belg zijn of onderdaan zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie". Aldus wordt een verschil in behandeling ingevoerd tussen die categorie van personen en de categorie van de vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie.

Een onderscheid dat alleen maar op de nationaliteit steunt, kan enkel op grond van zeer zwaarwichtige redenen verantwoord worden (1). Te dezen zouden vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, onderworpen blijven aan het vereiste van voorafgaand wonen, ook al zouden ze, zoals de Belgen en de vreemdelingen die wel onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, de bijdragen voor ten minste vijf jaar betaald hebben of bereid zijn die bijdragen alsnog te betalen.

In die omstandigheden ziet de Raad van State niet in welke redenen het verschil in behandeling zouden kunnen verantwoorden. In de toelichting bij het voorstel wordt overigens op het hier besproken nationaliteitsvereiste niet ingegaan.

Tenzij alsnog zwaarwichtige redenen worden aangevoerd, dient de bedoelde nationaliteitsvoorwaarde weggelaten te worden.

4. Het voorgestelde artikel 5, derde lid, bevat een afwijking op de regel dat inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gedurende ten minste tien jaar aangesloten moeten zijn bij een erkende zorgkas. Die afwijking komt o.m. ten goede aan personen die eerst buiten het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad woonden, en die zich op een bepaald ogenblik in het

---

(1) E.H.R.M., 16 september 1996, Gaygusuz, Rep., 1996-IV, p. 1142, § 42.

tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zijn komen vestigen. Van die personen wordt verwacht dat zij zich aansluiten bij een zorgkas "binnen een door de regering te bepalen termijn nadat zij in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn komen wonen of, in voorkomend geval, na het bereiken van de leeftijd vanaf dewelke een persoon kan aansluiten bij een zorgkas".

De aandacht moet erop gevestigd worden dat het voorstel niet in een bijzondere regeling voorziet m.b.t. personen die eerst in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad woonden, zonder er aangesloten te zijn bij een zorgkas, en die op een bepaald ogenblik verhuizen naar het Nederlandse taalgebied. Als die personen ten minste vijf jaar ononderbroken in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gewoond hebben, voldoen zij aan het vereiste van het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 5°, en kunnen zij onmiddellijk aanspraak maken op tenlastenemingen (het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 6°, is niet op hen van toepassing, nu zij niet meer wonen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (1)).

Die vaststelling staat in contrast tot de vaststelling dat personen die aanvankelijk buiten het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad woonden, en die op een bepaald ogenblik verhuizen naar het Nederlandse taalgebied, eerst de bijdragen voor ten minste vijf jaar moeten betalen (zie het voorgestelde artikel 5, eerste lid, 5°, en tweede lid).

---

(1) Ook het voorgestelde artikel 10, § 1, tweede lid, dat in een wachttijd voorziet voor bepaalde inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, is op de bedoelde personen niet van toepassing.

Het is de Raad van State niet duidelijk of er voor het aldus toegekende voordeel aan inwijkelingen afkomstig vanuit het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad een verantwoording bestaat die de toets aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan. Indien dat niet het geval is, moet de voorgestelde regeling op dit punt herzien worden.

Artikel 4

Volgens het voorgestelde artikel 6, § 1, tweede lid (artikel 4, 3°, van het voorstel), wordt het recht op tenlasteneming "met vier maanden opgeschort voor elk jaar dat een aangeslotene geheel of gedeeltelijk heeft nagelaten de verschuldigde bijdragen te betalen".

In de algemene toelichting bij het voorstel wordt aangekondigd dat een uitzondering gemaakt wordt "voor personen die in een behartigenswaardige toestand verkeren" (1). Een dergelijke uitzondering, die noodzakelijk is opdat de voorgestelde regeling verenigbaar zou zijn met het gelijkheidsbeginsel (2), is echter niet opgenomen in het voorgestelde artikel 6, § 1, tweede lid. Wel komt een dergelijke uitzondering voor in het voorgestelde artikel 23ter, tweede lid (artikel 20 van het voorstel). Die laatste bepaling is echter een overgangsmaatregel,

---

(1) Toelichting, p. 2.

(2) Zonder die uitzondering zou aan het voorstel verweten kunnen worden dat het, zonder deugdelijke verantwoording, ongelijke gevallen gelijk behandelt.

terwijl het probleem van de behartigenswaardige toestand vanzelfsprekend ook nog na het verstrijken van de overgangsperiode kan rijzen.

De Raad van State suggereert om de bepaling die thans vervat is in het voorgestelde artikel 23ter, tweede lid, om te vormen tot een bepaling met permanente gelding, welke dan ondergebracht kan worden in artikel 6, § 1, van het decreet.

Artikel 6

Het vigerende artikel 8, § 4, van het decreet voorziet in de mogelijkheid voor de gebruiker om een "bezwaar" aan te tekenen tegen de "voorgenomen beslissing" van de zorgkas. Dat bezwaar zal dan door de zorgkas zelf behandeld moeten worden, met het oog op het nemen van een definitieve beslissing (1).

Volgens het voorgestelde artikel 8, § 4, zal de gebruiker nog steeds een "bezwaar" kunnen aantekenen, maar

---

(1) De Vlaamse regering is weliswaar gemachtigd om een multidisciplinair samengestelde bezwaarcommissie op te richten, of om te bepalen wie het bezwaar behandelt, maar het is twijfelachtig of een dergelijke commissie (of ander orgaan) meer kan zijn dan een orgaan dat advies geeft aan de zorgkas. Tijdens de parlementaire voorbereiding is de bezwaarcommissie nochtans gekwalificeerd als een administratieve beroepsinstantie, tegen wier beslissingen beroep zou openstaan bij de arbeidsrechtbank of de Raad van State (verslag over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 30 maart 1999, Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1239-7, p. 38).

voortaan zal dat bezwaar gericht zijn tegen de "beslissing" van de zorgkas. Aldus wordt in feite geen "bezwaar-", maar een "beroepsprocedure" in het leven geroepen (1). Het zou beter zijn om in artikel 8, § 4, de woorden "bezwaar", "bezwaarprocedure" en "bezwaarcommissie" te vervangen door respectievelijk "beroep", "beroepsprocedure" en "beroepscommissie".

Bovendien moet in elk geval bepaald worden welk orgaan bevoegd is om van het beroep kennis te nemen. Als het Vlaams Parlement van oordeel is dat die bevoegdheid best uitgeoefend wordt door de in artikel 8, § 4, bedoelde "multidisciplinair samengestelde bezwaarcommissie" (lees : beroepscommissie), dan moet dit met zoveel woorden in het decreet bepaald worden, en is het niet voldoende om te bepalen dat de regering zulke commissie "kan" oprichten.

Gelet op het voorgaande, zou artikel 8, § 4, van het decreet bijvoorbeeld vervangen kunnen worden als volgt :

"§ 4. De gebruiker kan beroep instellen tegen de beslissing van de zorgkas. Dit beroep wordt ingediend bij een beroepscommissie, welke multidisciplinair is samengesteld.

---

(1) De beroepsinstantie zou in beroep een nieuwe beslissing nemen, welke in de plaats komt van die van de zorgkas. Tegen de beslissing van de beroepsinstantie staat vervolgens een jurisdictioneel beroep open. Aangezien de betwisting betrekking heeft op een subjectief recht van de gebruiker, dient het beroep ingesteld te worden bij de gewone rechter (artikel 144 van de Grondwet), te dezen de rechtbank van eerste aanleg of de vrederechter.

De regering bepaalt de samenstelling en de werking van de beroepscommissie, en regelt de procedure. Zij kan bepalen dat de beroepscommissie bestaat uit verscheidene kamers.

De regering regelt de vergoeding van de leden van de beroepscommissie.".

Artikel 8

Het voorgestelde artikel 10, § 1, tweede lid, voorziet in een wachttijd voor een inwoner van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Die wachttijd bedraagt vier maanden voor elk jaar dat de betrokkene heeft "gewacht om zich aan te sluiten bij een zorgkas".

De Raad van State vraagt zich af of ook niet in een regeling voorzien moet worden voor de hypothese dat een inwoner van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, na ten minste tien jaar aangesloten te zijn geweest, zijn aansluiting opzegt. Het is niet duidelijk of voor een dergelijke persoon, als hij zich later opnieuw aansluit, al dan niet een wachttijd geldt.

Artikel 10

Dit artikel dient vóór artikel 9 van het voorstel geplaatst te worden.

Artikel 11

De term "deskundigen", voorkomend in het voorgestelde artikel 12, eerste lid, lijkt hier niet in zijn gebruikelijke betekenis te worden gebruikt. Uit de toelichting blijkt immers dat eerder aan belanghebbenden wordt gedacht. Het zou dan ook beter zijn om de term "deskundigen" door een andere te vervangen.

Artikel 13

Volgens het voorgestelde artikel 14, vierde lid (artikel 13, 2°, van het voorstel), kan de regering bepalen "dat de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn één of meer door haar te bepalen taken van de door het Vlaams Zorgfonds op te richten zorgkas zullen uitvoeren".

De aldus aan de regering verleende bevoegdheid is in te ruime bewoordingen gesteld. De decreetgever zou moeten trachten de grenzen aan te geven waarbinnen de regering de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met bepaalde taken kan belasten.

Artikel 14

Volgens het voorgestelde artikel 15, tweede lid, 3°, mag een zorgkas geen verzoek tot aansluiting weigeren "op basis van leeftijd, geslacht of gezondheidstoestand van de aanvrager".

Die bepaling wekt de indruk dat een weigering op andere gronden wel (steeds) geoorloofd zou zijn. Een dergelijk gevolg lijkt echter door de indieners van het voorstel niet te zijn gewild. Bovendien is het twijfelachtig of weigeringen op andere gronden verenigbaar zouden zijn met het gelijkheidsbeginsel.

De tekst van het voorgestelde 3° zou herschreven moeten worden, opdat er geen twijfel kan bestaan over de draagwijdte ervan en opdat de bepaling de mogelijkheid niet zou openen voor weigeringen die discriminerend zijn.

Volgens de toelichting zou het vooral de bedoeling zijn risicoselectie uit te sluiten. Het verbod van risicoselectie maakt echter al uitdrukkelijk het voorwerp uit van het vigerende artikel 15, tweede lid, 4°.

Gelet op die laatste vaststelling, zou artikel 15, tweede lid, 3°, misschien geredigeerd kunnen worden als volgt :

"3° geen verzoek tot aansluiting weigeren op gronden die discriminerend zijn;".

Artikel 20

Wat het voorgestelde artikel 23ter, tweede lid, betreft, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 4 van het voorstel.

Artikel 24

Er lijkt geen reden te zijn om af te wijken van de normale regeling inzake de inwerkingtreding van decreten. Dit artikel kan dan ook weggelaten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER