

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.721/3
VAN 1 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 juni 2008 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van de enige bijlage bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt beoogd een aantal wijzigingen aan te brengen in de "handleiding zorgverzekering", gevoegd als bijlage bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering. De ontworpen wijzigingen zijn van uiteenlopende aard. Artikel 1 van het ontwerp bevat een technische wijziging, met artikel 2 wordt beoogd de "handleiding zorgverzekering" in overeenstemming te brengen met een in het vooruitzicht gestelde wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 ⁽¹⁾, en de artikelen 3 tot 9 betreffen wijzigingen van de regels inzake de cumulatie van de tenlasteneming door de zorgverzekering met uitkeringen toegekend krachtens andere reglementeringen. Artikel 10 voorziet in de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, op 1 september 2008, met uitzondering van de artikelen 1 en 2, die respectievelijk met ingang van 21 oktober 2007 en 1 juli 2008 uitwerking hebben.

2.1. De "handleiding zorgverzekering" moet worden beschouwd als het samenbrengen in één tekst, ten behoeve van de rechtzoekenden, van alle regels die betrekking hebben op de organisatie van de zorgverzekering. Die regels vinden hun oorsprong in een optreden van hetzij de decreetgever ⁽²⁾, hetzij de Vlaamse Regering ⁽³⁾, hetzij de bevoegde minister ⁽⁴⁾. De handleiding bevat daarnaast ook praktische richtlijnen die door de zorgkassen moeten worden nageleefd.

2.2. Noch het decreet van 30 maart 1999, noch het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001, bevat een uitdrukkelijke machtiging aan de bevoegde minister om een "handleiding zorgverzekering" vast te stellen.

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 houdende de erkenning, de registratie en de machtiging, en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering.

⁽²⁾ Zie het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering.

⁽³⁾ Zie inzonderheid het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001.

⁽⁴⁾ Die regels zijn in hoofdzaak vastgesteld bij wege van de handleiding zelf.

2.3. Zo de bevoegde minister aan inzonderheid het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 ⁽⁵⁾ wel degelijk bepaalde bevoegdheden ontleent om op sommige punten regelgevend op te treden op het vlak van de organisatie van de zorgverzekering, kunnen die bevoegdheden integendeel niet worden aangegrepen om bij ministerieel besluit en onder de vorm van een handleiding de volledige toepasselijke regelgeving op dat vlak over te nemen, zonder daarbij rekening te houden met de juridische aard van de erin opgenomen bepalingen. Op die wijze wordt een regelgevende tekst tot stand gebracht waarvoor de bevoegde minister de nodige rechtsgrond ontbeert om deze in zijn algemeenheid vast te stellen.

Dat probleem van rechtsgrond ent zich overigens ook op het voorliggende ontwerp: terwijl kan worden aangenomen dat de artikelen 3 tot 9 ervan rechtsgrond vinden in artikel 45 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001, is het geenszins duidelijk in welke bepalingen van dat besluit de artikelen 1 en 2 van het ontwerp rechtsgrond zouden kunnen vinden, aangezien de artikelen 1 en 2 geenszins kunnen worden betrokken op een uitdrukkelijke machtiging aan de minister in dat besluit.

2.4. Er dient naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, een strikt onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, het uitoefenen van een normatieve bevoegdheid door de bevoegde minister - krachtens een uitdrukkelijke machtiging door de decreetgever of de Vlaamse Regering - en, anderzijds, het vaststellen door de bevoegde minister van een "handleiding" waarin de volledige regelgeving wordt opgenomen of toegelicht, ongeacht de oorsprong ervan, zonder daaraan evenwel nieuwe regels toe te voegen. Voor het vaststellen van dit laatste behoeft de minister als zodanig geen uitdrukkelijke machtiging. Een tekst die op die wijze tot stand wordt gebracht, dient evenmin, met toepassing van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in ontwerpvorm voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, aangezien dergelijke tekst in beginsel het daartoe vereiste reglementaire karakter ontbeert.

2.5. Er moet derhalve worden vastgesteld dat de bij het besluit van 6 januari 2006 gevoegde "handleiding zorgverzekering", waarvan met het ontwerp de wijziging wordt beoogd, twee soorten regels bevat: enerzijds, regels waarvoor de normatieve

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 45 van dat besluit.

bevoegdheid aan de minister behoort en, anderzijds, regels waarvoor de normatieve bevoegdheid aan de decreetgever of de Vlaamse Regering toekomt. Beide soorten regels worden ten behoeve van de rechtzoekenden in één instrument gegoten.

2.6. Een dergelijk procédé van regelgeving kan in geen geval worden aanvaard, omdat erdoor rechtsonzekerheid dreigt te ontstaan omtrent de precieze juridische aard van de aldus totstandgekomen tekst en van de erin opgenomen bepalingen. De twee aangelegenheden - het uitoefenen van een normatieve bevoegdheid en het verstrekken van een per definitie niet normatieve "handleiding" bij één bepaalde regelgeving - dienen integendeel strikt van elkaar te worden onderscheiden en in verschillende instrumenten te worden opgenomen.

2.7. Het staat bijgevolg aan de bevoegde minister om te voorzien, enerzijds, in één of meer besluiten waarbij uitvoering wordt gegeven aan de normatieve bevoegdheden die hem in het raam van de organisatie van de zorgverzekering worden toegekend en, anderzijds, in voorkomend geval, in een handleiding waarin de globale regelgeving op dat vlak is opgenomen of toegelicht en welke als zodanig geen normatief karakter heeft.

3. Aangezien het voorliggende ontwerp ertoe strekt de bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 gevoegde "handleiding zorgverzekering" te wijzigen die, zoals hiervoor is uiteengezet, problematisch is wat betreft het gevolgde regelgevend procédé, de rechtsgrond ervoor en de juridische aard ervan, onthoudt de afdeling wetgeving zich dan ook van een nader onderzoek ervan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS