

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.710/3
VAN 9 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 mei 2009 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de uitvoering van de Vlaamse zorgverzekering", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan ⁽¹⁾.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse Regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de verordenende bepalingen welke thans zijn opgenomen in de zogenaamde "handleiding zorgverzekering" (ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering) en in het ministerieel besluit van 29 augustus 2008 tot bepaling van de voorwaarden voor het verbod van cumulatie van de tenlastenemingen in de zorgverzekering met uitkeringen krachtens andere bepalingen, en tot wijziging van de

⁽¹⁾ Gelet op het hoge aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen en de omvang ervan, heeft de afdeling Wetgeving bovendien geen doorgedreven onderzoek van het ontwerp kunnen verrichten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

enige bijlage bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering, samen te brengen in één besluit.

Alzo wordt beoogd tegemoet te komen aan advies 44.721/3 van 1 juli 2008, waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft aanbevolen om de bepalingen in de "handleiding zorgverzekering" waarmee uitvoering wordt gegeven aan de normatieve bevoegdheden die aan de minister worden toegekend in het raam van de organisatie van de zorgverzekering, op te nemen in één of meer verordenende besluiten ⁽²⁾.

4.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 6, 7, 8 en 12, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 betreffende de organisatie, het beheer, de werking en de erkenning van zorgkassen en betreffende de controle op de zorgkassen, door de artikelen 18, § 1, 19, § 1, 19^{quater}, 20, § 1, tweede lid, 21, § 1, tweede lid, 22, 23, 23^{bis}, 28, 32^{bis}, 34, 35, 37, § 1, 40, 45 van het 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, en door artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de zorgverzekering.

Al die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, namelijk in de artikelen 4, § 4, 7, tweede lid, 8, § 1, tweede lid, 10, § 4, 16, tweede lid, 17, laatste lid, en 21^{bis}, § 2.

4.2. Enkele artikelen van het ontworpen besluit behoeven echter een nader onderzoek betreffende de rechtsgrond. Zoals hieruit zal blijken, zijn de stellers van het ontwerp eraan voorbijgegaan dat een minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt zoals wel aan de Vlaamse Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽²⁾ Advies 44.721/3 van 1 juli 2008 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".

4.2.1. De artikelen 6, 7 en 17 van het ontwerp bepalen de rechten en de plichten voor de oprichtende instanties van de zorgkassen, zijnde de instanties bedoeld in artikel 14 van het voornoemde decreet van 30 maart 1999 ⁽³⁾. Bij geen enkel van de in het tweede tot vierde lid van de aanhef vermelde besluiten wordt de minister, bevoegd voor de bijstand aan personen (hierna: de minister), hiertoe gemachtigd.

Alhoewel de artikelen 6 en 7 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 weliswaar betrekking hebben op het verstrekken van informatie aan kandidaat-aangeslotenen en op de vermeldingen op documenten, zijn die bepalingen gericht tot de zorgkassen als zodanig, en niet tot de initiatiefnemende instanties.

Indien evenwel de betrokken bepalingen zo worden herwerkt dat de erin vastgestelde rechten en plichten van toepassing zijn op de *zorgkassen zelf*, die eventueel "in naam van de oprichtende instantie" optreden ⁽⁴⁾, lijken die bepalingen voldoende rechtsgrond te kunnen vinden in de hierboven genoemde artikelen 6 en 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000, naar luid waarvan de minister, respectievelijk, de informatie bepaalt die de zorgkassen minimaal verstrekken aan personen die zich willen aansluiten bij een zorgkas, en de vermeldingen die de documenten van de zorgkassen moeten bevatten.

4.2.2. Voor de artikelen 28 en 41 van het ontwerp die betrekking hebben op het terugvorderen van onverschuldigd uitgevoerde tenlastenemingen, kan geen machtiging aan de minister worden gevonden in de artikelen 38 tot 40 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001.

Evenmin kan een uitdrukkelijke rechtsgrond worden gevonden voor de artikelen 29 en 30, die betrekking hebben op de beëindiging van de aansluiting, voor de artikelen 42 tot 44, die betrekking hebben op de opschorting met verlies van rechten, voor artikel 48, dat betrekking heeft op de administratieve geldboete, en voor de artikelen 49 en 50, die handelen over het openen van een recht op tenlasteneming.

⁽³⁾ Dat zijn namelijk 1) de ziekenfondsen, de landsbonden van ziekenfondsen en de maatschappijen van onderlinge bijstand, 2) de Kas der Geneeskundige Verzorging en 3) de verzekeringsondernemingen.

⁽⁴⁾ Zoals trouwens de artikel 8 en 9 van het ontwerp laten uitschijnen, namelijk dat de zorgkassen de mailing uitvoeren.

4.2.3. In de artikelen 52 tot 55 van het ontwerp wordt voorzien in de vaststelling van het ernstig en langdurig verminderd zelfzorgvermogen bij de aanvraag voor tenlasteneming door middel van een verblijfsattest.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 wordt evenwel bepaald dat het ernstig en langdurig verminderd zelfzorgvermogen kan worden vastgesteld door middel van een indicatiestelling, maar wordt geen gewag gemaakt van een verblijfsattest. De rechtsgrond voor de artikelen 52 tot 55 lijkt dan ook te ontbreken.

4.2.4. Voor de artikelen 75 en 76 van het ontwerp die handelen over de verandering van zorgvorm is geen rechtsgrond aanwezig.

4.2.5. Voor artikel 79, naar luid waarvan een verhuizing van een erkende of met een erkenning gelijkgestelde residentiële voorziening naar een andere residentiële voorziening moet worden behandeld via een aanvraag tot herziening of via het toekennen van een verblijfsattest, is evenmin rechtsgrond aanwezig in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001. In geen enkele bepaling wordt de minister gemachtigd om te bepalen in welke gevallen een aanvraag tot herziening moet worden ingediend, en om gevolgen te verbinden aan een verblijfsattest ⁽⁵⁾.

4.2.6. Voor artikel 89 lijkt geen uitdrukkelijke machtigingsbepaling aanwezig te zijn. Bovendien is die bepaling, wat begin van de datum van de stopzetting betreft, strijdig met het bepaalde in artikel 35 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001, naar luid waarvan de beslissing van de zorgkas uitwerking heeft met ingang van de eerste dag van de maand die volgt op de dag waarop de gebruiker niet meer voldoet aan de voorwaarden.

Voor het bepaalde in artikel 90 is evenmin een rechtsgrond aanwezig.

4.2.7. In artikel 102 wordt in de stopzetting van de beslissing door de zorgkas voorzien in het geval van onbeschikbaarheid of van weigering van medewerking aan controle.

⁽⁵⁾ Onverminderd hetgeen betreffende het verblijfsattest is opgemerkt (zie opmerking 4.2.3).

Aangezien artikel 35 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 bepaalt wanneer tot stopzetting van de beslissing kan worden overgegaan, en de gevallen bepaald in artikel 102 daar niet onder vallen, is er voor artikel 102 van het ontworpen besluit geen rechtsgrond aanwezig.

4.2.8. Artikel 104 valt niet te verzoenen met artikel 5 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006, voor zover dat het het Vlaams Zorgfonds verplicht om in bepaalde gevallen vrijstelling te verlenen, nu in voornoemd artikel 5 slechts in de mogelijkheid ervan wordt voorzien.

ALGEMENE OPMERKING

5. In het ontworpen besluit wordt op verschillende plaatsen verwezen naar onder meer "schalen" en "attesten" (bijv. de BEL-profielschaal ⁽⁶⁾, de Katz-schaal ⁽⁷⁾, Kine E-attest ⁽⁸⁾).

Het verdient, omwille van de duidelijkheid - en bijgevolg de rechtszekerheid -, aanbeveling om deze begrippen ofwel nader te omschrijven, ofwel precies te bepalen waar deze begrippen zijn vastgelegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 4.1).

⁽⁶⁾ Artikel 56, 1/.

⁽⁷⁾ Artikel 59, eerste lid.

⁽⁸⁾ Artikel 82.

7. Aangezien de Vlaamse minister, bevoegd voor bijstand aan personen, de bevoegdheid om het ontworpen besluit vast te stellen rechtstreeks ontleent aan de artikelen die rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit, is een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, waarin overigens als zodanig niet de delegatie van reglementaire bevoegdheden wordt geregeld ⁽⁹⁾, overbodig en zelfs misleidend omdat erdoor, ten onrechte, de indruk kan worden gewekt dat dit laatste besluit rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

Het vijfde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

Artikel 10

8. In artikel 10 wordt gewag gemaakt van het begrip "gezinshoofd". Aangezien dat begrip niet precies is gedefinieerd, dient het nader te worden omschreven.

Artikel 103

9. Zoals artikel 103 is geredigeerd, wordt de verwijzing naar artikel 32*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2001 "geclicheerd". Er wordt namelijk verwezen naar de tekst zoals die geldt vanaf de inwerkingtreding van de vermelde wijziging.

De vraag rijst of dat wel de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, nu het genoemde artikel 32*bis* reeds is gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2009, en die wijziging ervoor heeft gezorgd dat het bedrag van de gedeelde tenlastenemingen niet langer het gevolg is van de "schorsing", maar van de opschorting met verlies van rechten.

⁽⁹⁾ Zie artikel 8, 1/, van dat besluit.

Artikel 108

10. Bij artikel 108 worden de hoofdstukken I tot XIXbis van de bijlage bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering opgeheven.

Nu bij het ontwerp van ministerieel besluit betreffende het verstrekken van de gegevens over de aansluitingen, de aanvragen tot tenlasteneming en de tenlastenemingen in het kader van de Vlaamse Zorgverzekering, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 46.711/3 geeft, ook wordt voorzien in de opheffing van hoofdstuk XX van de bijlage bij het ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering, en daardoor dit laatste besluit zonder voorwerp wordt, verdient het dan ook aanbeveling dat besluit in zijn geheel op te heffen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS