

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 48.842/3  
VAN 9 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 oktober 2010 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

\*   \*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering op verschillende punten te wijzigen. De ontworpen wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat.

Sommige bepalingen uit dat decreet worden aangepast als gevolg van de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, die in de plaats is gekomen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Sommige van die aanpassingen zijn louter van technische aard (artikelen 2 en 3, 2/, van het ontwerp), andere strekken ertoe de rechtspositie van de personen ten laste van zowel uitgaande als inkomende grensarbeiders in overeenstemming te brengen met verordening (EG) nr. 883/2004 (artikel 3, 1/, en 3/, van het ontwerp).

Nog andere bepalingen (artikelen 6, 1/, 7 en 8 van het ontwerp) strekken tot het aanpassen van de tekst van het decreet van 30 maart 1990 aan vroegere wijzigingen.

Voorts wordt aan de arbeidsrechtbank de bevoegdheid toegekend om de geschillen betreffende het recht op tenlastenemingen door de zorgverzekering te behandelen (artikelen 5, 9 en 10 van het voorontwerp). Daartoe wordt onder meer

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

artikel 582, 2/, van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd en wordt de termijn bepaald waarbinnen de vordering dient te worden ingesteld.

Met de artikelen 4 en 6, 2/, van het ontwerp, ten slotte, wordt beoogd een (duidelijkere) rechtsgrond te creëren om de Vlaamse Regering toe te laten om respectievelijk de omstandigheden te bepalen waaronder van de beslissingstermijn van zestig dagen inzake aanvragen tot tenlasteneming kan worden afgeweken en om de bezwaarprocedure te regelen tegen het opleggen van administratieve geldboetes.

### BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. De artikelen 5 en 9 van het ontwerp strekken ertoe het beslechten van geschillen betreffende het recht op tenlastenemingen toe te vertrouwen aan de arbeidsrechtbank. Artikel 10 van het ontwerp bevat een overgangsregeling.

Vraag is of deze artikelen kunnen worden geacht te behoren tot de bevoegdheid van de decreetgever. Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscollages en het regelen van de rechtspleging ervoor behoort immers in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever <sup>(2)</sup>. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden voor zover is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 58/2003, 14 mei 2003, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 126/2003, 1 oktober 2003, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 171/2003, 17 december 2003, B.3.2; Grondwettelijk Hof, nr. 154/2003, 26 november 2003, B.2.4; Grondwettelijk Hof, nr. 168/2004, 28 oktober 2004, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 59/2008, 19 maart 2008, B.5.3 en Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.3.

<sup>(3)</sup> Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 58/2003, 14 mei 2003, B.5.3; Grondwettelijk Hof, nr. 126/2003, 1 oktober 2003, B.5.3; Grondwettelijk Hof, nr. 154/2003, 26 november 2003, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 171/2003, 17 december 2003, B.3.3; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.3.

3.1. Er dient te worden vastgesteld dat reeds in de oorspronkelijke tekst van het decreet van 30 maart 1999 een bepaling was opgenomen die ertoe strekte de beslechting van gelijkaardige geschillen toe te vertrouwen aan de arbeidsrechtbank (artikel 23). Die bepaling werd door het Grondwettelijk Hof vernietigd bij arrest nr. 33/2001 <sup>(4)</sup>. Het Hof overwoog daarbij onder meer wat volgt:

"De Vlaamse Regering wijst in haar memorie erop dat het niet aangewezen is de betwistingen inzake de toepassing van de zorgverzekering niet te regelen en ze bijgevolg krachtens het gemeen recht te laten beslechten door de rechtbanken van eerste aanleg of door de vrederechter, naar gelang van de waarde van de vordering, terwijl de geschillen over de toepassing van andere welzijnsregelingen alle aan de arbeidsrechtbank worden toegewezen.

De Vlaamse Regering toont niet aan en het Hof ziet niet in, in welk opzicht de wijziging die de in het geding zijnde bepaling in de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken aanbrengt, noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de organisatie van de zorgverzekering, aangezien er een beroep bestaat bij andere rechtscolleges, met toepassing van de algemene bevoegdheidstoewijzing die door de federale wetgever aan de burgerlijke rechtscolleges is verleend. Daaruit volgt dat de decreetgever, zonder dat zulks kan worden verantwoord, afbreuk heeft gedaan aan de bevoegdheden die aan de federale wetgever zijn voorbehouden".

3.2. In een aantal arresten heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat de deeltentiteiten (*in casu* de gewesten) bevoegdheden toekennen aan de hoven en rechtbanken.

Zo werd het toekennen van een bevoegdheid aan het hof van beroep om fiscale geschillen te beslechten niet strijdig geacht met de bevoegdheidverdelende regels omdat de decreetgever die bevoegdheidstoekenning noodzakelijk kon achten "om rechtsonzekerheid te vermijden en om een coherente regelgeving in het betrokken domein te waarborgen" <sup>(5)</sup>. Bovendien werd ermee rekening gehouden dat de genoemde bevoegdheidstoekenning (toentertijd) aansloot bij de bestaande federale regeling <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.5.5.1 tot B.5.5.5.

<sup>(5)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 19/2001, 14 februari 2001, B.5.4; Grondwettelijk Hof, nr. 85/2002, 8 mei 2002, B.6.4; Grondwettelijk Hof, nr. 171/2003, 17 december 2003, B.4.4.

<sup>(6)</sup> *Ibid.*

In dezelfde lijn oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de decreetgever omwille van de coherentie van het contentieux inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en om de nodige continuïteit met de vroegere regeling te vrijwaren, het noodzakelijk kon achten de rechtbank van eerste aanleg als materieel bevoegd rechtscollege aan te wijzen, waarbij onder meer rekening werd gehouden met vergelijkbare bevoegdheden die de rechtbank van eerste aanleg reeds uitoefent <sup>(7)</sup>.

Tevens nam het Grondwettelijk Hof aan dat de Brusselse ordonnantiegever, "die akte nam van de inefficiëntie van de bestaande maatregelen om woningen die door hun eigenaar onbewoond werden gelaten, weer op de markt te brengen", kon oordelen dat de invoering van een specifieke rechtsvordering en het betrekken van nieuwe actoren bij de uitvoering ervan, binnen een doelstelling van algemeen belang, noodzakelijk waren voor een zinvolle uitoefening van zijn bevoegdheid inzake huisvesting. Voorts stelde het Hof vast dat de aangelegenheid zich leende tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de federale bevoegdheid marginaal was "vermits zij slechts een heel beperkt gedeelte regelt van de federale bevoegdheid inzake gerechtelijke organisatie, door zich ertoe te beperken een specifieke vordering toe te voegen aan de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en de houders ervan aan te wijzen, in afwijking van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek". Bovendien stelde het Hof vast dat de vordering zoals in kort geding, die door de gewestwetgever was ingevoerd, en het aan bepaalde verenigingen toegekende recht om in rechte te treden, "zijn overgenomen uit soortgelijke mechanismen die in andere aangelegenheden bestaan", zodat zij geen significante wijziging van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg impliceren <sup>(8)</sup>.

3.3. Specifiek inzake een sociale materie oordeelde het Grondwettelijk Hof, wat betreft de oprichting van een administratief rechtscollege - wat eveneens in beginsel een federale bevoegdheid is (artikel 161 van de Grondwet), dat de decreetgever vermocht te oordelen dat het noodzakelijk is bepaalde geschillen inzake hulpverlening aan gehandicapten toe te vertrouwen aan een gespecialiseerd rechtscollege, terwijl er slechts een marginale weerslag is op de federale bevoegdheid en de regeling voor differentiatie

---

<sup>(7)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 154/2003, 26 november 2003, B.6.2.

<sup>(8)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.6 en B.3.7.

vatbaar is, nu vroeger reeds een gelijkaardig rechtscollege bestond en geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges <sup>(9)</sup>.

3.4. Te dezen wordt in de memorie van toelichting de toekenning van bevoegdheid aan de arbeidsrechtbank als volgt verantwoord:

"In een arrest van 29 april 2010 verklaarde de Raad van State zich onbevoegd om uitspraak te doen over geschillen in verband met het recht op tenlasteneming door de zorgverzekering van kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening. Het gaat hier concreet over de inschatting van de omvang en de te verwachten duur van het verminderd zelfzorgvermogen in hoofde van de personen die een tegemoetkoming uit de zorgverzekering aanvragen.

Het is aangewezen om deze bevoegdheid toe te vertrouwen aan de arbeidsrechtbank. Deze bevoegdheid sluit immers nauw aan bij de bevoegdheden die nu reeds in het kader van artikel 582, 1/ en 2/ van het Gerechtelijk Wetboek aan de arbeidsrechtbanken worden toevertrouwd. Het gaat hier onder meer om de geschillen over het recht op een integratietegemoetkoming of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden in het kader van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten (federale materie) en aan de geschillen over de toekenning van een persoonlijk assistentiebudget in het kader van het decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (Vlaamse materie).

In al deze gevallen gaat het telkens - weliswaar vanuit een andere invalshoek - om een inschatting van het gebrek aan zelfredzaamheid. Het zou onverantwoord zijn om de expertise van de arbeidsrechtbank in deze materie te miskennen.

Voorts hebben geschillen betreffende de Vlaamse zorgverzekering een sterk sociale inslag, waardoor de arbeidsrechtbank het passende rechtscollege lijkt om over dergelijke sociale vragen uitspraak te doen.

De Vlaamse Zorgverzekering is van groot belang voor de sociaal zwakkere zorgbehoevenden. De tegemoetkoming van de Vlaamse Zorgverzekering betekent voor veel zorgbehoevenden het verschil tussen een menswaardig leven en bestaansonzekerheid. De doelgroep van de lagere inkomens wordt ook bereikt. De tenlasteneming compenseert voor een grote groep de extra (niet-medische) zorgkosten die de zorgbehoefte met zich meebrengt. Bovendien heeft de Vlaamse Zorgverzekering een ondersteuning van de mantelzorg en de professionele zorg tot gevolg.

De arbeidsgerechten hebben als enige rechtinstanties een verregaande ervaring opgebouwd in betwistingen tussen instellingen en sociaal zwakkere personen. Voor de zorgbehoevenden is het dan ook logisch dat zij voor betwistingen aangaande deze tegemoetkomingen zich kunnen wenden tot de arbeidsrechtbank.

---

<sup>(9)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 49/2003, 30 april 2003, B.6 tot B.8.6.

Verder is het zo dat de arbeidsrechtbank voldoet aan de noodzaak van een laagdrempelige, vlugge, transparante en adequate beroepsprocedure.

De arbeidsrechtbanken zijn door hun beperkt formalisme alleszins beter toegankelijk dan de rechtbank van eerste aanleg. Het volstaat hier om te verwijzen naar de procedure op verzoekschrift en de bijzondere rol van het arbeidsauditoraat".

Het komt de Raad van State voor dat de aangevoerde verantwoording aanvaardbaar is in het licht van de *sub* 3.2 en 3.3 weergegeven rechtspraak <sup>(10)</sup>. Het staat uiteraard echter aan het Grondwettelijk Hof zelf om te oordelen of in die verantwoording voldoende nieuwe elementen voorkomen die er kunnen toe leiden het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 thans te aanvaarden, en om aan te nemen dat de Vlaamse Gemeenschap een bevoegdheid kan toekennen aan de arbeidsrechtbank.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 3

4. Luidens de tweede zin van het ontworpen artikel 4, § 5, derde lid (artikel 3, 4/, van het ontwerp), bepaalt de Vlaamse Regering de "nadere regels" voor de toepassing van de erin bedoelde beperking. Het is niet duidelijk welke de juiste draagwijdte van die bepaling is.

Ofwel omvat de genoemde opdracht aan de Regering niets meer dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In dat geval is die opdracht overbodig en mag de genoemde zin dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

---

<sup>(10)</sup> In bepaalde arresten van het Grondwettelijk Hof wordt bovendien slechts nagegaan of de beoordeling door de decreetgever van het noodzakelijkheidsvereiste kennelijk onjuist is (Grondwettelijk Hof, nr. 189/2002, 19 december 2002, B.7; Grondwettelijk Hof, nr. 49/2003, 30 april 2003, B.8.3).

Ofwel reikt de aan de Vlaamse Regering verleende opdracht verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat. In dat geval dient die opdracht te worden gepreciseerd.

5. In het ontworpen artikel 4, § 6, tweede lid (artikel 3, 5/, van het ontwerp), wordt verwezen naar "de bijdrage, vermeld in het eerste lid, 2/ en 3/". Nu die laatste bepalingen juist gevallen bepalen waarin de jaarlijkse bijdrage, vermeld in artikel 4, § 5, van het decreet van 30 maart 1999, niet verschuldigd is, berust die verwijzing klaarblijkelijk op een vergissing, die alleszins dient te worden rechtgezet.

Bovendien heeft de ontworpen bepaling geen betrekking op de bijdrage, maar op de opschorting met verlies van rechten, die een sanctie is die wordt toegepast wanneer voor het eerst een tenlasteneming zou kunnen gebeuren. Het verdient dan ook de voorkeur om de ontworpen bepaling, in een aangepaste redactie, op te nemen als een nieuw tweede lid in artikel 10, § 3, van het decreet van 30 maart 1999.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                 |                     |
|----------|-----------------|---------------------|
| de Heren | P. LEMMENS,     | kamervoorzitter,    |
|          | J. SMETS,       |                     |
|          | B. SEUTIN,      | 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

P. LEMMENS