

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

5 januari 1999

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq c.s. –
houdende de organisatie van de zorgverzekering

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

1239 (1998-1999)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Motie

RAAD VAN STATE

DE VOORZITTER

L. 28.583/3

Brussel, 30 december 1998

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 7 december 1998 (ref. : dec/decs/pvp/ica/981207.001), heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering (Parl. St., 1998-99, nr. 1239-1).

Met bijzondere hoogachting,

Ch.-L. CLOSSET,
Kamervoorzitter.

De Heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 december 1998 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 de organisatie van de zorgverzekering" (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1239-1), heeft op 17 december 1998 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 spoedeisend karakter gemotiveerd als volgt :

"overwegende dat het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999 in het programma 24.2. Pensioenvoorzieningen, een basisallocatie 41.01. Dotatie aan het Zorgfonds, ten bedrage van 4 miljard frank voorziet waarvoor de decretale basis, waarin het voorliggende voorstel van decreet voorziet, vooralsnog ontbreekt;

overwegende dat het Vlaams Zorgfonds zo spoedig mogelijk operationeel moet kunnen worden gelet op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid ervan en gelet op de demografische gegevens van de veroudering van de bevolking en de daaruit voortvloeiende toenemende noden;

overwegende dat vele bepalingen van het voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering in werking moeten treden op 1 januari 1999".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, is het voorliggende advies in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt te voorzien in een stelsel waarbij personen die, ten gevolge van een verminderd zelfzorgvermogen, een beroep doen op niet-medische hulp- en dienstverlening, de kosten voor die hulp- en dienstverlening onder bepaalde voorwaarden ten laste kunnen laten nemen door erkende zorgkassen.

Om aanspraak te kunnen maken op de tenlasteneming door een zorgkas, moet de gebruiker bij die zorgkas aangesloten zijn. Het voorstel bepaalt niet of zulke aansluiting vrijwillig dan wel verplicht is.

De zorgkassen kunnen opgericht worden door ziekenfondsen, landsbonden van ziekenfondsen en maatschappijen van onderlinge bijstand, door de Kas der Geneeskundige Verzorging van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, en door verzekeringsondernemingen. Ze moeten opgericht zijn als vereniging zonder winstoogmerk, en wegens hun organisatie beschouwd kunnen worden als uitsluitend behorend tot de Vlaamse Gemeenschap. Hun activiteiten mogen enkel met de zorgverzekering verband houden.

Aanvragen tot tenlasteneming van de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening moeten door de betrokkene bij zijn zorgkas ingediend worden. De zorgkas onderzoekt de aanvraag, en bepaalt het jaarlijkse maximumbedrag dat ten laste genomen wordt, rekening houdend met de ernst en de duur van het verminderde zelfzorgvermogen. De uitvoering van de tenlasteneming gebeurt door het toekennen van zgn. zorgcheques aan de aanvrager.

Om hun opdracht te vervullen, ontvangen de zorgkassen een subsidie van het Vlaams Zorgfonds, welke bij het voorgestelde decreet wordt opgericht. De middelen van het Vlaams Zorgfonds bestaan o.m. uit een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, ontvangsten voortvloeiend uit solidaire bijdragen en ontvangsten voortvloeiend uit retributies. Het Vlaams Zorgfonds is ook belast met het toezicht op het beheer, de werking en de financiële situatie van de zorgkassen.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. Het voorliggende voorstel doet in de eerste plaats de vraag rijzen of het invoeren van de beoogde zorgverzekering wel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort.

1.1. In de toelichting bij het voorstel wordt ervan uitgegaan dat niet-medische hulp- en dienstverlening aan zorgbehoevende personen behoort tot het domein van de bijstand aan personen (1).

Dit uitgangspunt is principieel juist. De "bijstand aan personen", welke volgens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen deel uitmaakt van de persoonsgebonden aangelegenheden, is gericht op personen die zich om een of andere reden in een situatie bevinden die hun recht geeft op een bepaalde bijstand vanwege de overheid.

(1) Toelichting, Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1239-1, p. 5.

Te dezen gaat het meer bepaald om het beleid inzake maatschappelijk welzijn, bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet. Dit beleid is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan mensen die in een zekere nood verkeren. De aard van de nood, althans bekeken in het licht van de omstandigheden die ertoe aanleiding gegeven hebben, speelt bij dit aspect van de bijstand aan personen geen rol (1). Het dekken van de kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening aan personen met een verminderd zelfzorgvermogen kan beschouwd worden als een vorm van bijstand aan personen die, gelet op de situatie zelf van verminderd zelfzorgvermogen, in een zekere nood verkeren.

1.2. In de uitoefening van hun bevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn mogen de gemeenschappen niet treden op terreinen die aan de federale overheid zijn voorbehouden.

1.2.1. Zo worden in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet een aantal aangelegenheden opgesomd, die uitdrukkelijk uitgezonderd worden van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake maatschappelijk welzijn.

Geen van die uitzonderingen is te dezen echter relevant.

(1) Zie het advies L. 25.285/8 van 12 november 1996 over het voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 23 juni 1998 houdende bijkomende bijstand aan personen die in een bestaansonzekere toestand verkeren ten gevolge van oorlogsomstandigheden, repressie en epuratie, Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 298-2, p. 9.

1.2.2. Zoals o.m. uit artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet blijkt, is alleen de federale overheid bevoegd voor de sociale zekerheid.

Zoals de zorgverzekering in het voorliggende voorstel opgevat wordt, gaat het niet om een regeling die gebruik maakt van het bestaande systeem van de federale sociale zekerheid. De financiering van de zorgverzekering, die gericht is op een nieuw sociaal risico, gebeurt op basis van een solidariteitsregeling die geen banden blijkt te hebben met de financieringsbronnen van de bestaande sociale zekerheid. Derhalve wordt geen inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de federale overheid.

Wel moet opgemerkt worden dat de gemeenschappen, bij het opzetten van een zorgverzekering, hun bevoegdheden moeten uitoefenen met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid (zie artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet). De financiering van de zorgverzekering zal derhalve niet mogen gebeuren door bijdragen op inkomsten uit arbeid, aangezien het invoeren van dergelijke bijdragen een invloed kan uitoefenen op de Belgische economische en monetaire unie. Een zorgverzekering die op een dergelijke financiering zou steunen, zou enkel door de federale overheid ingevoerd kunnen worden. Niets wijst er echter op dat de voorgestelde regeling uitgaat van bijdragen op inkomsten uit arbeid. Die regeling blijft dus binnen het kader van de economische en monetaire unie.

1.2.3. Artikel 5, § 1, II, 4°, a, van de bijzondere wet bepaalt, m.b.t. het beleid inzake minder-validen, dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn inzake "de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers".

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat met de "toelagen" enkel de inkomensvervangende tegemoetkomingen bedoeld werden (1).

De toekenning van zorgcheques, als bedoeld in het voorstel, is vreemd aan de inkomensvervangende tegemoetkomingen, bedoeld in de federale wetgeving. Zelfs al zou de voorgestelde regeling geacht moeten worden te passen in het "beleid inzake minder-validen", dan nog moet geconcludeerd worden dat het voorstel niet raakt aan de aspecten van het gehandicaptenbeleid waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

1.3. Uit het voorgaande volgt dat de Vlaamse Gemeenschap in beginsel bevoegd is voor de aangelegenheid die in het voorstel geregeld wordt.

(1) Zie het advies L. 19.193/8 van 14 november 1989 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap, Parl. St., Vl. Raad, 1989-90, nr. 318-1, p. 57. In dat advies wordt verwezen naar de toelichting bij een amendement van de regering (Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, p. 126) en naar een verklaring van de Minister van Volksgezondheid (Parl. Hand., Senaat, 20 juli 1980, p. 2320).

2. Het voorgaande neemt niet weg dat het voorstel op een aantal specifieke punten strijdig is of zou kunnen zijn met de bevoegdheidsbepalende regels.

2.1. Zo blijkt uit artikel 4, 3°, van het voorstel dat de zorgverzekering openstaat voor personen die "werkelijk verblijven in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad".

Deze bepaling moet getoetst worden aan artikel 128, § 2, van de Grondwet, naar luid waarvan de decreten inzake persoonsgebonden aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad slechts van toepassing zijn, uitzonderingen bij een bijzondere wet buiten beschouwing gelaten, "ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap". De Vlaamse Gemeenschap is in Brussel-Hoofdstad dus enkel bevoegd ten aanzien van bepaalde instellingen, niet ten aanzien van fysieke personen (1).

Hieruit volgt dat het voorgestelde decreet geen verplichtingen zou kunnen opleggen aan inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Inwoners van dat gebied, zowel Nederlands- als anderstaligen, zouden zich wel kunnen aansluiten bij een door de Vlaamse regering erkende zorgkas, en aldus onder de toepassing van de voorgestelde regeling kunnen vallen. Dit komt erop neer dat de regeling voor de bedoelde inwoners alleen maar vrijwillig zou kunnen zijn. Het lijkt twijfelachtig of een dergelijke regeling strookt met de bedoeling van de indieners van het voorstel (zie hierna, algemene opmerking 1).

(1) Zie het voornoemde advies L. 19.193/8 van 14 november 1989, p. 57.

2.2. Artikel 21 van het voorstel voorziet in een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek. Er wordt met name bepaald dat de geschillen betreffende de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van het voorgestelde decreet, behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank (1).

Aldus wordt een aangelegenheid geregeld die volgens artikel 146 van de Grondwet behoort tot de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden. De decreetgever zou hiervoor enkel bevoegd zijn, indien hij zich zou kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet.

Het zou wenselijk zijn dat tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel de nodige verantwoording wordt gegeven voor de toepassing van de voornoemde bepaling van de bijzondere wet. Daarbij zou bijvoorbeeld gewezen kunnen worden op de noodzaak om geschillen waarbij gehandicapten betrokken zijn, door dezelfde rechtbank te laten beslechten (zie thans artikel 582, 1° en 2°, van het Gerechtelijk Wetboek).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de toelichting bij het voorstel wordt benadrukt dat de in het voorstel bedoelde zorgverzekering steunt op de

(1) Het voorstel voorziet in de toevoeging van een 6° aan artikel 582. De aandacht moet erop gevestigd worden dat artikel 582 thans reeds een 6° bevat, toegevoegd bij de wet van 23 april 1998.

solidariteit van de hele bevolking, en dat m.a.w. iedereen zal moeten bijdragen, "volgens een progressief systeem van fiscale of andere aard, naar eigen draagkracht". Het "stringent bewaken van de krachtige solidariteit aan de inkomstenzijde" wordt zelfs een "absolute prioriteit" genoemd (1).

Er moet evenwel vastgesteld worden dat het voorstel nauwelijks een regeling bevat i.v.m. de concretisering van die solidariteit.

Weliswaar bepaalt artikel 12, eerste lid, 4° en 5°, dat de begroting van het Vlaams Zorgfonds o.m. gestijfd wordt door ontvangsten voortvloeiend uit solidaire bijdragen en uit retributies, doch het voorstel bevat geen nadere regels i.v.m. de aard van die bijdragen en retributies.

Nu de bijdragen van de hele bevolking, naar de bedoeling van de indieners zelf van het voorstel, een essentieel aspect van de voorgestelde regeling vormen, kan niet anders dan vastgesteld worden dat de tekst van het voorstel niet volstaat om de zorgverzekering operationeel te maken. Het voorstel zou, wat de financiering betreft, nader uitgewerkt moeten worden.

2. Op tal van punten wordt in het voorstel in een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse regering voorzien. Sommige van die delegaties slaan op vrij belangrijke

(1) Toelichting, pp. 4-5.

onderdelen van het voorstel. In dit verband kan i.h.b. verwezen worden naar de artikelen 4, 1° en 2°, 5, § 1, derde lid, 10, tweede lid, en 16, derde lid.

De gehanteerde techniek heeft tot gevolg dat het voorstel het aan de regering overlaat regelingen te treffen met betrekking tot essentiële aspecten van de beoogde zorgverzekering. Het zou beter zijn dat de decreetgever ten minste de criteria zou aangeven op grond waarvan de regering telkens van de haar toegekende bevoegdheden gebruik zou kunnen maken.

L. 28.583/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER