RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.871/1
van 31 december 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering’

Op 9 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2014.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een aantal besparingsmaatregelen in de zorgverzekering door te voeren. Daartoe worden enkele wijzigingen aangebracht aan het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering’.

De ontworpen wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- het bedrag van de bijdrage voor aansluiting bij een zorgkas wordt verhoogd en geïndexeerd (artikel 1 van het ontwerp);

- er wordt voortaan geen vergoeding meer toegekend aan de zorgkassen voor het verzenden van een aangetekende brief wanneer de zorgpremie minstens twee keer niet is betaald (artikel 2 van het ontwerp);

- de beslissing inzake tenlasteneming voor mantel- en thuiszorg geldt voor onbepaalde duur wanneer de betrokkene op het moment van de indicatiestelling tachtig jaar oud is (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

Luidens artikel 5 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2015.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het eerste en het tweede lid van het in de aanhef vermelde artikel 4, § 5, van het decreet van 30 maart 1999 ‘houdende de organisatie van de zorgverzekering’, alsook, wat de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit betreft, in artikel 10, § 4, van dat decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in de aanhef gewag te worden gemaakt van artikel 4, § 5, *eerste en tweede lid*, en van artikel 10, § 4, van het decreet van 30 maart 1999, met vermelding van de wetshistoriek van die bepalingen.

Artikel 1

4. In artikel 1, 3°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de term “gezondheidsindexcijfer”.

De “gezondheidsindex” is geen vaststaand juridisch begrip. De term verwijst naar het prijsindexcijfer dat berekend wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ‘s lands concurrentievermogen’, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’.

Men verwijze dan ook naar het zo-even genoemde artikel of men neme een definitie van het begrip “gezondheidsindexcijfer” op in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010.

Artikel 2

5. Luidens het ontworpen artikel 16, eerste zin, bezorgt elke zorgkas aan het Vlaams Zorgfonds elektronisch de gegevens van de personen aan wie een aangetekende brief als vermeld bij artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 verstuurd is volgens de voorwaarden die door dat fonds worden bepaald.

5.1. Krachtens artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ , die ook op de gemeenschappen en de gewesten van toepassing is, dienen persoonsgegevens te worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen zij niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

In de huidige regeling wordt het bezorgen van de “persoonsbestanden” aan de Vlaamse Zorgkas gekoppeld aan de uitbetaling van de vergoeding voor het verzenden van de genoemde aangetekende brief. Nu de ontworpen regeling ertoe strekt die vergoeding te laten wegvallen, rijst de vraag welke voortaan de finaliteit is van het bezorgen van de gegevens van de personen waaraan die brief is verzonden en, desgevallend, of de verplichting om die persoonsgegevens te bezorgen noodzakelijk is voor het bereiken van de beoogde finaliteit en daarmee proportioneel is. Zo het ontworpen artikel 16 behouden kan blijven, dient die finaliteit in ieder geval in dit artikel te worden uitgedrukt. Tevens dient te worden bepaald welke gegevens moeten worden bezorgd.

5.2. In hetzelfde ontworpen artikel 16, eerste zin, wordt een delegatie toegekend aan het Vlaams Zorgfonds om de voorwaarden te bepalen waaronder haar de erin bedoelde persoonsgegevens worden bezorgd.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Uit wat voorafgaat volgt dat de delegatie aan het Vlaams Zorgfonds hoogstens betrekking kan hebben op de praktische manier waarop de betrokken gegevens elektronisch dienen te worden bezorgd, maar niet op inhoudelijke elementen van de gegevensuitwisseling, die

door de decreetgever of, binnen de grenzen waarbinnen ter zake delegaties toelaatbaar zijn,[1] door de Vlaamse Regering moeten worden vastgelegd.

Artikel 5

6. Luidens artikel 5 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2015. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, kan het besluit niet worden genomen en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad vóór die datum. De regeling zal derhalve uitwerking krijgen met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gelet hierop is de retroactiviteit die aan artikel 2 van het te nemen besluit wordt verleend, problematisch in zoverre met het ontworpen artikel 16 wordt beoogd de vergoeding voor het versturen van de erin vermelde brieven te laten wegvallen en er tussen 1 januari 2015 en de datum waarop het te nemen besluit wordt bekendgemaakt dergelijke brieven zouden worden verzonden. Volgens de gemachtigde worden die brieven in de praktijk nooit verzonden in januari, in welk geval de retroactiviteit evenwel doelloos is. Zowel in de hypothese dat reeds brieven zijn verzonden als in de hypothese dat zulks niet het geval is, dient artikel 2 van het ontwerp derhalve te worden uitgezonderd van de retroactiviteit.

7. In ieder geval schrijve men in artikel 5 van het ontwerp “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jan SMETS

[1] Mede gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.