

Naar een Vlaamse sociale bescherming?

Jürgen Vanpraet
Universiteit Antwerpen



FORUM FEDERALISME

Het Vlaamse Regeerakkoord

- Basisdecreet Vlaamse sociale bescherming
 - De bestaande zorgverzekering
 - Uitvoering maximumfactuur in de thuiszorg
 - Een Vlaamse basishospitalisatieverzekering
 - Financiële ondersteuning van kinderen
 - Begrenzing kosten residentiële ouderzorg

Probleemstelling

1. Vlaamse basishospitalisatieverzekering

<-> federale ziektekostenverzekering

<-> federale verzekeringsrecht

2. Financiële tegemoetkoming kinderen

<-> federale kinderbijslag

Opzet: Verkenning van contouren



FORUM FEDERALISME

1. Vlaamse

basishospitalisatieverzekering

<-> Federale ziektekostenverzekering

Vlaamse hospitalisatieverzekering

- Begrip
- Van private verzekeringsovereenkomst naar aspect van sociaal beleid
 - Wet 20 juli 2007 (private verzekeraars)
 - Wet 11 mei 2007 (ziekenfondsen)

Vlaamse hospitalisatieverzekering

- Vlaamse regeerakkoord
 - Beperkt tot tweepersoonskamer
 - Voor iedereen betaalbaar
 - Beheersen van de kosten
- Nota van N-VA-senator Louis Ide 23 maart 2009

Bevoegdheidsrechtelijk kader

- gemeenschapsbevoegdheden (art. 5, §1 BWHI)
 - Gezondheidszorg (M.u.v. ziekte- en invaliditeitsverzekering)
 - Bijstand aan personen
- federale bevoegdheid
 - Sociale zekerheid (art. 6, §1, VI, vijfde lid, 2° BWHI)
 - Ziekte- en invaliditeitsverzekering (art. 5, 1, I, 1, c) BWHI)

Zorgverzekeringscasus als precedent?

1. Geen loutere uitbreiding zorgverzekering tot dekking van medische kosten

- Zorgrisico (niet-medische kosten) als bevoegdheidsverdelend criterium (GwH 33/2001)
- Onderscheid risico tussen
 - Zorgverzekering: niet-medische kosten (zorg)
 - Vlaamse hospitalisatieverzekering: medische kosten (ziekte)

Zorgverzekeringscasus als precedent?

2. Modaliteiten irrelevant?

- GwH 33/2001: wijze van organisatie irrelevant (verzekering, aansluiting, bijdragen en risicocompensatie)
- Forfaitaire vs. kostengerelateerde prestaties
- Wijze van financieren? Geen bijdragen op arbeid?

Zorgverzekeringscasus als precedent?

3. Wat de principes betreft:

a) *Basisbeginsel: exclusiviteit*

- Eén en slechts één overheid is bevoegd om een bepaalde aangelegenheid te regelen (exclusiviteitsbeginsel)
- Parl. Voorbereidingen Bijz. W. + GwH 139/2006
"de exclusieve bevoegdheid van de federale staat in de aangelegenheid van de ziekte- en invaliditeitsverzekering"

Zorgverzekeringscasus als precedent?

- “Aangelegenheid”: zowel bestaande als potentiële dekking van medische kosten
- Dekking medische kosten: federale bevoegdheid met uitzondering van de gemeenschappen? (exclusiviteit)?

Zorgverzekeringscasus als precedent?

b) Van exclusiviteit naar "dubbel aspect"-benadering

- GwH 33/2001 → zorgrisico: gemeenschapsbevoegdheid
- GwH 11/2009 → zorgrisico: ook op grond federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid (cf. ziekteverzekering)
- Voor zover geen afbreuk aan de bevoegdheid van de ander

Zorgverzekeringscasus als precedent?

- “Dubbel aspect”-benadering voor niet-medische kosten (zorgrisico)
 - Gemeenschappen bevoegd als aspect eigen bevoegdheid (bijstand aan personen)
 - Federale overheid bevoegd als aspect eigen bevoegdheid (sociale zekerheid)
- “Dubbel aspect”-benadering ook voor medische kosten (ziektekosten)?

Zorgverzekeringscasus als precedent

- Gemeenschappen: Aspect "bijstand aan personen" omvat aanvullende diensten en activiteiten ziekenfondsen (GwH 23/92)

Federale overheid weliswaar bevoegd om aan te duiden welke "aanvullende diensten en activiteiten door de ziekenfondsen moeten of kunnen worden opgezet naast hun taak op het domein van de verplichte ziekteverzekering"

Maar: "Zelfs indien sommige van die aanvullende diensten en activiteiten materies zouden omvatten die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen zouden ressorteren, dan ontnemt dit aan de nationale overheid niet de bevoegdheid om de ziekte- en invaliditeitsverzekering, en dus het statuut van de ziekenfondsen, te regelen"

Ook hospitalisatieverzekering?

Zorgverzekeringscasus als precedent?

- Federale overheid: bevoegd voor aspect “ziektekostenverzekering”
 - Ziektekosten federaal, maar:
 - remgeld valt buiten bevoegdheid ziektekosten
 - GwH 136/2000: Wetgevende bepalingen die betrekking hebben op het bedrag dat bovenop de ziektekostenverzekering komen (in casu vastleggen beperking erelonen), vallen *“buiten het domein van de ziekte- en invaliditeitsverzekering zelf”*
 - GwH 33/2001: Federale bevoegdheid beperkt tot *vastgestelde reglementering*

Zorgverzekeringscasus als precedent?

- Tussenbesluit:

Aanwijzingen in RS dat gemeenschappen bevoegd zijn om aanvullende tegemoetkomingen te verstrekken boven de bestaande federale ziektekostenverzekering

- Verhouding tussen bevoegdheden?

Parallel of concurrerend?

- Parallel (gelijktijdig bevoegd) of concurrerende bevoegdheid (niet gelijktijdig bevoegd)?
- GwH 33/2001:
 - Sociale zekerheid beperkt tot de « *vastgestelde reglementering* »Quid, niet gedekte kosten? gemeenschappen
 - de bevoegdheidstoewijzingen inzake bijstand aan personen en inzake sociale zekerheid moeten “*op dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat ze verenigbaar zijn*”

Parallel of concurrerend?

- Aanwijzing dat gemeenschappen slechts bevoegd zijn voor de dekking van kosten in de mate dat het federaal niet gedekt wordt (concurrerend mechanisme)
- *De facto* concurrerend Vgl. Art. 6, §2 Zorgverzekeringsdecreet: geen dubbele dekking

1. Vlaamse

basishospitalisatieverzekering

<-> Federale bevoegdheid verzekeringsrecht

Verzekeringsrecht

- Art. 6, §1, VI, vijfde lid, 2° BWHI
 - Vrijwaring economische unie
 - "*alleen*" de federale overheid bevoegd voor
 - verzekeringsrecht
 - Reglementering en controle op verzekeringsinstellingen
- Nu:
 - Landverzekeringswet van 25 juni 1992
 - Wet 9 juli 1975 op controle der verzekeringsondernemingen
 - federale bevoegdheid

Verzekeringsrecht

- Vlaamse regeerakkoord:
 - Aanvullende hospitalisatieverzekering: federaal
 - Vlaamse Basishospitalisatieverzekering?
- Interferentie met federale bevoegdheid inzake verzekeringsrecht

Verzekeringsrecht

- Zorgverzekeringsarrest 8/2003

“Uit het federale bevoegdheidsvoorbehoud inzake verzekeringsrecht volgt echter niet dat een decreetgever in de uitvoering van de bevoegdheden die de zijne zijn, geen verzekeringsmechanisme zou kunnen invoeren, voor zover hij dat doet met inachtneming van de door de federale wetgever voorgeschreven reglementering.”

→ Inrichten van verzekeringsmechanismen
instrumentele bevoegdheid van de
gemeenschappen

Verzekeringsrecht

- **Omvang instrumentele bevoegdheid**
 - Publieke verzekeringsmechanisme: ja (vgl. Zorgverzekering)
 - Wettelijke verzekering (bijdrage, aansluiting ed)
 - Zorgkassen als louter "doorgeefluik"
 - Financieel risico bij de overheid
 - Verplichte private verzekering met eigen wetgevend kader (vgl. Arbeidsongevallenverzekering)?

Verzekeringsrecht

- Vgl. arbeidsongevallenverzekering
 - Eigenlijke verzekering
 - Overeenkomst met verzekeraar
 - contractueel bedongen premies
 - Tegen marktvoorwaarden en op eigen risico verzekeraar
 - Met specifiek wettelijk kader dat afwijkt van gemeen recht (arbeidsongevallenwet)

Verzekeringsrecht

- Parl. voorbereiding Bijz. W.: stelsel AOV is verzekeringsrecht
 - Federale bevoegdheid inzake verzekeringsrecht omvat ook arbeidsongevallenverzekeringwet
 - Economische eenheid – uniforme normen
 - Verwijzing naar verzekeringsbegrip uit Europese schadeverzekeringsrichtlijn
 - HvJ 18 mei 2000, C-206/98 (arbeidsongevallenverz. is verz.)
 - Gevolgen (vrij verkeer en gelijke behandeling)

Verzekeringsrecht

- Maar...
 - Evolutie opvatting over de bevoegdheidsverdeling
 - Nuttige uitleg eigen bevoegdheden (instrumentele bev.)
 - Cf. vennootschapsrecht en administratieve rechtscolleges
 - Impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI): betreden federale bevoegdheid als
 - Noodzakelijk
 - Marginale weerslag op federale bevoegdheid
 - Zich lenen tot een gedifferentieerde regeling (lex specialis)

Besluit

Bevoegdheid Vlaamse hospitalisatieverzekering

<-> federale bevoegdheid ziektekosten

- Aanwijzingen in RS dat aanvullingen door de gemeenschappen mogelijk zijn voor zover geen dubbele dekking
- Geen financiering uit arbeid

<-> federale bevoegdheid verzekeringsrecht

- Publiek verzekeringsmechanisme: ja
- Verplichte private verzekering met eigen decretaal kader?

2. Financiële tegemoetkoming aan kinderen

<-> kinderbijslag

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Vlaamse regeerakkoord
 - Financiële ondersteuning kinderen bij geboorte, eerste en tweedelevensjaar
 - Verhoogde schooltoelage
- Verhoogde schooltoelage: onderwijsbevoegdheid (art. 127, §1 Grondwet)

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Federale bevoegdheid (Art. 6, §1, VI, laatste lid, 12° BWHI)
 - Sociale zekerheid federale bevoegdheid
 - incl. Kinderbijslag (Parl. voorbereidingen)
- Gemeenschapsbevoegdheid (Art. 5, §1, II, 1° BWHI)
 - Bijstand aan gezinnen en kinderen

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Tegemoetkoming aan kinderen:
 - enkel de federale overheid bevoegd (exclusiviteitsbeginsel)
 - of "dubbel aspect"-benadering?
 - Federaal ogv bevoegdheid sociale zekerheid
 - Gemeenschappen ogv bijstand aan gezinnen en kinderen

Financiële tegemoetkoming kinderen

- GwH 104/2004 (FCUD)
 - Financiële steun aan kinderopvangvoorzieningen
 - Federale overheid: het is kinderbijslag
 - Eindbestemmingen (dmv derdebetalersstelsel) zijn kinderen die recht geven op kinderbijslag
 - Vlaamse Gemeenschap: bijstand aan personen
 - Subsidiëring kinderopvangvoorzieningen
 - Exclusieve gemeenschapsbevoegdheid

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Grondwettelijk Hof 104/2004 – grondwetsconforme interpretatie
 - Financiële steun geïnterpreteerd als **rechtstreekse subsidie** aan kinderopvangvoorzieningen
→ gemeenschapsbevoegdheid (bijstand aan gezinnen en kinderen)
 - Financiële steun geïnterpreteerd "*als aanvullende kinderbijslag die wordt uitbetaald **ten behoeve van de rechthebbenden op kinderbijslag voor werknemers***")
→ federale overheid bevoegd (sociale zekerheid)

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Gevolgen
 - “Dubbel aspect”-benadering inzake kinderbijslag
 - Éénzelfde norm kan gelezen worden als een federale bevoegdheid en als een gemeenschapsbevoegdheid
 - Geen exclusieve bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie
 - Gemeenschappen bevoegd voor financiële ondersteuning aan kinderen (dmv subsidies aan kinderopvangvoorzieningen)

Financiële tegemoetkoming kinderen

- Open vragen:
 - 1) Kunnen gemeenschappen ook **individualiseerbare uitkeringen** toekennen aan kinderen (al dan niet via derdebetalersstelsel)?
 - individuele uitkeringen zijn een gemeenschapsbevoegdheid (Zorgverzekeringsarresten)
 - Voor zover het niet gelinkt is aan federale rechthebbenden op kinderbijslag (A contrario GwH 104/2004 en Advies Raad van State 31/08/06)

Financiële tegemoetkoming kinderen

2) Wijze van financiering?

- GwH 104/2004 (grondwetsconforme interpretatie)
 - verenigbaar met federale bevoegdheid voor zover het gestijfd worden met inkomsten uit "*sociale zekerheidsbijdragen en ermee gelijkgestelde inkomsten*"
 - Gevolg: als niet gefinancierd met sociale zekerheidsbijdragen, gemeenschappen bevoegd

Besluit

Bevoegdheid Vlaamse tegemoetkoming aan kinderen

- Aanwijzingen in RS dat bijkomende tegemoetkoming aan kinderen door de gemeenschappen mogelijk is voor zover:
 - Niet gekoppeld aan de rechthebbenden op kinderbijslag (werknemers)
 - Geen financiering met socialezekerheidsbijdragen (inkomsten uit arbeid)
- Gevolg: geen band met arbeid

Algemeen besluit

- Aanwijzingen in rechtspraak van volgende evoluties in sociale bescherming:
 - Van exclusiviteit naar “dubbel aspect”-benadering.
 - Gemeenschappen voor zover bijstand aan personen
 - Federale overheid voor zover sociale zekerheid
 - Een sociale zekerheid op twee snelheden – opwaartse concurrentie?
- Vragen van coördinatie:
 - Overleg/Samenwerkingsakkoord
 - Concurrerend mechanisme – geen dubbele dekking van kosten?