

Rapport 26

Handhaving en geschillenbeslechting in het beleidsdomein WVG

Onderzoeker: Ruth D'haese

Promotor: Prof. dr. Johan Put

Samenvatting

Opzet en situering onderzoek

De overheid draagt binnen het domein van de zorg- en hulpverlening de eindverantwoordelijkheid voor een kwaliteitsvolle zorgverlening. Dit veronderstelt o.a. dat de overheid waakt over de handhaving van de regelgeving die de kwaliteit van de zorgverlening nastreeft.

Handhaving is een ruim concept. Het omvat elke handeling bedoeld om de toepassing en naleving van wetten en regels te bevorderen. Het bevorderen van de correcte toepassing en naleving van regelgeving omvat enerzijds de mogelijkheid voor de overheid om op te treden door o.m. toezicht te houden en sancties op te leggen bij miskening van de regelgeving door de rechtsonderhorige, maar ook de mogelijkheid voor de rechtsonderhorige om te reageren tegen de (vermeend) foute toepassing van regelgeving door de overheid bij het nemen van beslissingen en het opleggen van sancties. De mogelijkheid van geschillenbeslechting tussen rechtsonderhorige en overheid is ook onontbeerlijk in een rechtsstaat.

Dit rapport beoogt de studie van de administratieve en jurisdictionele geschillenbeslechting binnen het WVG-beleidsdomein. Beide vormen van geschillenbeslechting worden verhelderd aan de hand van de algemene kenmerken ervan en worden vervolgens ingedeeld. In het administratief beroep is vooral het onderscheid tussen het niet-georganiseerd en het georganiseerd beroep van belang. Dit onderscheid wordt zowel theoretisch gekaderd als afgetoetst aan de WVG-regelgeving. Bij het jurisdictioneel beroep wordt bij het maken van de indeling op zoek gegaan naar de (principes inzake) de rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges. Vervolgens worden de regels inzake (en opties omtrent) de concrete toewijzing van de bevoegdheid aan een rechtscollege onderzocht. Ook daar wordt het opgebouwd kader tegelijk afgetoetst aan de WVG-regelgeving. Telkens gaat ook aandacht naar de inhoud van het administratief of jurisdictioneel optreden. Tot slot komen de voor- en nadelen van beide vormen van geschillenbeslechting aan bod. Doorheen het onderzoek worden telkens ook knelpunten of inconsistenties aangegeven en waar mogelijk aanbevelingen gedaan.

Het onderzoeksdomein wordt daarmee afgebakend door het onderwerp, nl. de geschillenbeslechting en meer specifiek het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties. Het bestaan van andere administratieve reactievormen, zoals de 'second opinion', het (niet-georganiseerd) administratief willig of hiërarchisch beroep wordt hiermee niet ontkend, maar vormt niet de focus van het onderzoek. Bij de jurisdictionele geschillenbeslechting ligt de focus op het onderzoek naar de regeling omtrent een *individueel* geschil tussen rechtsonderhorige en bestuur n.a.v. een beslissing of sanctie. Het aanvechten van regelgeving op zich, los van een individuele (daarop gebaseerde) beslissing of sanctie gaat de context van dit onderzoek te buiten. Een tweede afbakening van het onderzoeksdomein vormt de materie waarin dit onderwerp wordt onderzocht, zijnde de WVG-reglementering, wat een onderzoek naar geschillenbeslechting in het kader van het strafrecht uitsluit.

Om dit opzet te realiseren wordt gebruik gemaakt van de klassieke juridische onderzoeksmethode, zijnde de analyse van wetgeving (en de voorbereidende werken daarbij), rechtspraak en rechtsleer.

Inhoud

Het **eerste deel** van het onderzoek gaat in op het **ruimere kader** van handhaving, de vereiste van rechtsbescherming en de positie van geschillenbeslechting daarbinnen. Dit levert de achtergrond op waartegen het onderzoek wordt gevoerd en laat toe het opzet en de afbakening van het onderzoek scherp te stellen.

Het **tweede deel** van het onderzoek heeft tot doel de **administratieve geschillenbeslechting**, zoals actueel geregeld in het WVG-beleidsdomein, te bestuderen. Om dit te realiseren wordt eerst onderzocht wat het administratief beroep inhoudt en wat er de algemene kenmerken van zijn. Vervolgens wordt nagegaan welke verschillende vormen van administratief beroep kunnen worden onderscheiden. Daarbij wordt het administratief beroep ingedeeld op basis van een dubbel (en onderling combineerbaar) criterium: (1°) de aard van het orgaan dat wordt verzocht uitspraak te doen en (2°) het al dan niet voorhanden zijn van een uitdrukkelijke norm die de organisatie van het administratief beroep regelt.

Vervolgens wordt onderzocht hoe de administratieve geschillenbeslechting zoals geregeld in de actuele WVG-regelgeving, in deze indeling kan worden ingepast. Daarbij staat het al dan niet georganiseerd karakter van het administratief beroep (omwille van de implicaties ervan) centraal. Een eerste vaststelling is dat in de WVG-regelgeving veeleer 'bezwaar'procedures dan 'beroeps'procedures zijn georganiseerd. Om een beter beeld te krijgen van deze bezwaarprocedures, wordt eerst de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG onderzocht, zijnde de belangrijkste administratieve bezwaarprocedure binnen WVG t.a.v. voorzieningen. Vervolgens wordt nagegaan of deze bezwaarprocedure al dan niet als een georganiseerd administratief beroep kan worden bestempeld. Om hierover uitspraak te kunnen doen, wordt een **theoretisch kader** opgebouwd omtrent de vraag wanneer een **administratief beroep als georganiseerd** wordt **gekwalificeerd**. Om te beoordelen of een administratieve bezwaar- of beroepsprocedure een georganiseerd karakter heeft, zijn er twee opties: het onderzoeken van (1) de wil van de wetgever, dan wel van (2) de kenmerken van het (georganiseerd) administratief beroep. We onderzoeken welke kenmerken moeten aanwezig zijn opdat er sprake zou zijn van een georganiseerd administratief beroep. Daarbij komen we tot een oplistijng en invulling van de kenmerken waaraan *elk* (zowel het niet als het wel georganiseerd) administratief beroep moet voldoen en van de kenmerken die *eigen* zijn aan het *georganiseerd* administratief beroep.

Kenmerkend voor *elk* administratief beroep, is dat:

- het beroep moet worden ingesteld bij een orgaan van actief bestuur;
- het beroep moet gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling;
- het beroep moet strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing;
- het beroepsorgaan zich moet kunnen uitspreken over zowel de legaliteit als opportuniteit van de beslissing.

In het kader van een *georganiseerd* administratief beroep is bovendien vereist dat:

- er een normatieve regeling voorhanden is;
- het beroepsorgaan verplicht is zich over het beroep uit te spreken.

Daarbij merken we nog op dat zowel tegen een niet-uitvoerbare als tegen een (wel) uitvoerbare beslissing een georganiseerd administratief beroep mogelijk is. Daarom gebruiken we het al dan niet uitvoerbaar karakter van een beslissing niet als criterium. Tot slot geldt in het kader van het georganiseerd administratief beroep ook nog de uitputtingsvereiste, wat impliceert dat het georganiseerd administratief beroep verplicht moet worden uitgeput alvorens een ontvankelijk juridictioneel beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State (op basis van diens vaste rechtspraak). De uitputtingsvereiste geldt ook ten aanzien van de gewone rechter in zoverre regelgeving hierin expliciet voorziet. Aangezien deze vereiste in hoofdzaak een juridictionele grondslag heeft, hanteren we het eerder als contra-argument: wanneer regelgeving de verplichting het administratief beroep uit te putten alvorens naar de Raad van State te stappen uitdrukkelijk uitsluit, dan betreft het *geen* georganiseerd administratief beroep.

De toetsing van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG aan dit theoretisch kader leidt tot de conclusie dat deze bezwaarprocedure een georganiseerd karakter heeft. Vervolgens wordt onderzocht welke andere administratieve bezwaar- en beroepsprocedures binnen WVG te vinden zijn, zowel t.a.v. voorzieningen als t.a.v. individuen. Daarbij worden deze bezwaarprocedures (beknopter) aan dit kader afgetoetst. Ook bij een aantal van die procedures (bv. adviescommissie VAPH en bezwaarcommissie zorgverzekering) vinden we sterke argumenten dat deze te kwalificeren zijn als een georganiseerd administratief beroep.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de **verhouding tussen de verschillende beroepsvormen**, zijnde in hoofdzaak de vraag naar de mogelijkheid om het niet en wel georganiseerd beroep achtereenvolgens of zelfs tegelijk aan te wenden en wat de impact daarvan is op de beroepstermijnen. Ook onderzoeken we **de inhoud van het optreden van de administratie** in het kader van deze administratieve bezwaar- en beroepsprocedures. Dit optreden omvat een onderzoek van zowel de wettigheid als de opportuniteit van de beslissing, met daarbij ruimte voor een prospectieve beoordeling. Ook heeft het onderzoek een devolutieve werking, wat inhoudt dat de zaak in zijn geheel wordt voorgelegd aan het beroepsorgaan. Binnen het WVG-beleidsdomein wordt in het kader van een bezwaarprocedure vaak ook gewerkt met adviescommissies die een (niet-bindend) advies geven. Het bestuur, dat een hervormingsbevoegdheid heeft en in principe de mogelijkheid van een *reformatio in peius*, zal rekening moeten houden met het advies en het betrekken in (de motivering van) zijn besluitvorming. Het instellen van een administratief beroep heeft in principe geen schorsende werking t.a.v. de bestreden beslissing, tenzij WVG-regelgeving expliciet een schorsende werking verleent.

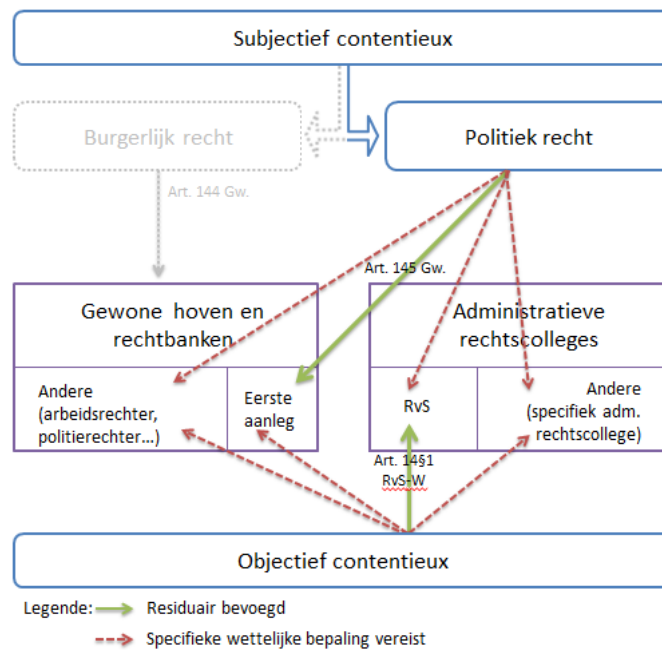
Tot slot belichten we nog de **voor- en nadelen** van een beroep op de administratieve geschillenbeslechting. De administratieve procedure is in zekere zin "lichter" te noemen en laat (mede daardoor) toe een geschil op te lossen zonder dat naar de rechter moet worden gestapt. Het administratief beroep heeft zo een belangrijke rechtsbeschermende functie en kan ervoor zorgen dat er minder geschillen bij de rechter terechtkomen. Tegelijk kan *enkel* het administratief beroep nooit volstaan. In

een rechtsstaat is de mogelijkheid van een rechterlijke controle vereist; dit vloeit ook voort uit het internationaal recht.

Het **derde deel** gaat in op deze **jurisdictionele geschillenbeslechting**. Deze studie heeft een dubbele doelstelling, nl. binnen het WVG-beleidsdomein 1° de *bestaande* toewijzing van de bestuursgeschillen aan de onderscheiden rechtscolleges plaatsen en toetsen; 2° een duidelijk beeld geven van de opties en beperkingen bij het toebedelen van geschillen bij het opstellen van *nieuwe* regelgeving. Ook hier beoogt het onderzoek zowel de uitwerking van een theoretisch kader als de analyse en toetsing van de actuele WVG-regelgeving.

Daarbij gaan we eerst begripsverkenkend in op de eigenschappen van de jurisdictionele bescherming tegen de overheid. Vervolgens wordt de rechtsmachtverdeling bestudeerd en daarop voortbouwend, de concrete toewijzing van de rechtsmacht. We starten de studie van de **rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges** door een algemene schets te maken van de toepasselijke grond(wettelijke) regels, vervat in de artikelen 144, 145 en 146 van de Grondwet. Het doel daarbij is de centrale begrippen en begripspaaren te identificeren die in het onderzoek de 'splitsingspunten' vormen op het te volgen pad naar de bevoegde rechter in het kader van bestuursgeschillen binnen WVG. Een centraal begripspaar is het onderscheid tussen het subjectief contentieus, waarin het herstel of de handhaving van een subjectief recht centraal staat, en het objectief contentieus, dat betrekking heeft op de (on)rechtmatigheid van een bestuurshandeling. Binnen het subjectief contentieus wordt nog het onderscheid gemaakt tussen de burgerlijke en politieke rechten; het contentieus binnen WVG heeft betrekking op politieke rechten. In het subjectief contentieus zijn de 'gewone' hoven en rechtbanken in beginsel bevoegd voor geschillen over politieke subjectieve rechten, maar de wetgever kan ook de rechtsmacht (expliciet) toekennen aan een buitengerechtelijk (administratief) rechtscollege. Naast dit subjectief contentieus bestaat nog het objectief contentieus waarvoor evenzeer buitengerechterlijke (administratieve) rechtscolleges kunnen worden ingesteld.

Op basis van deze indeling kan nog niet worden vastgesteld welk rechtscollege zich in het subjectief of objectief contentieus concreet kan/zal uitspreken. Het onderzoek beoogt deze vraag vervolgens te beantwoorden. Eerst komt de geschillenbeslechting door de 'gewone' rechter en de inhoud van dit rechterlijk optreden aan bod, en vervolgens de geschillenbeslechting door de administratieve rechtscolleges. Daarbij bestuderen we het optreden van de Raad van State, in het bijzonder als annulatierechter, evenals de mogelijkheid bestuursgeschillen toe te vertrouwen aan specifieke administratieve rechtscolleges. Ook daar wordt aandacht besteed aan de inhoud van het rechterlijk optreden. Zo komen we tot een overzicht van de mogelijkheden inzake de **concrete toewijzing van de rechtsmacht**, dat we visualiseren in volgend schema.



Parallel met het tweevoudige doel van de studie van de jurisdictionele geschillenbeslechting, kan de opgebouwde schets van de concrete toewijzing van de rechtsmacht worden weergegeven aan de hand van het antwoord op twee vragen:

1° Wie is de bevoegde rechter voor een geschil in de context van de **bestaande WVG-regelgeving**? Allereerst moet worden nagegaan of er een specifieke bevoegdheidstoewijzing voorhanden is. Is dit het geval, dan is de aangewezen rechtbank bevoegd. Is er geen specifieke toewijzing (wat overigens vaak het geval is binnen WVG), dan moet de vraag worden gesteld wat het werkelijk voorwerp is van het geschil: wordt het herstel/de handhaving van een (politek) subjectief recht gevraagd, dan gaat het om het subjectief contentieux waarvoor de rechtbank van eerste aanleg de residuaire bevoegdheid heeft. Betreft het het aanvechten van de wettigheid van een bestuurshandeling, dan gaat het om het objectief contentieux waarvoor de Raad van State residuaire bevoegd is.

2° Welke rechter kan/moet bevoegd worden gemaakt bij het opstellen van **nieuwe regelgeving** binnen het WVG-beleidsdomein? Hiervoor geldt dezelfde indeling. De mogelijkheid bestaat om geschillen expliciet toe te wijzen aan hetzij een rechtbank behorende tot de 'gewone' hoven en rechtbanken, hetzij aan de Raad van State of aan een (op te richten) specifiek administratief rechtscollege. Daarbij moet in de regel deze keuze worden beargumenteerd op grond van de impliciete bevoegdheden én moet desgevallend worden voorzien in een argumentatie omtrent het specifiek gekozen rechtscollege. De optie bestaat om een geheel 'pakket' van geschillen inzake een bepaalde materie toe te wijzen aan één rechtbank. Indien geen expliciete regeling is getroffen, geldt de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg (subjectief contentieux) dan wel van de Raad van State (objectief contentieux). Wat de reactie betreft van de rechtsonderhorige tegen een sanctie opgelegd door de administratie, wordt vermeld dat in zoverre de bevoegdheid daarvan kennis te nemen niet (expliciet) is opgedragen aan een 'gewone' rechter, de Raad van State bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

Om de puzzel van de (mogelijkheid van) toewijzing van bevoegdheid aan een rechtscollege te vervolledigen, wordt tot slot nog aandacht besteed aan de **vereiste van volle rechtsmacht en de impact** ervan op de mogelijkheid om de bevoegdheid toe te wijzen aan de Raad van State. Meer

bepaald moet een recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht worden gegarandeerd aan de burger die binnen WVG een administratieve beslissing of sanctie betwist. Het toepassingsgebied en de inhoud van deze vereiste wordt bestudeerd. De conclusie is dat de Raad van State in de huidige stand van de rechtspraak geacht wordt volle rechtsmacht te hebben wanneer hij als annulatierechter optreedt. De vereiste van volle rechtsmacht legt bijgevolg geen beperking op bij het maken van de keuze door de wetgever om de rechtsmacht toe te wijzen aan hetzij de 'gewone' rechtscolleges, hetzij de Raad van State.

We plaatsen in het onderzoek tot slot ook **de voor- en nadelen** van de administratieve en de juridictionele geschillenbeslechting tegenover elkaar; deze kunnen worden afgewogen bij het beslissen al dan niet een georganiseerd administratief beroep in te schrijven.

In dit onderzoek wordt zo het juridisch raamwerk opgebouwd inzake het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties. Binnen dit juridisch raamwerk moeten vervolgens keuzes worden gemaakt omtrent wat de meest wenselijke optie is. Het gaat hier in belangrijke mate om beleidskeuzes, waarover we ons in dit onderzoek niet kunnen uitspreken, al kan de juridische analyse er uiteraard wel toe bijdragen onderbouwde beleidskeuzes te maken. Waar mogelijk hebben we wel juridisch onderbouwde aanbevelingen gedaan. Deze hebben vooral betrekking op het expliciteren van keuzes en de nood aan coherentie in de WVG-regelgeving. In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek brengen we **de essentie van dit juridisch raamwerk en de belangrijkste aanbevelingen daarbij** samen en lijsten we de (hoofd)keuzes op die de wetgever moet maken bij het regelen van de geschillenbeslechting binnen WVG.