

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 89.631 van 15 september 2000

A. 89.855/VI-15.436

In zake: **de vereniging zonder winst oogmerk
"Les Cliniques Saint-Joseph",**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Sociale Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Eric MARON, advocaat,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel.

**DE WND. VOORZITTER VAN DE VIe KAMER
VAN DE RAAD VAN STATE,
RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien de vordering die de vzw "Les Cliniques Saint-Joseph" op 28 februari 2000 heeft ingesteld met het oog op de schorsing van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 23 december 1999 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1999;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van dezelfde handeling vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van Mevr. DEBROUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 29 augustus 2000, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 12 september 2000 om 14.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en van de beschikking tot vaststelling van de rechtsdag;

Gezien het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. J. BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. M. JASPAR, loco Mr. E. MARON, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van Mevr. DEBROUX, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat meer bepaald uit artikel 87 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, gewijzigd bij de wet van 30 maart 1994, blijkt dat de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, binnen een totaal budget voor het Rijk, vastgelegd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor ieder ziekenhuis, op basis van een budget van financiële middelen en van een quotum van verpleegdagen, de prijs per verpleegdag vaststelt;

Overwegende dat het ministerieel besluit van 2 augustus 1986, uitgevaardigd op basis van artikel 87 van de genoemde wet op de ziekenhuizen, de voorwaarden en regelen heeft bepaald voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten;

Overwegende dat de verzoekende partij aanvoert dat artikel 43, § 3, van dat ministerieel besluit van 2 augustus 1986 bepaalt dat voor de spoedgevallendiensten punten worden toegekend per honderd bedden, waarbij basispunten worden toegekend op basis van in de nomenclatuur gestelde criteria (nr. 590100, nr. 590122, nr. 590144) en waarbij dat getal wordt verhoogd op basis van de waarde per bezet bed van de toeslagen voor dringende geneeskundige verstrekkingen; dat ze uitlegt dat die punten worden toegekend op basis van een rangschikking in decielen, waarbij de basispunten worden vermenigvuldigd met 1 voor het eerste, het tweede, het vierde en het vijfde deciel, met 1,20 voor het zesde deciel, met 1,40 voor het zevende deciel, met 1,60 voor het achtste deciel, met 1,80 voor het negende deciel en met 2 voor het tiende deciel; dat echter 15 punten worden toegekend aan ziekenhuizen die beantwoorden aan de criteria van nr. 590122 of nr. 590144, waarbij dat minimum van 15 punten vaststaat zodra het ziekenhuis erkend is voor de functie "eerste opvang van spoedgevallen" en verhoogd wordt tot 30 punten wanneer het ziekenhuis erkend is voor de functie "gespecialiseerde spoedgevallenzorg";

Overwegende dat bij artikel 19 van de bestreden handeling de volgende wijzigingen worden aangebracht in artikel 43, § 3, 2°, b), van het genoemde ministerieel besluit van 2 augustus 1986 :

- " - in punt b.1) worden de woorden "4 punten" vervangen door de woorden "5 punten";
- in punt b.2) worden de woorden "gedurende de twee laatst gekende dienstjaren" ingevoegd tussen de woorden "gehospitaliseerde patiënten" en "zoals bedoeld in artikel 26, § 1" en de laatste alinea wordt vervangen door volgende alinea:
"Voor de drie eerste decielen, worden de basispunten vermenigvuldigd met 1; voor het 4e, 5e en 6e deciel met 1,20; voor het 7e deciel met 1,40; voor het 8e deciel met 1,60; voor het 9e deciel met 1,80; voor het 10e deciel met 2.";
- in punt b.4), worden de twee laatste zinnen vervangen door de volgende zin:
"Vanaf het ogenblik dat een ziekenhuis erkend is hetzij voor de functie "eerste opvang van spoedgevallen", hetzij voor de functie "gespecialiseerde spoedgevallenzorg", wordt het minimum van 15 punten slechts één keer verzekerd voor één van de twee functies.";

Overwegende dat de partijen uitleggen dat als gevolg van de omstreden wijziging de ziekenhuizen die zowel voor de functie "gespecialiseerde spoedgevallenzorg" als voor de functie "eerste opvang van spoedgevallen" erkend zijn, vóór de inwerkingtreding van de bestreden handeling in verschillende vestigingen konden rekenen op een gewaarborgd minimumaantal "punten" voor de ene én de andere functie spoedgevallen, terwijl het principe van de bestreden handeling is dat de gewaarborgde minima slechts gelden voor één van de beide

functies; dat het minimumaantal punten voor de functie "gespecialiseerde spoedgevallenzorg" bovendien door de bestreden handeling wordt gehalveerd;

Overwegende dat volgens artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, "de schorsing van de tenuitvoerlegging (...) alleen kan worden bevolen als ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of het aangevochten reglement kunnen verantwoorden en op voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen";

Overwegende dat de verzoekende partij een middel, het derde van het verzoekschrift, ontleent aan schending van artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, aan schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten en aan machtsoverschrijding; dat ze aanvoert dat de bestreden handeling, in tegenstelling met wat in de aanhef ervan staat, is gesteld zonder dat het advies van de afdeling Financiering van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen is ingewonnen en verstrekt, terwijl die Raad advies moet verlenen voordat voorwaarden of regels voor het vaststellen van het budget van het ziekenhuis worden gewijzigd;

Overwegende dat zich twee adviezen van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen onder de processtukken bevinden; dat die ongedateerde stukken betrekking hebben op de financiering van de SP-bedden, de forfaitaire bedragen voor de afbetaling van medisch en niet-medisch materiaal, computerapparatuur en meubelen, alsook op het sociale profiel voor 2000 zoals dat wordt omschreven in artikel 48, § 16, a), van het voormelde ministerieel besluit van 2 augustus 1986, zonder dat daarin de regeling voor de financiering van de functie "eerste opvang van spoedgevallen" lijkt te worden behandeld, welke financiering evenwel in de bestreden handeling wordt geregeld; dat het derde middel, voorzover het wordt ontleend aan de omstandigheid dat de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen niet om advies is gevraagd over inzonderheid de bepaling die artikel 19, laatste lid, van de bestreden handeling is geworden, ernstig lijkt en een reden kan zijn om de bestreden handeling te vernietigen;

Overwegende dat de verzoekende partij tot staving van het moeilijk te herstellen, ernstig nadeel het volgende aanvoert :

" 1. (ze) beheert vier ziekenhuizen, die alle over een erkende dienst voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg beschikken. De erkenning impliceert dat die diensten deel uitmaken van een regionaal netwerk voor dringende medische hulp;

In totaal zou de normale financiering van de erkenningsnormen de loonkosten van 48 (VTE) verpleegkundigen moeten dekken.

Door de erg drukke activiteit, onder meer in "l'Espérance" te Montegnée, zijn er in werkelijkheid bijna 55 leden van het verzorgend personeel op de vier diensten voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg, plus 9 A1-verpleegkundigen in "l'Espérance" om de specifieke dringende pediatrische hulp te bieden zoals gepland in het kader van het proefproject inzake dringende pediatrische hulp.

Alleen al op basis van het verschil tussen erkenningsnormen en financieringsnormen veroorzaakt de noodzakelijke instandhouding van de vier diensten een financieel nadeel dat overeenstemt met de bezoldiging van 30 VTE-verpleegkundigen, wat neerkomt op een jaarlijks verlies van 51.000.000 BEF op basis van de financieringsregels die in 1999 van toepassing waren.

2. De situatie dient per ziekenhuis te worden gespecificeerd.

In Borgworm zijn er twee ziekenhuizen : de "Clinique Notre-Dame" van de verzoekende partij en de "Clinique Joseph Wauters".

Die twee ziekenhuizen hebben een samenwerkingsakkoord gesloten om bij toerbeurt de dringende medische hulp te verstrekken.

Als die diensten worden geschrapt, zou dat een echte ramp zijn voor de volksgezondheid, gelet op de afstand die Borgworm van Luik, Namen en Brussel scheidt.

Wat het voortbestaan van de "Clinique Notre-Dame" in Borgworm betreft, zou de opheffing van de dienst een onherstelbaar nadeel voor het ziekenhuis en voor de regio betekenen. Door de nabijheid van de autoweg en de aanleg van de SST-lijn is Borgworm immers een risicogebied.

Uit de stijging van het aantal behandelde spoedgevallen blijkt welke rol het ziekenhuis vervult : het aantal spoedopnamen is gestegen van 5.703 in 1993 tot 8.877 in 1999.

In 1998 vertegenwoordigden de geregistreerde spoedopnamen 15,70% van het totale aantal opnamen.

De onvermijdelijke sluiting van de dienst voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg wegens gebrek aan financiële middelen zou dus kunnen leiden tot de sluiting van het hele ziekenhuis en tot het verlies van 150 banen.

3. De "Clinique Notre-Dame" van Hermalle telt 135 bedden voor acute gevallen en vervult een bijzonder belangrijke rol als nabijgelegen ziekenhuis in de regio van de Beneden-Maas.

Het bedient een lokale bevolking van om en bij de 100.000 inwoners.

De opheffing van de dienst voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg te Hermalle zou erg grote problemen veroorzaken voor de volksgezondheid voor die hele regio.

Daarbij komt nog dat 10% van de opnamen die in 1999 in de "Clinique Notre-Dame" te Hermalle zijn geregistreerd, spoedopnamen waren.

4. Het ziekenhuis "Saint-Joseph-Liège" telt 318 bedden voor acute gevallen en ligt dicht bij het centrum.

Het ziekenhuis telt jaarlijks 12.000 spoedopnamen van volwassenen en 3.000 spoedopnamen van kinderen.

Meer dan 25% van de patiënten die op de dienst Spoedgevallen wordt onderzocht, wordt gelet op de ernst van hun toestand in het ziekenhuis opgenomen.

Praktisch alle patiënten met een zware aandoening die zich tot de ziekenhuisgroep richten, worden doorverwezen naar het ziekenhuis "Saint-Joseph". Dat ziekenhuis krijgt vaak patiënten te behandelen die in levensgevaar verkeren. Opdat de diensten zo degelijk mogelijk kunnen functioneren, is een minimaal niveau van activiteit noodzakelijk. Die activiteit wordt onder meer door de dienst Spoedgevallen verricht.

"L'Espérance" in Montegnée telt 154 bedden voor acute gevallen. Het ziekenhuis ligt net buiten Luik en bedient een grondgebied met de grootste bevolkingsdichtheid van de streek : meer dan 200.000 inwoners in een straal van 15 km rond het ziekenhuis.

De diensten "Gespecialiseerde spoedgevallenzorg" voor volwassenen van het ziekenhuis behandelen meer dan 18.000 spoedgevallen per jaar, de diensten voor dringende pediatrie behandelen meer dan 12.000 spoedgevallen per jaar.

Die cijfers tonen voldoende aan hoezeer de sluiting van de dienst wegens gebrek aan financiële middelen een onherstelbaar en ernstig nadeel aan de bevolking zou berokkenen.

De sluiting van de spoedgevallendiensten zou het voortbestaan van het ziekenhuis zelf, dat nuttig en efficiënt is, op de helling zetten, waarbij om en bij de 200.000 inwoners in moeilijkheden zouden worden gebracht, doordat ze zich zouden moeten richten tot ziekenhuizen die de verzadigingsgraad al bijna hebben bereikt. Van de 9.500 opnamen per jaar worden 5.000 via de dienst Spoedgevallen geregistreerd.

Uit dat alles blijkt dat de bestreden handeling een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.";

Overwegende dat de verwerende partij, zonder vraagtekens te plaatsen bij de cijfers van de verzoekende partij over haar loonkosten, over het jaarlijkse financiële verlies dat ze sinds 1999 lijdt of over het percentage spoedopnamen in de verschillende ziekenhuizen, betoogt dat het aangevoerde nadeel hoofdzakelijk van financiële aard is en dus niet als ernstig en moeilijk te herstellen kan worden beschouwd, aangezien de verzoekende partij helemaal niet stelt dat haar voortbestaan zou zijn bedreigd of dat ze gedwongen zou zijn de activiteit in haar vier ziekenhuizen stop te zetten, maar wel stelt dat ze gevaar loopt sommige van haar diensten voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg te moeten sluiten; dat de verwerende partij voorts aanvoert dat, gesteld dat de verzoekende partij de dienst Spoedgevallen in sommige van haar ziekenhuizen zou moeten sluiten naar aanleiding van de toepassing van de bestreden handeling, het verlies dat daaruit zou voortvloeien zou worden gecompenseerd door een verhoging van de activiteit in de andere ziekenhuizen;

Overwegende dat de verwerende partij niet ontkent dat de toepassing van de bestreden handeling de verzoekende partij in financiële moeilijkheden kan brengen en haar ertoe kan aanzetten één of meer van haar diensten voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg te sluiten en tal van banen te schrappen om die financiële moeilijkheden het hoofd te bieden;

Overwegende dat de diensten voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg die de verzoekende partij respectievelijk in Borgworm, Hermalle (Beneden-Maas), Montegnée en Luik organiseert, vrij ver uit elkaar liggen; dat niet blijkt dat de potentiële patiënten in staat zijn ongeacht welke dienst te kiezen; dat spoedeisende hulp per definitie zo snel mogelijk moet kunnen worden geboden en dat de snelheid natuurlijk afhangt van de afstand die de hulpbehoevende persoon moet afleggen;

Overwegende dat bijgevolg niet met de verwerende partij kan worden ingestemd wanneer ze betoogt dat, gesteld dat de verzoekende partij één of meer van haar diensten "gespecialiseerde spoedgevallenzorg" naar aanleiding van de toepassing van de bestreden handeling zou moeten sluiten, die sluiting zou worden goedge maakt door een stijging van de activiteit in één of meer van haar andere spoedgevallendiensten die ze in andere ziekenhuizen organiseert, waardoor de schade zou kunnen worden beperkt;

Overwegende dat in de onderhavige omstandigheden het gevaar voor een nadeel dat voortvloeit uit de sluiting van één of meer diensten voor gespecialiseerde spoedgevallenzorg niet alleen de verzoekende partij kan schaden, maar samen met haar ook alle personen die dringend medische hulp nodig hebben; dat het nadeel als ernstig en moeilijk te herstellen kan worden beschouwd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Geschorst wordt de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 23 december 1999 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en

voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het ministerieel besluit waarvan de tenuitvoerlegging wordt geschorst.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op vijftien september tweeduizend door :

de HH.	LEWALLE,	staatsraad, wnd. voorzitter,
	SCOHY,	toegevoegd griffier.

De toeg. Griffier,

De wnd. Voorzitter,

G. SCOHY.

P. LEWALLE.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.