GAM. L. 19.308/1/V.

RAAD VAN STATE - CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION - WETGEVING
- 1 -
27-09-1989
Vandenmeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 7 augustus 1989 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 november 1988 tot vaststelling voor het dienstjaar 1989 van de specifieke voorwaarden en regelen die gelden voor de vaststelling van de prijs per verpleegdag, het budget van financiële middelen en het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten", heeft op 7 september 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 7 août 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 9 novembre 1988 fixant pour l'exercice 1989 les conditions et les règles spécifiques qui régissent la fixation du prix de la journée d'hospitalisation, le budget des moyens financiers et le quota des journées d'hospitalisation des hôpitaux et services hospitaliers", a donné le 7 septembre 1989 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKING.

Formeel dient het voor advies voorgelegde ontwerp zich aan als de vervanging van punt 2 van de bijlage bij het ministerieel besluit van 9 november 1988 tot vaststelling, voor het dienstjaar 1989, van de specifieke voorwaarden en regelen die gelden voor de vaststelling van de prijs per verpleegdag, het budget van financiële middelen en het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten. Het bedoelde punt 2 bevat meer bepaald de voor het dienstjaar 1989 geldende specifieke regelen inzake het vaststellen van de verpleegdagenquota.

Uit de toelichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt, blijkt echter dat het doel dat met het ontwerp wordt nagestreefd minder ver reikt dan de gevolgen die de loutere vervanging van punt 2 van de bijlage bij het ministerieel besluit van 9 november 1988 zou hebben.

De verpleegdagenquota die met toepassing van de vigerende voorschriften van het bedoelde punt 2 werden berekend, vormen immers één van beide gegevens op grond waarvan, overeenkomstig de artikelen 87 en 88 van de wet op de ziekenhuizen, voor de ziekenhuizen en voor bepaalde ziekenhuisdiensten de respectieve verpleegdagprijzen voor het dienstjaar 1989 werden bepaald. En, naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, is het niet de bedoeling in die verpleegdagprijzen enige wijziging aan te brengen, ook niet voor de nog overblijvende periode van 1989.

Blijkbaar het enige doel dat met het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp wordt nagestreefd, is dus een wijziging van de regelen tot vaststelling van de

verpleegdagenquota voor 1989 met het oog op een mildering van de weerslag van het niet realiseren of het overschrijden van de vastgestelde quota, bij de herziening van de budgetten van financiële middelen van de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten met toepassing van artikel 60 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 (1), welke weerslag zich pas na 1989 zal doen voelen.

De wetgevingstechniek die in het ontwerp wordt gehanteerd, beantwoordt echter niet aan het gestelde doel. Indien het de wil van de Regering is dat de overeenkomstig de oorspronkelijke voorschriften van het ministerieel besluit van 9 november 1988 vastgestelde verpleegdagprijzen onveranderd blijven, moeten de desbetreffende voorschriften ongemoeid worden gelaten en dienen de thans ontworpen voorschriften het voorwerp uit te maken van een afzonderlijke regeling waarvan uitdrukkelijk de beperkte draagwijdte zou worden aangegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Onverminderd de hiervoren geformuleerde algemene opmerking m.b.t. de wijze waarop het ontwerp wetgevingstechnisch zou moeten worden gecorrigeerd, dienen bij de tekst nog de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

.../...

---

(1) D.i. 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.

Aanhef.

1. De rechtsgrond van het ontwerp moet, om de hiervoren aangegeven reden, in artikel 97 van de wet op de ziekenhuizen worden gezocht. Men verwijze derhalve, in het eerste lid van de aanhef, enkel naar dat artikel.

2. De besluiten vermeld in het tweede en het derde lid van de aanhef dienen het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond en zijn ook niet nodig voor een goed begrip ervan. Die verwijzingen worden derhalve beter weggelaten.

3. Het vierde lid van de aanhef vulle men aan als volgt : ", gewijzigd bij ministerieel besluit van 30 december 1988;".

4. Na het vierde lid van de aanhef voege men het volgende lid in : "Gelet op het advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering, gegeven op 29 juni 1989;".

Artikel 1.

1. De redactie van punt 2.2. kan als volgt worden verduidelijkt :

"2.2. Voor het dienstjaar 1989 wordt voor de diensten van de algemene ziekenhuizen, met uitzondering van de V-diensten en de S-diensten, een vermindering van het

.../...

quotum van verpleegdagen ten opzichte van het dienstjaar 1988 doorgevoerd, die als volgt wordt berekend :

Quotumvermindering 1989 (QV89) = A - B

waarbij A = ((ligduur 1989) - (ligduur 1987)) + (onderbezetting 1989)

B = (vermindering van het aantal bedden in 1987 en 1988) - ((structurele onderbezetting 1987) + (ligduur 1987)).

Voor de berekening van de vermindering bedoeld in het eerste lid, wordt het effect van de omschakeling van V-bedden naar G-bedden buiten beschouwing gelaten".

2. Littera a) van punt 2.2.1. stelle men als volgt :

"a) ligduur 1989 = de vermindering van het aantal verpleegdagen berekend overeenkomstig de bepalingen van punt 2.4. van ..., met dien verstande dat :

- voor de berekening van de reële gemiddelde verblijfsduur per ziekenhuis ($RGV_z$) uitgegaan wordt van de gegevens met betrekking tot de dienstjaren 1985, 1986 en 1987;

- voor de berekening van de theoretische gemiddelde verblijfsduur per ziekenhuis ($TGV_z$) uitgegaan wordt van het aantal erkende bedden op 1 januari 1988 en van de gegevens met betrekking tot de dienstjaren 1985, 1986 en 1987;

- ... (verder zoals in het ontwerp)".

3. De bepaling van de zesde gedachtenstreep van littera d) zou logisch meer op haar plaats zijn, indien ze tussen de bepalingen van de derde en de vierde gedachtenstreep zou worden ingevoegd.

4. Het wil de Raad van State voorkomen dat, op zijn minst wat hun redactie betreft, de Nederlandse en de Franse tekst van de bepaling van de zevende gedachtenstreep niet met elkaar in overeenstemming zijn, in deze zin dat volgens de Nederlandse tekst de vermindering van het quotum die overeenkomstig punt 2.2.1.d) moet worden toegepast, zou moeten worden afgetrokken van de vermindering van het quotum die gepaard gaat met de afschaffing van ziekenhuisbedden in de loop van het dienstjaar 1989, terwijl blijkens de Franse tekst de laatstgenoemde vermindering van de eerstgenoemde zou moeten worden afgetrokken.

In de Franse tekst schrijve men in ieder geval "supprimés dans le courant de l'exercice 1989" in plaats van "supprimés après le 1er janvier 1989".

5. Het ware correcter en tevens duidelijker in littera d) van punt 2.2.1. telkens te spreken van de eerste, de tweede, enz. gedachtenstreep (en niet van het eerste, het tweede, enz. lid).

6. In littera a) van punt 2.2.2. schrijve men "Vermindering van het aantal bedden in 1987 en 1988" in plaats van "Bedvermindering".

Artikel 2.

Een bepaling waarbij de secretaris-generaal van een ministerie met de uitvoering van een besluit wordt belast, hoort niet thuis in een reglementaire tekst, daar zo'n opdracht een loutere interne administratieve aangelegenheid is. Artikel 2 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

---

OBSERVATION GENERALE.

D'un point de vue formel, l'arrêté en projet soumis pour avis se présente comme devant remplacer le point 2 de l'annexe de l'arrêté ministériel du 9 novembre 1988 fixant, pour l'exercice 1989, les conditions et les règles spécifiques qui régissent la fixation du prix de la journée d'hospitalisation, le budget des moyens financiers et le quota des journées d'hospitalisation des hôpitaux et services hospitaliers. Ledit point 2 comporte plus précisément les règles spécifiques régissant, pour l'exercice 1989, la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

Les explications fournies au Conseil d'Etat font toutefois apparaître que l'objectif poursuivi par l'arrêté en projet a une portée moindre que les effets qu'aurait le remplacement pur et simple du point 2 de l'annexe de l'arrêté ministériel du 9 novembre 1988.

Les quotas des journées d'hospitalisation qui ont été calculés par application des dispositions en vigueur du point 2 précité constituent, en effet, l'un des deux éléments sur la base desquels, conformément aux articles 87 et 88 de la loi sur les hôpitaux, les prix de journée d'hospitalisation respectifs pour les hôpitaux et certains services hospitaliers ont été fixés pour l'exercice 1989. Or, selon les déclarations des délégués du Gouvernement, l'intention n'est pas d'apporter une quelconque modification à ces prix de journée d'hospitalisation, fût-ce même pour la période restant à courir de 1989.

.../...

L'unique objectif poursuivi par l'arrêté en projet, qui est actuellement soumis au Conseil d'Etat, consiste donc, apparemment, à modifier les règles régissant la fixation des quotas des journées d'hospitalisation pour 1989 en vue d'atténuer l'incidence de la non-réalisation ou du dépassement des quotas fixés, lors de la révision des budgets des moyens financiers des hôpitaux et des services hospitaliers par application de l'article 60 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 (1), incidence qui ne se fera sentir qu'après 1989.

La technique législative utilisée dans l'arrêté en projet ne répond toutefois pas à l'objectif poursuivi. Si la volonté du Gouvernement est de laisser inchangés les prix de la journée d'hospitalisation fixés conformément aux prescriptions initiales de l'arrêté ministériel du 9 novembre 1988, il y a lieu de ne pas toucher aux dispositions y afférentes et il convient que les dispositions actuellement en projet fassent l'objet d'une réglementation distincte dont la portée limitée serait énoncée explicitement.

EXAMEN DU TEXTE.

Sans préjudice de l'observation générale faite ci-dessus sur la manière dont l'arrêté en projet devrait être remanié du point de vue de la légistique, le texte appelle en outre les observations suivantes.

.../...

---

(1) Il s'agit de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et des services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de journée, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du

Préambule.

1. Le fondement légal de l'arrêté en projet doit, pour la raison exposée ci-dessus, être recherché dans l'article 97 de la loi sur les hôpitaux. Il convient dès lors, à l'alinéa 1er du préambule, de ne se référer qu'à ce seul article.

2. Les arrêtés mentionnés dans les alinéas 2 et 3 du préambule ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ne contribuent pas davantage à la bonne compréhension de ce dernier. Il serait dès lors préférable d'omettre ces références.

3. Il conviendrait de compléter l'alinéa 4 du préambule comme suit : ", modifié par l'arrêté ministériel du 30 décembre 1988;".

4. Il y a lieu d'insérer, après l'alinéa 4 du préambule, l'alinéa suivant : "Vu l'avis du Conseil national des établissements hospitaliers, section financement, donné le 29 juin 1989;".

Article 1er.

1. L'énoncé du point 2.2. peut être précisé comme suit :

"2.2. Pour l'exercice 1989, le quota des journées d'hospitalisation pour les services des hôpitaux généraux, à l'exclusion des services V et des services S, est réduit par rapport à l'exercice 1988 selon la formule suivante :

Réduction du quota 1989 (RQ89) = A - B

A = ((durée de séjour 1989) - (durée de séjour 1987)) + (sous-occupation 1989)

B = (réduction du nombre de lits en 1987 et 1988) - ((sous-occupation structurelle 1987) + (durée de séjour 1987)).

Pour le calcul de la réduction visée à l'alinéa 1er, l'effet de la reconversion des lits V en lits G n'est pas pris en considération".

2. Il conviendrait de rédiger le a) du point 2.2.1. comme suit :

"a) durée de séjour 1989 = la réduction du nombre de journées d'hospitalisation calculée conformément aux dispositions du point 2.4. de ..., étant entendu que :

- pour le calcul de la durée de séjour réelle moyenne par hôpital ($DSR_h$), on se base sur les données relatives aux exercices 1985, 1986 et 1987;

- pour le calcul de la durée de séjour théorique moyenne par hôpital ($DST_h$), on se base sur le nombre de lits agréés au 1er janvier 1988 et sur les données relatives aux exercices 1985, 1986 et 1987;

.../...

- ... (la suite comme dans le projet)".

3. Au d), la disposition du sixième tiret serait logiquement mieux à sa place entre les dispositions des troisième et quatrième tirets.

4. Il apparaît au Conseil d'Etat que, sur le plan de leur rédaction au moins, les versions française et néerlandaise de la disposition du septième tiret ne sont pas en concordance, en ce sens que, selon le texte néerlandais, la réduction du quota qui doit être appliqué conformément au point 2.2.1.d) devrait être retirée de la diminution du quota qui accompagne la suppression de lits hospitaliers dans le courant de l'exercice 1989, alors qu'aux termes du texte français, cette dernière diminution devrait être retirée de la première réduction.

Il convient en tout cas d'écrire, dans le texte français, "supprimés dans le courant de l'exercice 1989" au lieu de "supprimés après le 1er janvier 1989".

5. Il serait à la fois plus correct et plus clair de parler, au d) du point 2.2.1., systématiquement du premier, second, etc. tiret (et non de l'alinéa 1er, 2, etc.).

.../...

6. Il y a lieu d'écrire au a) du point 2.2.2. "Diminution du nombre de lits en 1987 et 1988" au lieu de "Diminution du nombre de lits".

Article 2.

Une disposition, aux termes de laquelle le secrétaire général d'un ministère est chargé de l'exécution d'un arrêté, n'a pas sa place dans un texte réglementaire, puisqu'une telle mission constitue une affaire administrative purement interne. Il y aurait lieu, dès lors, d'omettre l'article 2 du projet.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, staatsraden,
Madame : conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.
Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.