

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 8ste juli 1983 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende erkenning van het Openbaar Psychiatrisch Centrum - Gezinsverpleging Geel", heeft de 12e juni 1985 het volgend advies gegeven :

I.

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegd voorstel van decreet strekt er, blijkens zijn toelichting, toe : "zoals door artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 op de regeling voor de krankzinnigen de vroegere Rijkskolonie te Geel impliciet werd erkend als instelling voor de behandeling van de aldaar vertoevende krankzinnigen, ... het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel te doen erkennen als analoge instelling voor de opname van geesteszieken en mentaal gehandicapten" (Gedr. St. Vl. R., 212 (1982-1983) - nr. 1).

Met dat doel wordt voorgesteld het genoemde artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 bij decreet te vervangen door een bepaling waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat het bedoelde Centrum toegankelijk is voor geesteszieken en mentaal gehandicapten, dat de in het Centrum opgenomen en verpleegde personen verblijven hetzij in het centrale ziekenhuis, hetzij in pleeggezinnen, en dat, onverminderd de toepassing van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, de inrichting en de werking van het Centrum wordt geregeld bij besluit van de Vlaamse Executieve.

Nadat twijfel was gerezen omtrent de bevoegdheid van de Vlaamse Raad om een dergelijk voorstel aan te nemen,

.../...

hebben de stellers ervan, samen met een aantal andere parlementsleden, bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een voorstel van wet ingediend dat grotendeels in dezelfde bewoordingen werd toegelicht, maar met de precisering dat "de gezinsverpleging door het ontbreken van een geëigende programmatie evenals van een juridische bescherming (dreigt) te verdwijnen" en dat "de nog steeds belangrijke actuele rol van de gezinsverpleging een supra-regionale programmatie en specifieke normen noodzakelijk (maakt)" (Gedr. St. Kamer, 742 (1983-1984), nr. 1).

Als middel om dat doel te bereiken, wordt nu voorgesteld artikel 1 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen aan te vullen met een paragraaf 3, luidens welke, onverminderd de toepassing van de overige bepalingen van de genoemde wet, de Koning, met betrekking tot het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel, specifieke regelen kan uitvaardigen wat betreft zowel de wijze van financiering als het maximaal aantal plaatsen dat voor financiering in aanmerking komt.

.../...

II.

Welke respectievelijk de bevoegdheid van het Rijk en die van de Vlaamse Gemeenschap is ten aanzien van de in die twee voorstellen vervatte regelingen, moet worden uitgemaakt aan de hand van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die bepaling luidt als volgt :

"Art. 5. § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

- a) de organieke wetgeving;
- b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving;
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- d) de basisregelen betreffende de programmatie;
- e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur;
- f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren;
- g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen".

Uit de verantwoording van het Regeringsamendement dat - op enkele kleine, hier buiten beschouwing te laten wijzigingen na - artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou worden, blijkt dat de wetgever aan de termen

.../...

"zorgenverstrekking in en buiten verplegingsinrichtingen" een zeer ruime betekenis heeft willen geven (Gedr. St. Senaat, 434 (1979-1980), nr. 2, p. 121-127).

De in artikel 5, § 1, I, 1°, onder a) voorkomende term "organieke wetgeving" wordt als volgt toegelicht : "de organieke wetgeving inzake het beleid betreffende ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen, d.i. voor het ogenblik de wet van 23 december 1963" (loc. cit., p. 122). Hoewel die toelichting betrekking heeft op een bepaling waarbij op de bevoegdheid van de Gemeenschappen een uitzondering wordt gemaakt, toont ze meteen toch ook aan dat onder "verplegingsinrichtingen" ten aanzien waarvan de Gemeenschappen in principe bevoegd zijn, onder meer alle inrichtingen moeten worden verstaan die onder de toepassing van de genoemde wet van 23 december 1963 vallen. En in dit verband moet er worden op gewezen, dat het toepassingsgebied van de wet van 23 december 1963 bij koninklijk besluit van 6 september 1972 werd uitgebreid tot "de gesloten psychiatrische inrichtingen, toegelaten krachtens de wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen ... of ingericht ter uitvoering van artikel 6 van deze wet". Laatstgenoemd artikel 6 heeft precies "de kolonie van Geel en ... andere dergelijke (lees : inrichtingen) die mochten bestaan of later tot stand komen" tot voorwerp.

Wat moet worden verstaan onder "zorgenverstrekking buiten de verplegingsinrichtingen" werd, in de verantwoording van het Regeringsamendement dat artikel 5 van de bijzondere wet zou worden, als volgt toegelicht :

.../...

"B. Inzake extramurale zorgenbeleid is de Gemeenschap o.m. bevoegd voor :

a) de thuisverzorging.

Het gaat zowel om de diensten voor geïntegreerde thuisverzorging (art. 5 van de wet van 27 juni 1978) als om de individuele verzorging;

b) de rustoorden voor bejaarden die zorgen verstrekken;

c) de diensten voor geestelijke gezondheidszorg met inbegrip van de nakuur.

Deze aangelegenheid wordt thans geregeld door het koninklijk besluit van 20 maart 1975 betreffende de diensten voor geestelijke gezondheidszorg" (loc. cit., p. 124).

Dat de opsomming welke in die toelichting voorkomt niet limitatief werd bedoeld, blijkt reeds uit het gebruik, in de inleidende zin, van de woorden "onder meer".

Die interpretatie wordt bevestigd door de verwerping van een amendement van senator S. MOUREAUX, dat precies tot doel had die opsomming in de tekst van de wet op te nemen. De Senaat verwierp immers dat amendement op verzoek van de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu, die o.m. verklaarde :

"Je ... rappelle que nous proposons de transférer un bloc de compétences, sauf les exceptions. Par conséquent, l'inscription de certaines compétences citées à titre exemplatif serait limitative et l'objectif de M. MOUREAUX ne serait pas atteint" (Hand. Senaat, verg. 22 juli 1980, p. 2333).

.../...

De vorm van gezinsverpleging waarop de beide in dit advies onderzochte voorstellen betrekking hebben, is dus duidelijk te kwalificeren als een vorm van "zorgenverstrekking" in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, m.a.w. als een persoonsgebonden aangelegenheid waarvoor in beginsel de Gemeenschappen bevoegd zijn, vermits men blijkbaar een zeer ruime waaier van vormen van zorgenverstrekking op het oog heeft gehad, gaande van de verzorging in een inrichting, over de thuisverzorging door een geïntegreerde dienst, tot de individuele verzorging aan huis.

Artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet maakt echter vijf uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake zorgenverstrekking.

Derhalve dient ook nog te worden nagegaan of de inhoud van de beide voorstellen - die niet het ene los van het andere kunnen worden gezien, vermits het een alternatieve poging betreft om in essentie een en hetzelfde doel te bereiken - niet valt onder de uitzonderingen die worden vermeld onder a) tot g) van het genoemde artikel 5, § 1, I, 1° (1).

III.

Wat de indieners van de beide voorstellen in hoofdzaak beogen, is dat de gezinsverpleging zoals ze in het raam

.../...

-
- (1) De ten aanzien van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geldende bijzondere regeling, vervat in artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet, kan hier buiten beschouwing blijven.

van het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel is georganiseerd, inzake financiering, aantal beschikbare plaatsen en erkenningsnormen, op een analoge behandeling door de overheid zou kunnen rekenen als de overige vormen van psychiatrische zorgenverstrekking.

Hoewel het in feite om het lot gaat van slechts één wel bepaald centrum en het beslissingsrecht inzake individuele gevallen in de regel zaak is van de Gemeenschappen, zal het nagestreefde doel toch enkel kunnen worden bereikt in zoverre, voor de bijzondere wijze waarop de verpleging in het bedoelde centrum geschiedt, een plaats naast andere wijzen van verpleging wordt ingeruimd in de fundamentele regelingen inzake zorgenverstrekking die uitgesloten zijn van de door artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet aan de Gemeenschappen verleende principiële bevoegdheid, en alleen door het Rijk kunnen worden getroffen, zoals de organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie, de basisregelen betreffende de programmatie en de nationale erkenningsnormen.

Het voor advies voorgelegde voorstel van wet valt derhalve, in zijn geheel, binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever, onder dit ene voorbehoud evenwel dat het aan het Rijk niet toekomt regelingen te treffen met verwijzing naar met name genoemde inrichtingen, ook al betreft het een regeling die, zoals in casu, in feite thans slechts op één enkele inrichting toepassing zal kunnen vinden.

.../...

Naar het voorbeeld van artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen, verwijze men derhalve in het voorstel niet naar het in Geel bestaande centrum, maar gebruike men een algemene formule die alle centra van dezelfde aard zou dekken. Bij voorkeur kiese men een formule die de karakteristieken zou aangeven van de bedoelde vorm van thuisverzorging.

De vraag zou ook nog kunnen worden gesteld of het voorstel van wet wel in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdeling van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet in zoverre het aan de Koning bevoegdheden delegeert "wat de wijze van financiering betreft", daar luidens littera b) van de genoemde wetsbepaling het Rijk inzake de financiering van de exploitatie slechts bevoegd is "wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving". Het wil de Raad van State echter voorkomen dat de term "organieke wetgeving" - die niet alleen in littera b), maar ook in littera a) van artikel 5, § 1, I, 1°, voorkomt - in die bepalingen in de materiële betekenis moet worden verstaan, m.a.w. alle organieke regelen omvat ongeacht of zij door de wetgever zelf of door de Koning in uitvoering van de wet worden vastgesteld.

.../...

IV.

1. In de mate dat ook het voorstel van decreet voor het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel de gelijkstelling met de andere psychiatrische inrichtingen nastreeft, betreft het, om de redenen uiteengezet sub III, een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Rijk is blijven behoren.

De regeling vervat in het eerste lid van het nieuw artikel 6 waarvan de invoeging in de wet van 18 juni 1850 wordt voorgesteld, valt derhalve buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

2. Eens dat door het Rijk algemene voorzieningen zouden zijn getroffen nopens de vorm van gezinsverpleging zoals die in Geel is georganiseerd, zal het evenwel aan de organen van de Vlaamse Gemeenschap toekomen om, binnen het raam van die algemene voorzieningen, de nodige aanvullende maatregelen of particuliere beslissingen te treffen.

Een voorbeeld daarvan zou de regeling kunnen zijn vervat in het tweede lid van de bepaling die ter vervanging van artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 wordt voorgesteld.

Luidens dat tweede lid zou, onverminderd de toepassing van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, de inrichting en de werking van het Openbaar Psychiatrisch Centrum-Gezinsverpleging Geel worden geregeld bij besluit van de Vlaamse Executieve.

In verband met die bepaling moet, inzake de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en de Gemeenschappen, het volgende worden opgemerkt.

Zoals er hiervoren in dit advies reeds werd op gewezen, behoort krachtens artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen" in beginsel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

In de verantwoording van het Regeringsamendement dat aan de oorsprong van die bepaling ligt en vrijwel ongewijzigd door de wetgever is aangenomen, worden bij wijze van niet-limitatieve opsomming een aantal aangelegenheden vermeld die binnen de bevoegdheid vallen welke door die bepaling aan de Gemeenschappen werd overgedragen.

In die opsomming staat het volgende te lezen :

"I. Inzake de gezondheidszorg is de Gemeenschap, krachtens I, 1°, bevoegd voor :

A. Inzake de verzorgingsinstellingen, onder meer voor :

a)

..... .

f) de inwendige organisatie en het onthaal, voor zover deze geen weerslag hebben op de exploitatiekosten" (Gedr. St. Senaat, 434 (1979-1980), nr. 2, p. 121).

De hier besproken bepaling van het voorstel van decreet kan worden geacht met die bevoegdheidsverdeling in overeenstemming te zijn, voor zover ze zo wordt begrepen dat de bevoegdheid die erdoor wordt gedelegeerd, niet zal mogen worden gebruikt om maatregelen te nemen die een weerslag kunnen hebben op de exploitatiekosten.

Het ware evenwel verkieslijker te verwijzen naar "de organieke wetgeving" eerder dan naar "de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen", daar de laatstgenoemde wet in de toekomst door andere wetten kan worden vervangen of aangevuld en bovendien onder "organieke wetgeving" in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet - zoals hierboven reeds werd aangestipt - blijkbaar ook de ter uitvoering van organieke wetten uitgevaardigde verordeningen moeten worden verstaan.

3. Ten slotte moet ook nog worden opgemerkt dat, in zoverre het bestaande artikel 6 van de wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen aangelegenheden regelt die luidens artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet tot de bevoegdheid van het Rijk zijn blijven behoren - en dat is blijkens wat hiervoren werd uiteengezet de regeling vervat in het eerste lid van het genoemde artikel 6 -, de Vlaamse Raad de bevoegdheid mist om die bepaling te wijzigen.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	: P. VERMEULEN,	voorzitter,
	J. LIGOT,	kamervoorzitter,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	P. FINCOEUR,	
	W. DEROOVER,	
	F. DE KEMPENEER,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	F. DELPEREE,	afdeling wetgeving,
	P. GOTHOT,	
Mevrouwen	: M. VAN GERREWEY,	griffier,
	F. LIEVENS,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de heren J. FORTPIED en J. DE COENE, eerste auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. VERMEULEN.