

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 8 april 1986 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende organisatie van de natale en de neonatale geneeskundige zorg", heeft op 7 mei 1986 het volgend advies gegeven :

1. Het voorstel beoogt de invoering van een aantal voorschriften die een betere verzorging van pasgeborenen in de ziekenhuizen moeten waarborgen.

De voorgestelde maatregelen betreffen de opdracht, de inrichting, de werking en de geografische spreiding van de ziekenhuisdiensten die - overeenkomstig de voorschriften van het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd (B.S. 7 november 1964) - te kwalificeren zijn als "kraaminrichting" (de zgn. M-diensten) of als "dienst voor de vroeggeboren en zwakke pasgeboren kinderen" (de zgn. N-diensten).

Bevallingen waarvoor een beroep wordt gedaan op een ziekenhuis, zouden enkel nog in een M-dienst mogen plaatsgrijpen (artikel 3, eerste streepje). Pasgeborenen zouden enkel nog in een M-dienst mogen verblijven, met uitzondering van drie, in artikel 4, § 1, van het ontwerp nader omschreven categorieën van pasgeborenen die speciale zorgen vergen en derhalve uitsluitend in een N-dienst zouden mogen worden opgenomen (artikelen 2, 3, tweede streepje, en 4, § 1). De Vlaamse Executieve zou ermede worden belast de N-diensten, naargelang van de intensiteit van de zorgen die er worden verstrekt, in te delen in drie categorieën (artikel 4, § 2), alsmede de geografische spreiding van de M- en de N-diensten te verzekeren (artikel 5). De Executieve zou tevens de erkenningsnormen voor de M- en de N-diensten moeten vaststellen

.../...

en die normen zouden betrekking moeten hebben op een aantal in het voorstel opgesomde aangelegenheden, zoals het kader en het statuut van de diverse categorieën personeel, de medische wachtdienst en, wat meer bepaald de M-diensten betreft, het minimumaantal bedden (artikel 6). Het voorstel bepaalt verder zelf twee organisatorische voorwaarden waaraan de N-diensten zouden moeten voldoen : het paramedisch, het verplegend en het verzorgend personeel van een N-dienst zou in geen andere dienst werkzaam mogen zijn, maar de dienst zou niettemin in een algemeen ziekenhuis moeten zijn geïntegreerd (artikel 7). Het verzuim een pasgeborene zoals bedoeld in artikel 4, § 1, te laten overbrengen naar een N-dienst, zou worden gesanctioneerd door het niet-uitbetalen van de verpleegdagprijs aan de instelling waarin hij verblijft (artikel 8).

2. De Raad van State is zich ten volle bewust van de lofwaardige motieven die aan het voorstel ten grondslag liggen. Het komt hem echter enkel toe de juridische aspecten van het voorstel te beoordelen en de eerste vraag die daarbij rijst is te weten of de Vlaamse Gemeenschap wel bevoegd is om de diverse regelingen te treffen die worden voorgesteld.

2.1. Met het oog op het beantwoorden van die bevoegdheidsvraag dienen de onderscheiden bepalingen van het voorstel te worden getoetst aan artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling als persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet - met andere woorden als aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn - moeten worden aangemerkt :

.../...

"I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting, 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".

Blijkens de hiervoren overgeschreven wetsbepaling zijn, inzake het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, dus in beginsel de Gemeenschappen bevoegd, en is het Rijk - de bijzondere toestand in Brussel-Hoofdstad buiten beschouwing gelaten - enkel bevoegd gebleven voor de zeven aangelegenheden waarvoor diezelfde wetsbepaling op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen een uitzondering maakt.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5, § 1, I, 1°, blijkt echter dat die uitzonderingen, ook als men ze strikt interpreteert, een ruime draagwijdte hebben.

.../...

2.2. De definitieve tekst van artikel 5, § 1, I, 1°, is het resultaat van een Regeringsamendement dat werd ingediend tijdens de bespreking van het ontwerp in de bevoegde Senaatscommissie. Uit de verantwoording ervan blijkt, dat met de term "organieke wetgeving" werd bedoeld "voor het ogenblik de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen" (St. Senaat, 434 (1979-1980), nr. 2, blz. 122).

Luidens artikel 2, § 1, van de genoemde wet van 23 december 1963 moeten de ziekenhuizen de normen naleven welke door de Koning worden bepaald en hebben die door de Koning te bepalen normen onder meer betrekking op "1° de algemene inrichting van de ziekenhuizen" en "2° de inrichting van elk soort van diensten, meer bepaald op de minimumvereisten inzake technische uitrusting en inzake medisch, paramedisch en verplegend personeel". Bovendien kunnen bijzondere normen worden vastgesteld onder meer "voor de diensten die voldoen aan eisen van speciale bekwaming in de niet-universitaire ziekenhuizen" (artikel 2, § 2, 2°, van dezelfde wet van 23 december 1963).

Bepalen welke ziekenhuisdiensten, met uitsluiting van alle andere, in aanmerking komen voor het verrichten van bepaalde handelingen of het opnemen van bepaalde patiënten, alsmede het verder indelen van een dergelijke soort diensten in functie van de intensiteit van de zorgen die er moeten worden verstrekt, zijn vanzelfsprekend maatregelen die betrekking hebben op de algemene inrichting van de ziekenhuizen, of - om het met de termen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te formuleren - op "de organieke wetgeving" van "de verplegingsinrichtingen".

.../...

2.3. Ook het vaststellen van erkenningsnormen voor de ziekenhuizen is een Rijksaangelegenheid gebleven.

Zulks kan reeds blijken uit het feit dat artikel 2 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen - met andere woorden een bepaling van de wet die, zoals reeds gezegd, geacht wordt "de organieke wetgeving" in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, te bevatten - aan de Koning de opdracht geeft om dergelijke normen vast te stellen en bepaalt op welke aangelegenheden die normen betrekking moeten of kunnen hebben.

De begrippen M-dienst en N-dienst in functie waarvan het gehele voorstel van decreet werd uitgewerkt, werden trouwens ontleend aan het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd (B.S. 7 november 1964), dat getroffen werd ter uitvoering van het genoemde artikel 2 van de wet van 23 december 1963.

De uitdrukkelijke bevestiging dat het Rijk bevoegd is gebleven voor het vaststellen van de erkenningsnormen voor de ziekenhuizen, is te vinden in de bepaling van artikel 5, § 1, I, 1°, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling bevat wel een beperking, in deze zin dat zij het Rijk die bevoegdheid slechts toekent voor zover het normen betreft die een weerslag kunnen hebben op de aangele-

.../...

genheden vermeld in de littera's b), c), d) en e) van hetzelfde artikel 5, § 1, I, 1°. Het behoeft echter geen betoog dat normen inzake het kader en het statuut van het personeel, het minimumaantal bedden en de integratie in een algemeen ziekenhuis op zijn minst een weerslag zouden hebben op de financiering van de exploitatie (littera b)) en op de basisregelen betreffende de programmatie (littera d)).

2.4. Het komt een Gemeenschap evenmin toe aan haar Executieve opdracht te geven om de geografische spreiding van de M- en de N-diensten te bepalen, vermits luidens artikel 5, § 1, I, 1°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het Rijk bevoegd is gebleven inzake "de basisregelen betreffende de programmatie".

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt immers dat onder "basisregelen betreffende de programmatie" moet worden verstaan, de mathematische programmatiecriteria die met toepassing van artikel 6 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen worden vastgesteld (St. Senaat, 434 (1979-1980), nr. 2, blz. 122). Luidens dat artikel 6 nu stelt de Koning de criteria vast die van toepassing zijn voor de programmatie van de verschillende soorten van ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten en ziekenhuisgroeperingen met het oog onder meer op hun specialisatie, hun capaciteit, hun uitrusting en de coördinatie van hun installaties en van hun werkzaamheden (§ 1), en zijn die criteria forfaitaire, rekenkundige regelen of formules bestemd om de behoeften te meten, rekening houdend onder meer met ... de geografische spreiding (§ 2).

.../...

2.5. Blijft dan alleen nog over de bepaling luidens welke bij opneming in een andere dan een N-dienst van een pasgeborene behorend tot een van de categorieën vermeld in artikel 4, § 1, van het voorstel, de verpleegdagprijs niet zou worden uitbetaald.

Die bepaling is door haar aard zo nauw verbonden met de overige bepalingen van het voorstel betreffende de N-diensten, dat zij, wat de bevoegdheid betreft om ze uit te vaardigen, het lot van die andere bepalingen moet delen.

3. Wel zou, om enigszins aan de bekommernissen van de stellers van het voorstel tegemoet te komen, bij decreet bijvoorbeeld aan de ziekenhuisdiensten de verplichting kunnen worden opgelegd om, bij de geboorte van een kind dat speciale zorgen vergt, de ouders daarvan te verwittigen en hun op het bestaan van de met dat doel opgerichte N-diensten te wijzen. Ook zouden er misschien regelingen kunnen worden getroffen om een snelle overbrenging van dergelijke pasgeborenen naar een N-dienst in de hand te werken, voor de gevallen waarin de ouders daartoe beslissen.

De regelingen die in het voorstel zijn opgenomen daarentegen, behoren alle, om de redenen die hiervoren werden uiteengezet, tot de uitsluitende bevoegdheid van het Rijk.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
H. ROUSSEAU, kamervoorzitters,
J. LIGOT,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,
J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,
F. RIGAUX, assessoren van de
J. GIJSSELS, afdeling wetgeving,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS,
Mevrouwen : R. DEROY, griffiers.
F. LIEVENS,

De verslagen werden uitgebracht door de HH. E. HAESBROUCK
en Y. KREINS, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

R. DEROY.

P. VERMEULEN.