

BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
- 8 -02-1989 <i>Sandemeulbroeck</i>
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 18.428/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 11 december 1987 door de Gemeenschapsminister van Jeugd, Sport, Volwassenenvorming en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "zur Schaffung eines Baufonds für Krankenhäuser und sozio-medizinische Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft", heeft op 28 december 1988 het volgend advies gegeven :

BEVOEGDHEID VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP.

1. Het ontwerp beoogt het instellen, op de afzonderlijke sectie van de begroting van de Duitstalige Gemeenschap, van een Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen, ten laste waarvan de financiële tegemoetkomingen zullen vallen welke de Duitstalige Gemeenschap zal verlenen m.b.t. het bouwen, het verbouwen en het uitrusten (daarin begrepen het installeren van zware medische apparatuur) van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen, in de zin van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen.

Het ontwerp bepaalt tevens de diverse soorten van tegemoetkomingen die ter zake zullen worden verleend en het belast de Executieve met het vaststellen van nadere regelen m.b.t. sommige van die tegemoetkomingen (artikel 2, §§ 2 tot 7). Het bevat ook een aantal voorschriften betreffende de programmatie en het installeren van zware medische apparatuur (artikel 2, § 5, 2°, 3° en 4°).

Ten slotte bepaalt het ontwerp ook nog met welke middelen het in te stellen Fonds zal worden gestijfd (artikel 3).

2. De vraag in hoeverre de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap behoort, moet worden onderzocht aan de hand van artikel 5, § 1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welke bepalingen op de Duitstalige Gemeenschap toepasselijk zijn verklaard bij artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

.../...

De genoemde wetsbepalingen omschrijven de aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheden als volgt :

"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.

2° De gezondheidsopvoeding

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

1° Het gezinsbeleid, met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen.

2°

... .

5° Het bejaardenbeleid, met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

...

...".

.../...

Bij de parlementaire bespreking van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, werd uitdrukkelijk verwezen naar de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen (thans : de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987), zodat er geen twijfel kan over bestaan dat ziekenhuizen in de zin van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 verplegingsinrichtingen zoals bedoeld in de genoemde wetsbepaling zijn (St. Senaat, 434 (1979-1980) nr. 2, p. 122).

Medisch-sociale inrichtingen in de zin van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen zijn, luidens artikel 5 van die wet, de gesloten psychiatrische inrichtingen, de medisch-pedagogische inrichtingen en de inrichtingen uitsluitend bestemd om bejaarden of kinderen te herbergen.

Er mag worden aangenomen dat, ook al zijn medisch-sociale inrichtingen geen ziekenhuizen in de zin van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, de gesloten psychiatrische inrichtingen en de medisch-pedagogische inrichtingen eveneens te beschouwen zijn als verplegingsinrichtingen zoals bedoeld in artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De genoemde inrichtingen hebben immers het verstrekken van medische zorgen tot doel en artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt, gelet op de algemene bewoordingen waarin

.../...

het is gesteld, blijkbaar voor alle verplegingsinrichtingen waar gezondheidszorgen worden verstrekt. In de commentaar die in het verslag van de Senaatscommissie i.v.m. artikel 5, § 1, I, 1°, a, werd verstrekt, is overigens sprake van "de organieke wetgeving inzake het beleid betreffende ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen, d.i. voor het ogenblik de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen" (St. Senaat, loc. cit.), wat erop wijst dat niet uitsluitend de ziekenhuizen in de strikte betekenis van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen werden bedoeld, maar ook de andere verzorgingsinstellingen waarvan in die wet sprake is.

De inrichtingen uitsluitend bestemd om kinderen of bejaarden te herbergen, zijn daarentegen duidelijk geen verplegingsinrichtingen, en vallen dus niet onder de toepassing van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het beleid m.b.t. die inrichtingen kan echter ongetwijfeld worden gekwalificeerd respectievelijk als gezinsbeleid en als bejaardenbeleid in de zin van artikel 5, § 1, II, 1° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het komt derhalve in beginsel aan de Duitstalige Gemeenschap - en aan haar alleen - toe om, binnen de grenzen van haar territoriale bevoegdheid, financiële tegemoetkomingen toe te kennen voor het bouwen, het verbouwen en het uitrusten van de ziekenhuizen en de medisch-sociale inrichtingen, bedoeld in de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen, alsmede de vormen en de voorwaarden van die tegemoetkomingen te bepalen. Ten aanzien van de ziekenhuizen en van de medisch-sociale inrichtingen die als verplegingsinrichtingen te beschouwen

zijn, zal zij daarbij echter rekening moeten houden met de talrijke en belangrijke uitzonderingen welke artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de bevoegdheid van de Gemeenschappen maakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Indieningsbesluit.

Daar het ontwerp de oprichting van een begrotingsfonds en de aanwending van de gelden van dat fonds tot voorwerp heeft, dient de Voorzitter van de Executieve, in zijn hoedanigheid van lid van de Executieve dat bevoegd is voor financiën en begroting, ook bij de voordracht van het indieningsbesluit te worden betrokken en medebelast te worden met de indiening van het ontwerp bij de Raad.

Artikel 2.

Paragraaf 1.

Het is verkeerd te spreken van "de ziekenhuizen en de medisch-sociale inrichtingen bedoeld in artikel 1 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987", vermits de medisch-sociale inrichtingen pas in artikel 5 van die wet worden vermeld. Bovendien verklaart artikel 1 van de wet weliswaar de wet toepasselijk op alle ziekenhuizen, maar wordt het begrip "ziekenhuis" pas in artikel 2 van de wet gedefinieerd.

Het ware derhalve correcter te verwijzen naar "de ziekenhuizen en de medisch-sociale inrichtingen bedoeld in de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen", eventueel met expliciete vermelding van inzonderheid de artikelen 1 tot 5.

Paragraaf 2.

De in deze paragraaf opgenomen opsomming van vormen van tussenkomst werd overgenomen uit artikel 51 van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen. Zij is nochtans geen overbodige herhaling van die wetsbepaling, daar het aan de Duitstalige Gemeenschap toekomt te bepalen welke tussenkomsten zij wenst te verlenen en onder welke voorwaarden dat zal gebeuren.

De bedoelde opsomming doet geen enkel probleem van bestaanbaarheid met artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rijzen, daar de vermelde vormen van tussenkomsten dezelfde zijn als die welke het Rijk heeft vastgesteld.

Bij het bepalen van de voorwaarden en de andere regels volgens welke de tussenkomsten zullen gebeuren, zal de Executieve, in zoverre het om verplegingsinrichtingen in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gaat, evenwel de krachtens dat artikel aan de Gemeenschappen inzake programmatie en financiering opgelegde beperkingen in acht moeten nemen. Zo zal, bijvoorbeeld, de gezamenlijke toepassing van de bepalingen van de hier besproken paragraaf er niet mogen toe leiden dat de tussenkomsten de door het Rijk voor de investeringen vastgestelde maxima overschrijden (zie : artikel 51, derde lid, van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987).

Paragraaf 3.

Luidens deze paragraaf zou de Duitstalige Gemeenschap, met de middelen van het op te richten Fonds, de terugbetaling op zich kunnen nemen van leningen die werden aangegaan voor het uitvoeren van de verrichtingen bedoeld in paragraaf 1.

Die vorm van tussenkomst - die niet bestaat voor inrichtingen ten aanzien waarvan het Rijk bevoegd is gebleven - is op zichzelf niet ontoelaatbaar. In zoverre het gaat om verplegingsinrichtingen in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zou de gebruikmaking van deze vorm van tussenkomst er echter niet mogen toe leiden, dat op een indirecte manier de door het Rijk voor de financiële tussenkomsten vastgestelde maxima zouden worden overschreden, zodat wat die inrichtingen betreft het praktisch nut van de hier besproken paragraaf erg klein lijkt.

Paragraaf 4.

Deze paragraaf biedt aan de Duitstalige Gemeenschap de mogelijkheid om, met de middelen van het Fonds, tussen te komen in de financiering van studies in verband met de infrastructuur en de uitrusting van de in paragraaf 1 bedoelde ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen. Hij werd overgenomen uit artikel 52 van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987.

Ook deze bepaling is van weinig praktisch nut, daar zij uiteraard enkel kan gelden voor studies i.v.m. beleidsopties die tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap behoren. De basisregelen betreffende de programmatie en de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur, kunnen m.b.t. de verplegingsinrichtingen in de zin van artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 immers enkel door het Rijk worden vastgesteld.

Paragraaf 5.

Deze paragraaf onderscheidt zich van de overige paragrafen van artikel 2 doordat hij, enerzijds, meer speciaal op de zware medische apparatuur betrekking heeft en, anderzijds, niet uitsluitend de financiering betreft. Het ware derhalve verkieslijk hem in een afzonderlijk artikel onder te brengen.

De bepalingen van de hier besproken paragraaf werden geïnspireerd door de artikelen 39, 40, 41, 53 en 55 van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen.

Luidens artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ten aanzien van de verplegingsinrichtingen in de zin van die wetsbepaling - en in het raam van het voorgelegde ontwerp kan er enkel m.b.t. dergelijke inrichtingen van zware medische apparatuur sprake zijn - alleen het Rijk bevoegd om de basisregelen betreffende de programmatie en de financiering van de zware

medische apparatuur vast te stellen. Er is buiten die door het Rijk te bepalen regelen geen ruimte, noch voor eigen programmaties die door de Gemeenschappen zouden worden uitgewerkt, noch voor een eigen bevoegdheid voor de Gemeenschappen om het gebruik van bepaalde apparatuur vanaf een ander tijdstip te verbieden dan datgene dat door het Rijk wordt bepaald. De bepalingen van 2° en 4° moeten derhalve uit paragraaf 5 worden weggelaten.

Wat de opdracht aan de Executieve betreft om de voorwaarden en modaliteiten van tussenkomst van het Fonds in de financiering van zware medische apparatuur te bepalen, kan worden verwezen naar de opmerkingen welke in dit advies m.b.t. de analoge bepalingen van paragraaf 2 werden gemaakt.

Paragraaf 6.

Overeenkomstig deze paragraaf zouden met de middelen van het Fonds vergoedingen kunnen worden toegekend voor de studie- en vervaardigingskosten van bouwontwerpen, wanneer de aanvrager geheel of gedeeltelijk afziet van de uitvoering van een project waarvoor hij nochtans het principieel akkoord van de Executieve had bekomen.

Deze bepaling werd ingegeven door artikel 47 van de gecoördineerde wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen, d.i. oorspronkelijk artikel 6, § 10, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen.

.../...

De regelingen van het genoemde artikel 6, § 10, werden ingevoerd voor gevallen waarin de betrokkene een bouwproject waarvoor hij nochtans een principieel akkoord had bekomen, niet meer wil of niet meer mag uitvoeren, omdat het niet meer past in de programmatie zoals zij naderhand door de bevoegde overheid werd gewijzigd (1).

Daar het vaststellen van de basisregelen betreffende de programmatie tot de bevoegdheid van het Rijk behoort, is het logisch dat de schadeloosstellingen bedoeld in artikel 6, § 10, ten laste van het Rijk vallen - m.a.w. ten laste van de overheid die de maatregel heeft getroffen welke ertoe geleid heeft dat van een project werd afgezien - ongeacht door welke overheid het principieel akkoord voor het project werd verleend.

De hier besproken paragraaf 6 zou dus slechts zin kunnen hebben, voor zover het afzien van de uitvoering van een bouwproject zijn oorzaak zou vinden in een maat-

.../...

(1) Artikel 6, § 10, dat ingevoerd werd bij de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, had aanvankelijk enkel tot doel, in de gevallen waarin een principieel akkoord werd bekomen, de betrokkenen, door vergoeding van de kosten die ze reeds hadden gemaakt, vrijwillig te doen afzien van de bouwprojecten die niet meer pasten in de inmiddels gewijzigde programmatie.

Het koninklijk besluit nr. 60 van 22 juli 1982 heeft naderhand echter elke exploitatie of ingebruikneming van ziekenhuisdiensten verboden waardoor het aantal op 1 juli 1982 bestaande en erkende ziekenhuisbedden zou worden overschreden. Logischerwijze heeft datzelfde besluit de regeling van artikel 6, § 10, uitgebreid tot de gevallen waarin krachtens dat besluit de betrokkenen nu gedwongen van een bouwproject moeten afzien.

regel die door de Duitstalige Gemeenschap zou worden getroffen. Artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 biedt voor de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid echter geen ruimte, zodat paragraaf 6 dient te worden geschrapt.

Paragraaf 7.

Luidens deze paragraaf zouden ten laste van het op te richten Fonds ook investeringen kunnen worden gesubsidieerd die een besparing of een meer rationeel verbruik van energie tot doel hebben.

In zoverre het om specifieke maatregelen i.v.m. het rationeel energieverbruik zou gaan, moet er worden op gewezen dat, krachtens artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alleen de Gewesten ter zake bevoegd zijn.

Voor het overige geldt ook m.b.t. de hier besproken bepaling de opmerking die bij paragraaf 3 werd gemaakt.

Artikel 3.

De inkomsten van het op te richten Fonds moeten limitatief worden opgesomd. In de inleidende zin van het artikel, moet het woord "voornamelijk" derhalve worden geschrapt.

Het ware bovendien correcter in 2° "kredieten" te schrijven in plaats van "dotaties", aangezien het in casu niet om een autonome rechtspersoon doch slechts om een begrotingsfonds gaat.

Artikel 4.

Dit artikel bepaalt de datum van inwerkingtreding van het decreet op 1 juli 1987. De keuze van die datum is wellicht hierdoor te verklaren dat 1 juli 1987 de dag is vanaf welke, krachtens een koninklijk besluit van 22 juli 1987, de bepalingen van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut in werking werden gesteld, waarbij bepaalde taken van het nationale Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen aan de Gemeenschappen werden overgedragen. Er werden aan de Raad van State echter geen gegevens verstrekt, welke die terugwerkende kracht kunnen verantwoorden. Een dergelijke maatregel zou bovendien bijkomende moeilijkheden opleveren, in de mate dat hij een aanpassing zou vergen van de begrotingen van reeds verstreken begrotingsjaren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.