

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 juni 1994 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor de verzorgingsinstellingen", heeft op 30 juni 1994 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Overwegende dat elke rechtsonzekerheid tussen de overgang van de oude procedure en de inwerkingtreding van de nieuwe procedure moet vermeden worden, dat alle recente aanvragen tot investering reeds zijn geadviseerd met het oog op de toepassing van de nieuwe decreetsbepalingen van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, dat de uitvoering van deze investeringen en in het bijzonder voor de dringende werken en de brandbeveiligingswerken niet op zich kunnen laten wachten, dat elke onzekerheid in het investeringsbeleid zijn weerslag zal hebben op de prijsbepaling, daardoor vele initiatieven zullen afgeremd worden, en de noodzakelijke infrastructuuruitbouw zal uitblijven, om deze redenen moet onverwijld uitvoering worden gegeven aan de decreetsbepalingen van het Vlaams Infrastructuurfonds voor de Persoonsgebonden Aangelegenheden".

*

Het voor advies voorgelegde ontwerp kadert in een geheel van zeven besluiten tot uitvoering van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden. Twee van deze besluiten betreffen de werking van het door het voornoemde decreet opgerichte Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aange-

.../...

legenheden (hierna : het Fonds) en de procedure voor het aanvragen van investeringssubsidies. De overige ontwerpen van besluit bevatten specifieke regels betreffende de bouwtechnische en bouwfysische normen, de subsidieerbaarheid van de investeringen en het bedrag van de investeringssubsidie, en dit per sector van de persoonsgebonden aangelegenheden.

Uit de adviesaanvraag en de erbij gevoegde stukken blijkt dat van alle voornoemde besluiten uitsluitend het onderhavige ontwerp voor advies aan de Raad van State wordt overgemaakt, "teneinde elke onduidelijkheid omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Federale overheid te vermijden", en dat de overige besluiten zullen worden genomen onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid.

In die omstandigheden en mede gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, zal de Raad van State zich ertoe bepalen de conformiteit van het ontwerp met de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gemeenschappen te onderzoeken.

1. Luidens artikel 6, § 1, van het voornoemde decreet van 23 februari 1994 bepaalt de Vlaamse regering de sectoren waarvoor ten laste van het Fonds een investeringssubsidie verkregen kan worden en de wijze van toekenning en vereffening ervan. Zij dient tevens, per categorie van investering, de investeringssubsidie te bepalen. Artikel 10 van hetzelfde decreet draagt aan de

.../...

Vlaamse regering de bevoegdheid op om, per categorie van investeringen, de bouwfysische, technische en kwalitatieve normen voor investeringen te bepalen.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan de voornoemde decreetsbepalingen voor de sector van de verzorgingsinstellingen, met name voor de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen en voor de psychiatrische verzorgingstehuizen (zie de definities in artikel 1, 13° tot 15°, van het ontwerp). De infrastructuur van deze instellingen moet, om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie, voldoen aan een aantal algemene en specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen die hetzij door de federale overheid hetzij door de Vlaamse Gemeenschap zijn bepaald (artikel 3 van het ontwerp) (1). De investe-

(1) De bedoelde specifieke normen zijn meer bepaald :

- 1° wat de ziekenhuizen betreft, de voorwaarden van tussenkomst in de financiering van de investeringskosten van zware medisch-technische diensten (artikel 44 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, en uitvoeringsbesluiten), alsmede de algemene en bijzondere erkenningsnormen van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten (artikelen 68 en 69 van de wet op de ziekenhuizen en uitvoeringsbesluiten);
- 2° wat de rust- en verzorgingstehuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen betreft, de voorwaarden voor een financiële tussenkomst in de investeringskosten voor de infrastructuur van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging en rustoorden voor bejaarden (artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende andere vormen van verzorging, en uitvoeringsbesluiten).

.../...

ringssubsidie wordt beperkt in functie van een maximum aan bebouwde oppervlakte per bed en in functie van de aard van de verzorgingsinstelling (artikel 4 van het ontwerp). Voor de berekening van de investeringssubsidie wordt, eensdeels, per m² en per soort van verzorgingsinstelling een forfaitair bedrag bepaald (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) en, anderdeels, een globaal plafond (een maximum percentage van de goedgekeurde raming) vastgesteld (artikelen 7, 8 en 10 van het ontwerp).

3. De zoëven geschetste regeling zou in de plaats komen van, eensdeels, het ministerieel besluit van 1 september 1978 tot wijziging van de ministeriële besluiten van 1 juli 1971 en 8 november 1973 tot vaststelling van de maximumkostprijs per bed die in aanmerking moet worden genomen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 13 december 1966 tot bepaling van het percentage van de toelage voor de opbouw en de apparatuur, de herconditionering, de uitrusting van ziekenhuizen en van zekere voorwaarden waaronder ze worden verleend, en van, anderdeels, het ministerieel besluit van 4 september 1978 tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 juli 1971 tot vaststelling van de maximumkostprijs per bed die in aanmerking moet worden genomen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 13 december 1966 tot bepaling van het percentage van de toelage voor de opbouw en de apparatuur, de herconditionering, de uitrusting van ziekenhuizen en van zekere voorwaarden waaronder ze worden verleend (artikel 13 van het ontwerp). Het koninklijk besluit van 13 december 1966, waarop die ministeriële besluiten steunen, vindt zijn

.../...

rechtsgrond in artikel 46, laatste lid, van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 (1) (hierna : ziekenhuiswet). Deze wetsbepaling machtigt de Koning om, bij in Ministerraad overlegd besluit en op advies van de Nationale Raad voor ziekenhuisvoorzieningen, Afdeling financiering, de normen van berekening van de toelagen voor investeringen vast te stellen, evenals de voorwaarden waaronder en de wijze waarop ze worden toegekend.

4. In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering wordt, wat het verband betreft tussen de ontworpen regeling en de federale regeling, het volgende gesteld :

"Zowel wat de definities betreft, als de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen, verwijst het ontwerp naar de federale reglementeringen, conform artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet (van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De manier waarop de subsidies berekend worden, wordt eveneens bepaald.

Wat nieuwbouw en het onroerende gedeelte van uitbreidingswerken betreft, zijn de subsidiebedragen - zoals vermeld in de artikelen 4 en 5 - vaste, forfaitaire investeringssubsidies, en geen maximum plafonds zoals in het huidige stelsel.

Deze forfaitaire toelagen zijn wel vastgesteld vertrekkende van de bouwplafonds zoals ze zijn bepaald in de actueel geldende besluiten van de federale overheid".

(1) Voorheen artikel 6, § 9, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen.

Uit die toelichting blijkt dat de ontworpen regeling wel degelijk van andere beginselen uitgaat dan de huidige regeling, zoals die door de federale overheid is vastgesteld.

5.1. Luidens artikel 5, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de Gemeenschappen bevoegd voor "het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen".

In de verantwoording van het regeringsamendement dat de tekst van het voornoemde artikel 5, § 1, I, 1^o, is geworden, wordt de aldus aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheid als volgt geëxpliciteerd :

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

A. Inzake de verzorgingsinstellingen, onder meer voor :

- a) het bepalen van de prioriteiten inzake investeringen, d.i. voor de bouw en voor de zware medische apparatuur;
 - b) het verlenen van toelating en van toelagen voor de oprichting, de omschakeling en de uitrusting;
 - c) het verlenen van toelating en van toelagen voor de zware medische apparatuur;
- ..." (1).

(1) Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2 p. 121.

5.2. Blijkens de uitzonderingen opgesomd in het voornoemde artikel 5, § 1, I, 1^o, blijft de federale overheid nochtans bevoegd voor onder meer "de organieke wetgeving" (littera a) en "de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur" (littera e).

Uit de verantwoording bij het bepaalde in a) blijkt dat met de term "organieke wetgeving" werd bedoeld "voor het ogenblik de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen" (1).

Het bepaalde in e) werd verantwoord als volgt :

"Deze aangelegenheid wordt thans geregeld door de artikelen 6 en 6bis van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen. Deze artikelen voorzien in de tussenkomst van het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen in de financiering van de werken en in de kosten van uitrusting en apparatuur, evenals in de toekenning van staatstoelagen voor de instellingen van openbaar nut" (2).

5.3. Bovendien blijft de federale overheid, op grond van artikel 5, § 1, I, 1^o, f), van de bijzondere wet, bevoegd voor het bepalen van de "erkenningennormen", althans in zoverre "deze een weerslag kunnen hebben" op onder meer de bevoegdheid bedoeld in littera e), dit wil zeggen de

(1) Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 122.

(2) Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 123.

bevoegdheid tot het vaststellen van de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur.

De mate waarin de Gemeenschappen nog bevoegd blijven om, meer bepaald wat de financieringsnormen van de investeringen betreft, autonoom normen te bepalen, werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet als volgt toegelicht :

"Het bepalen van de normen voor de financiering van de investeringen kan eveneens een financiële weerslag hebben voor de Staat.

...

Artikel 6, § 9, van (de) wet (van 23 december 1963) verleent aan de Koning de bevoegdheid om de normen te bepalen voor de toelagen aan bepaalde categorieën van ziekenhuizen.

Een Gemeenschap zou evenwel buiten de financiering van de investeringen zoals deze thans is geregeld, met eigen fondsen bepaalde apparaturen of technieken kunnen financieren, die geen weerslag hebben op de verpleegdagprijs of op de tussenkomst van de ZIV.

Evenzo zou een Gemeenschap nieuwe erkenningsnormen kunnen bepalen die geen weerslag hebben op de financiering van de investeringen of van de exploitatie, noch op de ziekte- en invaliditeitsverzekering" (1).

(1) Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2 p. 123. Artikel 6, § 9, van de wet van 23 december 1963 is thans artikel 46, laatste lid, van de ziekenhuiswet. De uitvoering van deze bepaling is, zoals reeds werd aangestipt, gebeurd bij het koninklijk besluit van 13 december 1966, op grond waarvan op hun beurt de twee in artikel 13 van het ontwerp bedoelde ministeriële uitvoeringsbesluiten werden genomen.

6. De hiervoren geschetste bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de intramurale gezondheidszorg is door de Raad van State als volgt samengevat : "het normeren behoort tot de bevoegdheid van de nationale (federale) overheid; het uitvoeren en het toepassen van de normen behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen" (1).

In een advies over een voorstel van wet "op de ziekenhuizen waaromtrent de nationale overheid beslissingsbevoegdheid heeft" heeft de Raad van State inzonderheid nog het volgende opgemerkt :

"Het Rijk blijft bevoegd om inzake de erkenning van verplegingsinrichtingen nationale normen vast te stellen, dit wil zeggen normen geldend voor al de verplegingsinrichtingen van het land, doch enkel voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheid van het Rijk inzake de financiering van de exploitatie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, het bepalen van de basisregelen betreffende de programmatie en het bepalen van de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur (artikel 5, § 1, I, 1^o, f, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De Gemeenschappen kunnen daar eigen normen aan toevoegen, zonder daarbij echter te mogen afwijken van de bestaande nationale normen.

(1) Advies L. 14.837/1/V van 15 juli 1982; zie in dezelfde zin het verslag van 22 maart 1985 van de Commissie van advies over de persoonsgebonden aangelegenheden, St. Vl. R., 1984-1985, nr. 312/1, p. 16 (nr. 45) en p. 17 (nr. 49); L. NEELS, "Gezondheidsbeleid en bevoegdheidsverdeling.", Vlaams Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 1982-83, p. 170, nrs. 14 en 15. Zie eveneens Ph. QUERTAINMONT, "Législation hospitalière. Droit, gestion et financement des hôpitaux en Belgique", E. Story-Scientia, 1988, p. 41.

De individuele erkenning van ziekenhuisdiensten daarentegen behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen (...)

...

Het bepalen van de basisregelen betreffende de programmatie en de financiering van de infrastructuur behoort, luidens artikel 5, § 1, I, 1^o, d en e, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, tot de bevoegdheden die het Rijk behouden heeft ten aanzien van alle verplegingsinrichtingen van het land. Het uitvaardigen van aanvullende regelen, alsmede het toekennen van toelagen en het verlenen van toelating voor de bouw, de uitbreiding, de verbouwing, de vervanging of de omschakeling van verplegingsinrichtingen zijn in beginsel zaak van de Gemeenschappen ..." (1).

7. Uit het voorgaande blijkt dat de bepaling van artikel 46, laatste lid, van de ziekenhuiswet behoort tot de organieke wetgeving in verband met het gezondheidsbeleid en tot de basisregeling betreffende de financiering van de infrastructuur in de zin van artikel 5, § 1, I, 1^o, a) en e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat artikel 46 machtigt de Koning om de normen voor de berekening van de subsidies voor investeringen vast te stellen, evenals de voorwaarden waaronder en de wijze waarop ze worden toegekend. Krachtens het voornoemde artikel van de bijzondere wet behoort het verlenen van die machtiging tot de bevoegdheid van de federale overheid en zijn de Gemeenschappen niet bevoegd om daaraan afbreuk te doen.

De regelgeving vervat in het voornoemde koninklijk besluit van 13 december 1966 is de partiële uitvoering van

(1) Advies L. 16.182/VR van 23 mei 1984.

artikel 46, laatste lid, van de ziekenhuiswet, en moet bijgevolg eveneens als een basisregeling begrepen worden, in de zin van artikel 5, § 1, I, 1º, e), van de bijzondere wet. Dat besluit geeft invulling aan de voornoemde wetsbepaling doordat het een aantal voorwaarden stelt waaronder de investeringstoelagen kunnen worden verleend (artikel 2, 1º en 3º van het besluit) en het de wijze bepaalt waarop het bedrag van de toelagen wordt berekend (artikel 3, § 1 en artikel 4 van het besluit).

Artikel 3, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit bevat op zijn beurt een machtiging aan de bevoegde Minister om regelend op te treden voor het bepalen van de maximum kostprijs per dienst per bed welke in aanmerking genomen wordt voor het verlenen van de bedoelde toelagen, respectievelijk voor de universitaire en niet-universitaire ziekenhuizen. Deze bepaling wordt uitgevoerd door de voornoemde, en in artikel 13 van het ontwerp bedoelde, ministeriële besluiten van 1 en 4 september 1978. Ook deze reglementering vormt één geheel met de organieke wetsbepaling van artikel 46, laatste lid, van de ziekenhuiswet en het daarop steunende koninklijk besluit van 13 december 1966, en moet dus eveneens beschouwd worden als behorend tot de basisregeling waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is.

8. Behoudens artikel 9, voorzien de artikelen 4 tot 12 van het voor advies voorgelegde ontwerp in een berekeningswijze van de investeringssubsidies voor zieken-

.../...

huizen, die anders is opgevat (1) dan die vastgesteld in de voornoemde ministeriële besluiten, welke precies daarom door het ontwerp zullen worden opgeheven.

Aldus betreedt de Vlaamse regering het domein van de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur van de verzorgingsinstellingen dat krachtens artikel 5, § 1, I, 1^o, e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De conclusie is dan ook dat de Vlaamse regering, in de hiervoren aangegeven mate, onbevoegd is om het ontworpen besluit vast te stellen.

(1) Zie de sub 4 van dit advies aangehaalde passus uit de nota aan de Vlaamse regering.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,
D. ALBRECHT, staatsraden,
P. LEMMENS,
Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.