

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 mei 1996 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen", heeft op 31 mei 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de hoogdringendheid gemotiveerd door "het feit dat het dringend is om aan de ziekenhuizen rechtszekerheid te geven over de aanvullende kwaliteitsvoorwaarden die met het oog op hun erkenning door de Vlaamse overheid gesteld worden".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp legt aan elke "verzorgingsvoorziening" de plicht op om iedere patiënt of cliënt, zonder onderscheid van leeftijd of geslacht, of van ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging, en zonder onderscheid van vermogenstoestand, "verantwoorde zorg of bijstand te verstrekken en hem op een respectvolle manier te behandelen of

.../...

te begeleiden" (artikel 3). Onder "verzorgingsvoorziening" moet verstaan worden "een organisatie die activiteiten uitoefent op het gebied van zorgverstrekking, gezondheidsopvoeding of preventieve gezondheidszorg zoals bedoeld in artikel 55, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en die in dat kader door de Vlaamse Gemeenschap is erkend" (artikel 2, 1°).

Ter uitvoering van de hiervóór geciteerde algemene verplichting, wordt bepaald dat elke verzorgingsvoorziening ertoe gehouden is een "integraal kwaliteitsbeleid" te ontwikkelen (artikel 4). Zulk beleid is gericht op een "integrale kwaliteitszorg", zijnde een "managementsaanpak ... toegespitst op kwaliteit, gebaseerd op de deelname van al (de) medewerkers (van de verzorgingsvoorziening) en strevend naar succes op lange termijn door het tevreden stellen van de cliënt/patiënt, en naar voordelen voor alle medewerkers van de verzorgingsvoorziening en voor de samenleving" (artikel 2, 3°).

Concreet moet elke verzorgingsvoorziening een kwaliteitshandboek uitwerken en een kwaliteitsplan opstellen; voor de uitvoering van het kwaliteitsbeleid dient zij een kwaliteitscoördinator aan te wijzen (artikel 5). Het kwaliteitshandboek en het kwaliteitsplan dienen door de Vlaamse regering te worden goedgekeurd (artikel 6).

De bij het ontworpen decreet opgelegde verplichtingen gelden als voorwaarden voor het verlenen, het behouden of het verlengen van een erkenning, naast de andere erkenningsnormen (artikel 7).

.../...

De inwerkingtreding wordt in het algemeen vastgesteld op 1 januari 1997 (artikel 11). De bepaling luidens welke de opgelegde verplichtingen gelden als erkenningsnormen, zou evenwel pas op 1 januari 2000 in werking treden (artikel 12).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP.

1. Aan de Gemeenschappen is bij artikel 5, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het ganse beleid betreffende de zorgenvorstrekking (in en buiten de verplegingsinrichtingen) overgedragen, met uitzondering van een aantal met name genoemde aangelegenheden.

1.1. Tot het aldus overgedragen beleid behoren onder meer de erkenning van de verzorgingsinstellingen, met uitzondering van wat is bepaald met betrekking tot de nationale erkenningsnormen (zie hierna), alsook de inwendige organisatie van en het onthaal in die instellingen, voor zover deze aspecten geen weerslag hebben op de exploitatiekosten (1).

(1) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-1, p. 5; commissieverslag over dat ontwerp, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, p. 121.

Twee aangelegenheden die, in verband met het beleid betreffende de zorgenverstrekking, tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, verdienen te dezen een bijzondere aandacht : de "organieke wetgeving" (artikel 5, § 1, I, 1^o, a) en de "nationale erkenningsnormen" (artikel 5, § 1, I, 1^o, f).

Onder "organieke wetgeving" verstond de bijzondere wetgever, althans wat de ziekenhuizen betrof, hetgeen in 1980 geregeld werd in de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen (1). Thans komen de desbetreffende bepalingen voor in de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

De erkenningsnormen die tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, zijn die welke een weerslag kunnen hebben op de financiering van de exploitatie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de basisregelen betreffende de programmatie en de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur (2). De

(1) Commissieverslag, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, p. 122.

(2) Voor een opsomming van een aantal normen die aldus tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, zie het aangehaalde commissieverslag, p. 123.

Gemeenschappen kunnen aan die normen zelf wel eigen normen toevoegen, doch zij kunnen van de federale basisnormen niet afwijken (1).

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de bijzondere wetgever tot het "beleid betreffende de zorgenverstreking" niet de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde en de paramedische beroepen heeft gerekend. Die aangelegenheid is dus blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever (2).

-
- (1) Zie nota voor de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2 (bijlagen), p. 8.
Zoals in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp terecht wordt opgemerkt, heeft de Raad van State in een aantal adviezen aan die aanvullende bevoegdheid van de Gemeenschappen herinnerd (zie, o.m., het advies L. 16.182/VR van 23 mei 1984 over een voorstel van wet op de ziekenhuizen waaromtrent de nationale overheid beslissingsbevoegdheid heeft, Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 910-2, p. 5; en het advies L. 23.524/8 van 30 juni 1994 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor de verzorgingsinstellingen (besluit ter uitvoering van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden)).
- (2) Memorie van toelichting, geciteerd, p. 7; verslag van de Senaatscommissie, geciteerd, p. 125; verslag van de Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627-10, p. 52.

1.2. In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp wordt aangevoerd dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om de ontworpen regels te bepalen, op grond van haar bevoegdheid om erkenningsnormen vast te stellen ter aanvulling van de federale erkenningsnormen.

Die opvatting lijkt de Raad van State hoogst betwistbaar.

Het opzetten van een systeem van integrale kwaliteitszorg, zoals gedefinieerd in het ontwerp, lijkt immers aspecten van de "organieke wetgeving" van de verzorgingsinstellingen te betreffen (1). Een dergelijk systeem heeft, minstens gedeeltelijk (2), te maken met het functioneren van de verzorgingsinstellingen, vanuit een medisch oogpunt bekeken. Voor die aspecten van de ontworpen regeling zijn de Gemeenschappen niet bevoegd.

De bevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende erkenningsnormen op te leggen, kan niet zo uitgelegd worden dat de Gemeenschappen onder de vorm van erkenningsnormen

-
- (1) In zijn advies L. 16.182/VR van 23 mei 1984 oordeelde de Raad van State dat het vaststellen van regels in verband met de evaluatie van de kwaliteit van de behandeling en de verzorging behoorde tot de "organieke wetgeving" (geciteerd, p. 3).
- (2) Bepaalde aspecten van de kwaliteitszorg zouden te maken kunnen hebben met bijvoorbeeld de interne organisatie van de verzorgingsinstelling en met het onthaal, en aldus aspecten betreffen die niet aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen zijn onttrokken (raadpleeg verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980, geciteerd, p. 121).

regels zouden mogen bepalen die behoren tot een domein waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleken. Aldus zijn de Gemeenschappen niet bevoegd om aanvullende erkenningsnormen op te leggen in verband met de organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie, de uitoefening van de geneeskunst, enz. De kwaliteitsbewaking, zoals in het ontwerp opgezet, zou bijgevolg alleen kunnen slaan op de aspecten van de werking van de verzorgingsinstellingen waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn. Een systeem van "integrale" kwaliteitszorg, dat essentieel streeft naar een "normeren, toetsen en verbeteren van alle processen die zich in een organisatie afspelen" (1), en dat zich afzet tegen het vigerende, als "fragmentarisch" gekwalificeerde kwaliteitsbeleid, zoals het "ingebed is in de ziekenhuiswetgeving" (2), verdraagt zich niet met de voornoemde beperking van de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Gelet op de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen en de Staat, kan een systeem van integrale kwaliteitszorg slechts middels een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken Gemeenschappen en de Staat opgezet worden.

(1) Memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp, onder het opschrift "Een groeiend kwaliteitsbewustzijn".

(2) Memorie van toelichting, onder het opschrift "Overheidsbeleid inzake kwaliteitszorg", voorlaatste alinea.

2. Ten aanzien van "verzorgingsvoorzieningen" die werkzaam zijn op het gebied van de gezondheidsopvoeding of op dat van de preventieve gezondheidszorg, afgezien van de federale maatregelen inzake profylaxis, rijzen de onder 1 besproken bezwaren niet. Op de betrokken domeinen zijn de Gemeenschappen immers, krachtens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volledig bevoegd.

Uit de inhoud zelf van het ontwerp blijkt echter dat de ontworpen regeling een ruimer toepassingsgebied beoogt dan alleen dat van de gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg.

3. De conclusie uit het voorgaande is dat de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is om een regeling uit te werken, zoals die in het voor advies voorgelegde ontwerp bedoeld is.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.