

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 december 1998 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de geestelijke gezondheidszorg", en op 4 februari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 9 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat de centra voor geestelijke gezondheidszorg reeds volop gesprekken aan het voeren zijn in verband met de door te voeren schaalvergroting, nl. de overgang van 84 naar 26 centra.

Het is wenselijk dat de schaalvergroting reeds doorgevoerd is op het ogenblik dat de bepalingen van het decreet i.v.m. de integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsinstellingen als erkenningsnormen van toepassing worden, nl. op 1 januari 2001. Het kwaliteitsdecreet bepaalt immers dat elke verzorgingsvoorziening een kwaliteitshandboek en -plan dient in te dienen. Het zou zinloos zijn om eerst 84 kwaliteitshandboeken en -plannen in te dienen en te beoordelen.

Gelet op de complexiteit van de schaalvergroting en de invoering van het kwaliteitsdecreet, is een implementatieperiode van 18 maanden noodzakelijk. Dit veronderstelt een goedkeuring van het decreet geestelijke gezondheidszorg vóór mei 1999".

*

*

*

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

*

*

*

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals wordt aangegeven in de memorie van toelichting, worden met het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet de volgende doelstellingen nagestreefd :

- een nauwkeurige omschrijving van de opdracht van de geestelijke gezondheidszorg in het algemeen (artikel 7 van het ontwerp), van de werkingsbeginselen van de centra voor geestelijke gezondheidszorg (artikelen 3 tot 6 en 8 tot 18) en van de erkenningsvoorwaarden voor die centra (artikelen 19 tot 23);
- een striktere programmatie die resulteert in schaalvergroting door het reduceren van het aantal erkende centra van 84 tot 26 (artikelen 27 en 28);
- de actualisering van het financieringssysteem die erin bestaat de vigerende subsidieregeling te vervangen door een enveloppefinanciering (artikelen 24 en 26);
- de wetenschappelijke ondersteuning van en de dienstverlening aan de centra voor geestelijke gezondheidszorg (artikelen 30 en 31).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Rekening houdende met de opmerkingen welke hierna worden gemaakt met betrekking tot de artikelen 33 en 34 van het ontwerp, kan de definitie van het begrip "administratie" sub 1° beter worden weggelaten.

2. In de bepaling sub 4° wordt de term "overeenkomst" gedefinieerd als "overeenkomst tussen het centrum voor geestelijke gezondheidszorg en de regering waarvan het beleidsplan deel uitmaakt ... en waarin het volume van de subsidie-enveloppe wordt bepaald". Die definitie geldt kennelijk alleen voor de term "overeenkomst" die wordt gehanteerd in het opschrift van hoofdstuk IV van het ontwerp en in artikel 24 : luidens dat artikel 24 bestaat de daarin bedoelde overeenkomst immers uit "de beschrijving van het beleidsplan" en "de bepaling van de subsidie-enveloppe". De term "overeenkomst" komt evenwel ook voor in de artikelen 7, § 3, en 9, § 3, waarvoor de definitie van artikel 2, 4°, manifest niet geldt. Het verdient dan ook aanbeveling die definitie uit het ontwerp weg te laten en de bepalingen van de artikelen 24 en 25 eventueel aan te vullen.

.../...

Artikel 3

Luidens dit artikel is een centrum voor geestelijke gezondheidszorg verplicht aan iedere patiënt verantwoorde zorg zoals bedoeld in artikel 4 te verstrekken en hem op een respectvolle manier te behandelen "onverminderd de naleving van de erkenningsnormen die op haar (lees : hem) van toepassing zijn".

Het is de Raad van State niet duidelijk wat met de aangehaalde woorden ("onverminderd ...") bedoeld is. Indien daarmee alleen bedoeld zou zijn te bevestigen dat de in artikel 20 van het ontwerp bepaalde erkenningsvoorwaarden moeten worden nageleefd, is de aangehaalde bepaling overbodig en kan ze beter worden weggelaten.

Artikel 7

Luidens paragraaf 4 van dit artikel "(bepaalt) de Vlaamse regering (lees, gelet op de definitie in artikel 2, 7°, van het ontwerp : de regering) ... de sectoren waarmee de sector "centra voor geestelijke gezondheidszorg" samenwerkingsprotocollen sluiten (lees : sluit)".

Blijkens de memorie van toelichting voorziet die bepaling in de mogelijkheid om samenwerkingsprotocollen te sluiten tussen de "beleidsverantwoordelijken van de geestelijke gezondheidszorg" en die van o.m. de welzijnsvoorzieningen.

.../...

Er dient in de tekst van het ontwerp zelf te worden gepreciseerd wat bedoeld is met een "sector", en hoe de "sectoren" protocollen kunnen sluiten.

Artikel 9

1. Luidens paragraaf 1, 4°, werkt het centrum voor geestelijke gezondheidszorg interdisciplinair "en wordt (het) hierbij logistiek ondersteund".

Blijkens de memorie van toelichting moeten de aangehaalde woorden in die zin worden begrepen dat "voor de ondersteuning van de werking en de uitvoering van de administratieve taken ... logistiek personeel (wordt) voorzien". De aangehaalde tekst van het ontwerp geeft die bedoeling niet voldoende duidelijk weer.

De bepaling zou ook zo geformuleerd moeten worden dat het gaat om een verplichting die de centra voor geestelijke gezondheidszorg moeten nakomen. Zoals de bepaling in het ontwerp is geredigeerd, zou ze gelezen kunnen worden als een verplichting voor de overheid.

2. Luidens paragraaf 1, 8°, moeten de medewerkers van het centrum voor geestelijke gezondheidszorg het beroepsgeheim respecteren. In paragraaf 1, 9°, wordt bepaald dat er een "gedeeld beroepsgeheim" is tussen de medewerkers van het centrum voor geestelijke gezondheidszorg.

.../...

Het in die laatste bepaling bedoelde "gedeeld beroepsgeheim" is een begrip dat in de rechtsleer dubbelzinnig genoemd wordt (1). Hiermee rekening houdende en gelet op de bepaling sub 8°, kan het 9° beter uit het ontwerp worden weggelaten.

3. Luidens paragraaf 3 "ondersteunt en begeleidt de Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen (VAD) (enerzijds) de personeelsleden en hun opvolgers die daartoe aan de centra werden toegekend in het kader van ... de twaalf overeenkomsten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de CGG-samenwerkingsverbanden voor drugpreventie en -hulpverlening en die ingingen op 1 oktober 1997 en anderzijds de personeelsleden en hun opvolgers die binnen het subsidieerbaar personeelskader opgenomen werden als aanvullende functie in het Ministerieel Besluit van 28 maart 1990".

Aangezien die bepaling deel uitmaakt van de "werkingsbeginselen" die gelden voor de centra voor geestelijke gezondheidszorg, zou ze moeten worden geformuleerd als een verplichting voor die centra, veeleer dan als een

(1) Rdpl., o.m., P. Lambert, Le secret professionnel, Brussel, 1985, 121-124; H. Nys, Geneeskunde. Recht en medisch handelen, A.P.R., Brussel, 1991, p. 397, nr. 921.

opdracht voor de Vereniging voor Alcohol- en andere Drug-problemen (VAD) (1).

Voorts rijst de vraag of de beoogde verplichting om een beroep te doen op de medewerking van de VAD niet ruimer moet worden geformuleerd en of ze m.a.w. niet moet gelden voor al de personeelsleden die met de drug-problematiek in aanraking komen, in plaats van alleen voor de personeelsleden bedoeld in de vermelde overeenkomsten en in het ministerieel besluit van 28 maart 1990 (2).

Artikel 12

Luidens dit artikel voeren alle partners binnen de psychiatrische netwerken een registratie als bedoeld in artikel 2, 8°, van het ontwerp en gebeurt die registratie "met respect voor de persoonlijke levenssfeer van de patiënt".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering heeft de bedoelde registratie betrekking op "geanonimiseerde gegevens". Die precisering

(1) Bij ontstentenis van enige uitleg in de memorie van toelichting, is het de Raad van State overigens niet duidelijk in welke mate die vereniging betrokken is bij het beleid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de aanpak van de drugproblematiek.

(2) Dat ministerieel besluit en die overeenkomsten zijn de Raad van State niet bekend.

zou in de tekst zelf van het ontwerp moeten worden opgenomen. Aangezien het derhalve gaat om anonieme gegevens, is het voorts overbodig te bepalen dat de verwerking ervan gebeurt met respect voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Artikel 18

Luidens dit artikel "(bepaalt) de regering ... na overleg met alle betrokken partijen de modaliteiten inzake de financiële bijdrage van de patiënt, rekening houdend met artikel 9, § 1, 3°".

Blijkens de memorie van toelichting strekken de vast te stellen "modaliteiten" ertoe "de patiëntenbijdragen te moduleren in functie van ondermeer inkomen, gezins-situatie, intensiteit en chroniciteit van de zorgbehoevendheid". Die precisering zou beter in de tekst zelf van de ontworpen bepaling worden opgenomen. Overigens zou ook moeten worden verduidelijkt hoe het "overleg met de betrokken partijen" dient te verlopen.

Artikel 20

1. Luidens paragraaf 1, 1°, van dit artikel moet een centrum voor geestelijke gezondheidszorg, om erkend te worden en te blijven, "opgericht zijn door een vereniging zonder winstoogmerk, een provincie, een gemeente, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of

.../...

universiteit, die krachtens de wet, het decreet of de statuten, naargelang het geval, daartoe bevoegd zijn". Paragraaf 1, 9°, bepaalt bovendien dat het centrum voor geestelijke gezondheidszorg "de vorm (moet) aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk of van een vereniging opgericht volgens artikel (lees : de artikelen) 118 tot en met 135 van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk werk (lees : organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn)".

De combinatie van die beide voorwaarden heeft tot gevolg dat natuurlijke personen of andere rechtspersonen dan die vermeld in paragraaf 1, 1°, eerst een vereniging zonder winstoogmerk moeten oprichten of tot een dergelijke vereniging moeten toetreden vooraleer ze een centrum voor geestelijke gezondheidszorg kunnen oprichten dat op zijn beurt een vereniging zonder winstoogmerk moet zijn.

De vraag rijst dan ook of het niet kan volstaan de bepaling van paragraaf 1, 9°, te behouden en die van paragraaf 1, 1°, weg te laten. De Raad van State ziet overigens niet goed in hoe de in paragraaf 1, 1°, bedoelde beperking van de (rechts)personen die in aanmerking komen als oprichters van een centrum, kan worden verantwoord ten aanzien van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

2. Luidens paragraaf 2 kan de regering bijkomende erkenningsvoorwaarden opleggen.

.../...

Die delegatie van verordenende bevoegdheid is te ruim. Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschapswetgever en de -regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), behoort in het ontwerp op zijn minst te worden aangegeven waarop de bedoelde aanvullende erkenningsvoorwaarden betrekking kunnen hebben.

In de memorie van toelichting wordt overigens gesteld dat de regering de bedoelde bijkomende erkenningsvoorwaarden slechts kan opleggen "na advies van de Vlaamse Gezondheidsraad". Ook dat voorschrift dient in de tekst van het ontwerp te worden opgenomen (zie artikel 3, § 2, d), van het decreet van 20 december 1996 houdende oprichting van een Vlaamse Gezondheidsraad en van een Vlaamse Adviesraad inzake erkenning van verzorgingsvoorzieningen).

Artikel 21

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de regering, dient in paragraaf 1 van dit artikel het woord "volledig" te worden weggelaten.

Artikel 22

Volgens dit artikel kan een centrum voor geestelijke gezondheidszorg slechts worden erkend met toepassing van het ontworpen decreet indien "het was erkend op 1 januari 1999".

.../...

Een dergelijke regeling, die erop neerkomt dat de bestaande toestand wordt vergrendeld, en dat na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet geen nieuwe centra voor erkenning in aanmerking komen, kan niet verenigbaar worden geacht met het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 23

Luidens dit artikel is hoofdstuk III van het decreet van 20 december 1996 houdende oprichting van een Vlaamse Gezondheidsraad en van een Vlaamse Adviesraad inzake erkenning van een verzorgingsvoorziening (lees : van verzorgingsvoorzieningen) van toepassing op de beslissingen inzake de erkenning en de intrekking van een erkenning van de centra voor geestelijke gezondheidszorg.

Luidens artikel 10, § 2, 2° en 3°, van dat decreet van 20 december 1996 - welk artikel is opgenomen in het voornoemde hoofdstuk III - heeft de Vlaamse Adviesraad voor erkenning van verzorgingsvoorzieningen als uitdrukkelijke opdracht de regering telkens te adviseren met betrekking tot bezwaar- of verweermiddelen ingediend door een verzorgingsvoorziening tegen het door de regering geuite voornemen om een erkenning te weigeren of in te trekken. Gelet op die bepaling is artikel 23 van het ontwerp overbodig en kan het beter worden weggelaten.

.../...

Artikel 24

Luidens dit artikel wordt o.m. de subsidie-enveloppe voor ieder erkend centrum vastgesteld in een overeenkomst welke de regering sluit met het centrum.

De aldus aan de regering verleende beslissingsbevoegdheid is uitermate ruim. In het ontwerp zouden op zijn minst een aantal criteria moeten worden bepaald welke de regering moet in acht nemen bij het vaststellen van het subsidiebedrag.

Artikel 26

Luidens dit artikel "onderhandelt" de regering met de centra voor geestelijke gezondheidszorg over de verhouding van de personeels- en werkingskosten in de subsidie-enveloppe en over de indexering van die enveloppe.

Bedoeld is allicht dat in de overeenkomst welke overeenkomstig artikel 24 van het ontwerp wordt gesloten met de centra en welke o.m. betrekking heeft op de subsidie-enveloppe, inzonderheid bepalingen moeten worden opgenomen inzake het aandeel van de personeels- en werkingskosten en inzake de indexering. Het ontwerp zou die bedoeling duidelijker tot uiting moeten doen komen.

.../...

Artikel 27

In paragraaf 4 van dit artikel schrijve men "van de werkgebieden van de centra voor geestelijke gezondheidszorg" in plaats van "van de werkgebieden van de som van de centra voor geestelijke gezondheidszorg".

Artikel 30

Luidens paragraaf 1 van dit artikel "(stelt) de regering ... jaarlijks maximaal 12 miljoen frank ter beschikking voor multidisciplinaire wetenschappelijke ondersteuning. Minimum 70 procent van dit bedrag wordt gereserveerd voor permanente en multidisciplinaire wetenschappelijke ondersteuning van de geestelijke gezondheidszorg. De regering stelt deze middelen via overeenkomsten ter beschikking".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ter beschikking stellen via overeenkomsten niet geldt voor het volledige bedrag van 12 miljoen, doch alleen voor de vermelde 70 procent. De resterende 30 procent, die overeenkomstig paragraaf 2 ter beschikking wordt gesteld voor tijdelijke projecten, zal m.a.w. bij eenzijdige beslissing worden toegewezen aan die projecten. Zulks zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst van het ontwerp. Daartoe zouden de bepalingen van artikel 30 kunnen worden herschikt, in die zin :

.../...

- dat in paragraaf 1 alleen de bepaling in verband met het totale bedrag van 12 miljoen frank zou worden opgenomen (de eerste volzin van de ontworpen paragraaf 1), eventueel aangevuld met de indexeringsregeling welke thans is opgenomen in paragraaf 3;
- dat in paragraaf 2 de regeling wordt opgenomen in verband met de 70 procent (de tweede en derde volzin van de ontworpen paragraaf 1);
- en dat de regeling van de ontworpen paragraaf 2 wordt opgenomen in een nieuwe paragraaf 3.

Artikelen 33 en 34

Luidens artikel 33, § 2, dient het in die bepaling bedoelde centrum te rapporteren "aan de administratie".

Artikel 34 bepaalt dat "de administratie" het toezicht op en de adviesverlening aan de centra door ambtenaren organiseert.

Uit het bepaalde in artikel 2, 1°, van het ontwerp volgt dat onder "administratie" moet worden verstaan "de administratie gezondheidszorg van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap".

Met betrekking tot de vermelde bepalingen van de artikelen 33 en 34 moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus

.../...

1980, de gemeenschapsregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit artikel 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat het uitsluitend de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering.

Om in overeenstemming te zijn met de vermelde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de ontworpen bepalingen derhalve worden aangepast, in die zin :

- dat in artikel 33, § 2, de woorden "de administratie" worden vervangen door "de regering";
- dat in artikel 34 de organisatie van het toezicht en van de adviesverlening wordt opgedragen aan de regering, en niet aan de administratie.

Artikel 36

1. In de bepaling na het eerste streepje schrijve men "het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 1988" in plaats van "het besluit van 12 oktober 1988".

.../...

2. In de bepalingen na het tweede, derde en vierde streepje zou de - ongebruikelijke - vermelding van het Belgisch Staatsblad waarin de bedoelde besluiten zijn bekendgemaakt, beter worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER