

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 december 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 maart 1999 en 4 mei 1999, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 10 décembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 mars 1999 et 4 mai 1999, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 99 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, voorziet in de mogelijkheid tot toekenning van een bijzonder bedrag aan ziekenhuizen, om de werking ervan te verbeteren, "wanneer zulks gepaard gaat met een beddenvermindering in het kader van de herstructurering van de inrichting of van een fusie, groepering of samenwerking met één of meerdere andere ziekenhuizen". De minister die de volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft, wordt gemachtigd om de regels en voorwaarden vast te stellen, volgens welke het bedoelde bedrag wordt toegekend.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de uitvoering van de genoemde wetsbepaling, ten gunste van de psychiatrische ziekenhuizen. Daartoe wordt een paragraaf 2bis ingevoegd in artikel 48 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende bepaling van de voorwaarden en regelen voor de vaststelling van de verpleegdagprijs, van het budget en de onderscheidene bestanddelen ervan, alsmede van de regelen voor de vergelijking van de kosten en voor de vaststelling van het quotum van verpleegdagen voor de ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten.

Volgens de ontworpen paragraaf 2bis, eerste lid, kan voor de psychiatrische ziekenhuizen die vóór 1 mei 1999 een herstructureringsplan opstellen, dat ertoe strekt tussen 1 januari 1999 en 31 december 1999 een aantal bedden te reconverteren, aan het budget van financiële middelen een bedrag toegevoegd worden. Dit bedrag is, volgens het

.../...

ontworpen tweede lid, gelijk aan "10 % van de overgedragen financiële middelen gerealiseerd door de reconversie van bedden" met toepassing van een aantal ontworpen koninklijke besluiten (1) (2). Het ontworpen derde lid bepaalt voorts dat van dit bedrag 7,5 % onmiddellijk wordt toegevoegd aan het budget van de financiële middelen van het psychiatrisch ziekenhuis dat de reconversie realiseert. De overige 2,5 % wordt ondergebracht in een zorgvernieuwingsfonds, waarvan de middelen verdeeld worden onder de psychiatrische ziekenhuizen die een project tot verbetering van de kwaliteit van de zorgverlening opstellen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit het advies van de inspectie van financiën blijkt dat het ontworpen besluit een budgettaire weerslag heeft. Op grond van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is dan ook het voorafgaand akkoord vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

(1) Uit de nota aan de Ministerraad blijkt dat de reconversieregels, vervat in de genoemde ontworpen besluiten, zodanig geconcipieerd zijn dat er een recuperatie is van 10 % van de kosten verbonden aan de geconverteerde bedden. Het is die 10 % die het voorwerp vormt van het voor advies voorgelegde ontwerp.

(2) Het gaat om de ontwerpen waarover de Raad van State heden de adviezen L. 28.562/3, L. 28.564/3 en L. 28.566/3 geeft.

.../...

Het voorliggende advies wordt gegeven onder voorbehoud dat alsnog aan dit vereiste wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het tweede lid dient aangevuld te worden met een verwijzing naar het wijzigend ministerieel besluit van 30 december 1998.

2. Na het vierde lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft (zie de voorafgaande opmerking).

3. De laatste vijf leden dienen vervangen te worden door de volgende leden :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 4 december 1998 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1

1. Dit artikel strekt ertoe een paragraaf 2bis in te voegen in artikel 48 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986.

Het zou aanbeveling verdienen om paragraaf 2 van dat artikel - welke eveneens bepalingen bevat i.v.m. het budget van psychiatrische ziekenhuizen - op te heffen, aangezien de bedoelde bepalingen thans uitgewerkt zijn. De ontworpen paragraaf zou dan in de plaats van die paragraaf kunnen komen.

In dat geval redigere men de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp als volgt :

"Artikel 48, § 2, van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 houdende ..., gewijzigd bij het ministerieel besluit van 26 februari 1991, wordt vervangen als volgt :".

2. De ontworpen paragraaf 2bis heeft, blijkens het eerste lid, enkel betrekking op psychiatrische ziekenhuizen.

In zoverre de in het tweede lid bedoelde (ontworpen) koninklijke besluiten ook betrekking hebben op psychiatrische diensten in algemene ziekenhuizen, rijst de vraag of de ontworpen bepalingen ook niet op die diensten toepasselijk gemaakt moeten worden.

.../...

Indien het toepassingsgebied van de ontworpen paragraaf 2bis beperkt blijft tot de psychiatrische ziekenhuizen, dient in elk geval een verantwoording gegeven te worden voor het verschil in behandeling tussen de algemene ziekenhuizen en de psychiatrische ziekenhuizen.

3. De data vermeld in het ontworpen eerste lid zijn die welke bepaald zijn in de koninklijke besluiten bedoeld in het ontworpen tweede lid. Het is overbodig om die data in het ontwerp te herhalen (1).

4. Artikel 99 van de wet op de ziekenhuizen heeft betrekking op het budget der financiële middelen dat voor elk ziekenhuis wordt opgesteld. Artikel 48 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986 heeft eveneens betrekking op een dergelijk budget.

De bepalingen die met het ontworpen besluit in artikel 48 ingevoegd worden, dienen derhalve beperkt te blijven tot de middelen die rechtstreeks aan een ziekenhuis toegekend kunnen worden. Het gaat m.a.w. om de 7,5 % van de besparing, bedoeld in het ontworpen derde lid, a.

(1) In de desbetreffende adviezen (L. 28.562/3, L. 28.564/3 en L. 28.566/3) van heden, merkt de Raad van State overigens op dat die data allicht aangepast moeten worden, gelet op het tijdstip waarop die adviezen worden gegeven.

De overige 2,5 % van de besparing, bedoeld in het ontworpen derde lid, b, die terechtkomt in een zorg-vernieuwingsfonds waarvan de middelen over alle psychiatrische ziekenhuisdiensten (en psychiatrische diensten van algemene ziekenhuizen ?) verdeeld kunnen worden, hoort niet thuis in artikel 48 van het ministerieel besluit van 2 augustus 1986. De desbetreffende bepalingen zouden op een andere plaats in de regelgeving ingevoegd moeten worden.

5. In zijn adviezen L. 28.562/3, L. 28.564/3 en L. 28.566/3 van heden over de ontwerpen van koninklijk besluit, vermeld in de ontworpen paragraaf 2bis, tweede lid, heeft de Raad van State de vraag gesteld of de bepalingen van die ontwerpen, samen met die van een aantal andere ontwerpen, niet opgenomen kunnen worden in één enkel besluit.

Indien op die suggestie wordt ingegaan, dient de tekst van het ontworpen eerste lid dienovereenkomstig aangepast te worden.

Subsidiair wordt nog het volgende opgemerkt :

- wat het tweede koninklijk besluit betreft, dient allicht niet enkel naar artikel 3, maar ook naar artikel 4 verwezen te worden;

.../...

- wat het derde koninklijk besluit betreft, dient het correcte opschrift vermeld te worden (1); bovendien moet allicht niet enkel naar artikel 3, maar ook naar artikel 4 van dat besluit verwezen worden.

6. Volgens het ontworpen derde lid, a, wordt het daarin bedoelde bedrag "toegevoegd aan onderdeel B2 van de ligdagprijs van het betrokken ziekenhuis".

Het is allicht de bedoeling dat dit bedrag wordt opgenomen in onderdeel B4 van het budget van financiële middelen.

7. Rekening houdend met de opmerkingen 2 tot 6, kunnen de bepalingen van het ontworpen eerste lid, het ontworpen tweede lid, en het ontworpen derde lid, a, omgevormd worden als volgt :

"Onderdeel B4 van het budget der financiële middelen wordt, voor de psychiatrische ziekenhuizen (en de psychiatrische diensten van de algemene ziekenhuizen ?), verhoogd met een bedrag dat gelijk is aan 7,5 % van de

(1) Volgens de tekst van het ontwerp L. 28.566/3 luidt het opschrift als volgt : "Koninklijk besluit houdende nadere bepaling van de gelijkwaardige vermindering van bedden zoals bedoeld in artikel 5, § 4, eerste lid, van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging". Er is overigens geen "artikel 5, § 4bis," van de genoemde wet.

besparing die voor de Staat en de ziekteverzekering voortvloeit uit de reconversie van ziekenhuisbedden, gerealiseerd met toepassing van de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van ... en betreffende sommige andere vormen van verzorging (1)".

8. Zoals in opmerking 4 is uiteengezet, zou het ontworpen derde lid, b, omgevormd moeten worden tot een afzonderlijke bepaling.

Als die bepaling in een ministerieel besluit wordt opgenomen, dienen de regels en de modaliteiten inzake de verdeling van de middelen van het zorgvernieuwingfonds in dat besluit zelf vastgesteld te worden. Vanuit wetgevings-technisch oogpunt is een opdracht van de minister aan zichzelf af te raden.

Voorts is het allicht de bedoeling dat ook de uit het fonds afkomstige middelen worden toegevoegd aan onderdeel B4 van het budget, in plaats van aan onderdeel B2.

(1) De opsomming van de verordeningsbepalingen waarvan toepassing gemaakt moet zijn, dient in voorkomend geval te gebeuren met inachtneming van de herschikking waarvan sprake in opmerking 5.

Artikel 2

Gelet op het tijdstip waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dient de datum van inwerkingtreding allicht aangepast te worden (1).

(1) Indien geopteerd zou worden voor een bepaling waarbij terugwerkende kracht verleend wordt aan het ontworpen besluit, schrijve men in elk geval "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "treedt in werking op".

PORTEE DU PROJET

L'article 99 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, prévoit la possibilité d'accorder un montant spécifique aux hôpitaux pour en améliorer le fonctionnement, "lorsque cela s'accompagne d'une diminution du nombre de lits dans le cadre d'une restructuration de l'établissement ou d'une fusion, d'un groupement ou de la collaboration avec un ou plusieurs autres hôpitaux". Le ministre qui a la santé publique dans ses attributions est habilité à fixer les règles et conditions suivant lesquelles ce montant est accordé.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend donner exécution à la disposition légale précitée, en faveur des hôpitaux psychiatriques. A cet effet, il est inséré un paragraphe 2bis à l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 fixant pour les hôpitaux et les services hospitaliers, les conditions et règles de fixation du prix de la journée d'hospitalisation, du budget et de ses éléments constitutifs, ainsi que les règles de comparaison du coût et de la fixation du quota des journées d'hospitalisation.

Selon le paragraphe 2bis, alinéa 1er, en projet, un montant peut être ajouté au budget des moyens financiers pour les hôpitaux psychiatriques établissant avant le 1er mai 1999 un plan de restructuration qui a pour but de reconvertir un certain nombre de lits entre le 1er janvier 1999 et le 31 décembre 1999. Ce montant est, selon l'alinéa 2 en projet, égal à "10 % des moyens financiers transférés, résultant de la reconversion de lits" en application

.../...

d'un certain nombre d'arrêtés royaux en projet (1) (2). L'alinéa 3 en projet dispose en outre que 7,5 % de ce montant seront immédiatement ajoutés au budget des moyens financiers de l'hôpital psychiatrique réalisant la reconversion. Les 2,5 % qui restent seront incorporés dans un fonds d'innovation des soins, dont les moyens sont répartis entre les hôpitaux psychiatriques qui établissent un projet visant à améliorer la qualité des soins.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Il ressort de l'avis de l'inspection des finances que l'arrêté en projet a un impact budgétaire. En vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions est dès lors requis.

Le présent avis est émis sous réserve de l'accomplissement de cette formalité.

(1) Il appert de la note au Conseil des ministres que les règles de reconversion, figurant dans les arrêtés en projet précités, sont conçues de façon telle qu'il est prévu une récupération de 10 % des coûts liés aux lits reconvertis. Ces 10 % constituent précisément l'objet du projet soumis pour avis.

(2) Il s'agit des projets sur lesquels le Conseil d'Etat rend ce jour les avis L. 28.562/3, L. 28.564/3 et L. 28.566/3.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le deuxième alinéa doit être complété par une référence à l'arrêté ministériel modificatif du 30 décembre 1998.

2. Après le quatrième alinéa, il y a lieu d'insérer un alinéa qui fait mention de l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions (voir l'observation préliminaire).

3. Les cinq derniers alinéas doivent être remplacés par les alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des ministres le 4 décembre 1998 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le ..., en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

1. Cet article vise à insérer un paragraphe 2bis dans l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986.

.../...

Il serait indiqué d'abroger le paragraphe 2 de cet article, lequel comporte également des dispositions relatives au budget des hôpitaux psychiatriques, étant donné que les dispositions visées ont à présent épuisé leurs effets. Le paragraphe en projet pourrait alors se substituer à ce paragraphe.

Dans ce cas, il conviendra de rédiger la phrase liminaire de l'article 1er du projet comme suit :

"L'article 48, § 2, de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 ..., modifié par l'arrêté ministériel du 26 février 1991, est remplacé comme suit :".

2. Selon son alinéa 1er, le paragraphe 2bis en projet concerne uniquement les hôpitaux psychiatriques.

Dans la mesure où les arrêtés royaux (en projet) visés à l'alinéa 2 concernent également des services psychiatriques dans des hôpitaux généraux, la question se pose de savoir si les dispositions en projet ne doivent pas aussi être rendues applicables à ces services.

Si le champ d'application du paragraphe 2bis en projet demeure limité aux hôpitaux psychiatriques, il y aura en tout cas lieu de justifier la différence de traitement entre les hôpitaux généraux et les hôpitaux psychiatriques.

3. Les dates mentionnées dans l'alinéa 1er en projet sont celles qui sont fixées dans les arrêtés royaux visés

.../...

dans l'alinéa 2 en projet. Il est superflu de les répéter dans le projet (1).

4. L'article 99 de la loi sur les hôpitaux concerne le budget des moyens financiers qui est établi pour chaque hôpital. L'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986 concerne également ce budget.

Les dispositions que l'arrêté en projet insère à l'article 48 doivent dès lors demeurer limitées aux moyens qui sont directement accordés à un hôpital. Il s'agit en d'autres termes des 7,5 % de l'économie dont fait état l'alinéa 3, a, en projet.

Le reliquat de 2,5 % de l'économie, dont il est question à l'alinéa 3, b, en projet, et qui est incorporé dans le fonds d'innovation des soins dont les moyens peuvent être répartis entre tous les services d'hôpitaux psychiatriques (et les services psychiatriques d'hôpitaux généraux ?), n'a pas sa place à l'article 48 de l'arrêté ministériel du 2 août 1986. Les dispositions y afférentes devraient être insérées à un autre endroit de la réglementation.

5. Dans ses avis L. 28.562/3, L. 28.564/3 et L. 28.566/3 de ce jour relatifs aux projets d'arrêté royal, mentionnés dans le paragraphe 2bis, alinéa 2, en projet, le

(1) Dans les avis y afférents (L. 28.562/3, L. 28.564/3 et L. 28.566/3) de ce jour, le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que ces dates devront sans doute être adaptées, vu la date à laquelle ces avis sont donnés.

Conseil d'Etat a posé la question de savoir si les dispositions de ces projets, ainsi que celles d'un certain nombre d'autres projets, ne pourraient pas être regroupées dans un seul arrêté.

Si cette suggestion est accueillie, il y aura lieu d'adapter en conséquence le texte de l'alinéa 1er en projet.

A titre subsidiaire, il convient de relever encore ce qui suit :

- en ce qui concerne le deuxième arrêté royal, il y a assurément lieu de faire référence non seulement à l'article 3, mais aussi à l'article 4;
- en ce qui concerne le troisième arrêté royal, il convient de mentionner correctement l'intitulé (1); en outre, il y a probablement lieu de faire référence non seulement à l'article 3, mais aussi à l'article 4 de cet arrêté.

6. Selon l'alinéa 3, a, en projet, le montant qui y est visé, est "ajouté à la sous-partie B2 du prix de la journée de l'hôpital concerné".

(1) Selon le texte du projet L. 28.566/3, l'intitulé s'énonce comme suit : "Arrêté royal précisant la réduction équivalente d'un certain nombre de lits d'hôpitaux comme visé à l'article 5, § 4, 1er alinéa (lire : alinéa 1er), de la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de soins". Il n'existe d'ailleurs pas d'article 5, § 4bis, dans la loi évoquée.

L'intention est assurément d'inscrire ce montant dans la sous-partie B4 du budget des moyens financiers.

7. Compte tenu des observations formulées sous les points 2 à 6, les dispositions de l'alinéa 1er en projet, de l'alinéa 2 en projet et de l'alinéa 3, a, en projet, peuvent être transformées comme suit :

"Pour les hôpitaux psychiatriques (et les services psychiatriques des hôpitaux généraux ?), la sous-partie B4 du budget des moyens financiers est majorée d'un montant égal à 7,5 % de l'économie qui résulte pour l'Etat et pour l'assurance maladie de la reconversion de lits d'hôpital, réalisée en application des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du ... et relative à certaines autres formes de soins (1)".

8. Comme l'expose l'observation 4, l'alinéa 3, b, en projet, devrait être transformé en une disposition distincte.

Si cette disposition est incluse dans un arrêté ministériel, les règles et les modalités en matière de répartition des moyens du fonds d'innovation des soins devront être fixées dans cet arrêté même. D'un point de vue

(1) L'énumération des dispositions réglementaires dont il doit être fait application doit s'opérer le cas échéant en tenant compte du réaménagement dont il est question dans l'observation 5.

légistique, une délégation du ministre à lui-même doit être déconseillée.

En outre, l'intention est probablement d'ajouter également les moyens provenant du fonds à la sous-partie B4 du budget, au lieu qu'ils le soient à la sous-partie B2.

Article 2

Eu égard à la date à laquelle le présent avis est donné, il conviendra sans doute aussi d'adapter la date de l'entrée en vigueur (1).

(1) Si le choix se porte sur une disposition attribuant un effet rétroactif à l'arrêté en projet, on écrira en tout cas "produit ses effets le" au lieu de "entre en vigueur le".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER