

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.567/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 juni 2002 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 mei 1987 houdende vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de schadeloosstelling voor de niet-uitvoering van projecten van ziekenhuisbouw en voor de sluiting en de niet-ingebruikname van ziekenhuisdiensten, evenals de wijze waarop de schadeloosstelling wordt berekend", heeft op 6 juni 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.567/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 3 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 mai 1987 fixant les conditions d'octroi de l'indemnisation pour la non-exécution de projets de construction d'hôpitaux et pour la fermeture et la non-mise en service d'hôpitaux ou de services hospitaliers, ainsi que le mode de calcul de l'indemnisation", a donné le 6 juin 2002 l'avis suivant :

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.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat in bepaalde arrondissementen een acuut tekort aan Sp-bedden bestaat waardoor maar een gebrekkig antwoord kan worden geboden op de terzake bestaande behoefte van de bevolking;

Dat ten gevolge van dit tekort, de bezettingsgraad van de C- en D-diensten in de ziekenhuizen in deze arrondissementen vaak meer dan 100 % bedraagt, wat de kwaliteit van de zorgverlening kan beïnvloeden;

Dat er dan ook met hoogdringendheid aan de ziekenhuizen binnen deze arrondissementen de mogelijkheid moet worden geboden bijkomende Sp-bedden op te richten teneinde de bevolking van deze arrondissementen een kwaliteitsvolle dienstverlening te waarborgen;

Dat de ziekenhuizen, via het koninklijk besluit van ... genomen op basis van artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid krijgen om Sp-bedden op te richten via de desaffectatie van andersoortige in andere ziekenhuizen;

Dat teneinde de laatstgenoemde ziekenhuizen te stimuleren om bedden af te bouwen teneinde Sp-bedden te kunnen oprichten in de arrondissementen waar er een tekort bestaat, wordt hen door onderhavig besluit een schadeloosstelling toegekend;

Dat het dringend geboden is de beheerders van de ziekenhuizen van deze schadeloosstelling op de hoogte te brengen teneinde de reconversie niet te belemmeren".

*

* *

Gelet op de korte termijn die 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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een financiële stimulans voor de omzetting (reconversie) van bepaalde ziekenhuisbedden naar bedden in gespecialiseerde diensten voor behandeling en revalidatie (zgn. Sp-bedden). Blijkens het dossier moet deze reconversie de acute nood aan dergelijke bedden lenigen die bestaat in het arrondissement Turnhout.

De omrekeningregels voor de reconversie, die voorkomen in een ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies 33.568/3 geeft ⁽¹⁾, zouden budgettair neutraal zijn. Om de ziekenhuizen aan te moedigen om tot de reconversie over te gaan, bevat het voorliggende ontwerp een regeling inzake de schadeloosstelling van ziekenhuizen voor de sluiting van ziekenhuisdiensten.

RECHTSGROND

Blijkens de aanhef van het ontwerp, wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 47 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987. Het tweede lid van die wetsbepaling voorziet in de mogelijkheid van toekenning van een schadeloosstelling "voor de kosten die gepaard gaan met de sluiting ... van een ziekenhuis of ziekenhuisdienst".

De gemachtigde ambtenaar is erop gewezen dat die bepaling het enkel heeft over de sluiting van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten, niet over de "sluiting" van bedden van een of meer ziekenhuisdiensten, zonder dat die diensten als dusdanig worden gesloten.

⁽¹⁾ Ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de nadere regelen bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken.

De gemachtigde ambtenaar heeft daarop het volgende geantwoord :

"Volgens het tweede lid van artikel 47 kan inderdaad een schadeloosstelling worden toegekend voor kosten gepaard gaand met de sluiting van een ziekenhuis of een ziekenhuisdienst. Volgens het huidige vierde lid bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden voor de toekenning van de schadeloosstelling evenals de wijze waarop ze wordt berekend. Dit gebeurde bij (koninklijk besluit) van 19 mei 1987.

De schadeloosstelling die door het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het (koninklijk besluit) van 19 mei 1987 wordt ingevoerd past binnen deze bepalingen van artikel 47 om volgende reden.

De situatie van sluiting van een ziekenhuisdienst zoals bedoeld in artikel 47, tweede lid, wordt beoogd met name de sluiting van een C-dienst, D-dienst of I-dienst.

In uitvoering van artikel 47, vierde lid, kan de Koning de voorwaarden vastleggen waaronder de inrichtende macht die een ziekenhuisdienst sluit, een schadeloosstelling kan bekomen. Deze voorwaarden voor de toekenning van een schadeloosstelling zijn in uitvoering van dit artikel 47, vierde lid, vastgelegd in het (koninklijk besluit) van 19 mei 1987 en worden aangevuld met de voorwaarde van het nieuwe artikel 6, 2°, c). Deze voorwaarde moet echter wel niet zo gelezen worden dat alle gesloten bedden van de desbetreffende dienst moeten worden gereconverteerd naar Sp-bedden. Deze eventuele beperkte reconversie is volgens de opstellers niet in strijd met de wettelijke basis. Artikel 47 heeft het over de sluiting van een dienst en aan deze wettelijke voorwaarde is voldaan. Wat er met de bedden die gesloten worden, dient te gebeuren, is vastgelegd als voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een schadeloosstelling ten gevolge van de sluiting van een volledige dienst".

Uit die toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de schadeloosstelling slechts wordt toegekend als een hele dienst wordt gesloten. Aldus geïnterpreteerd, kan het ontwerp geacht worden een rechtsgrond te vinden in artikel 47 van de ziekenhuiswet.

Het zou echter aanbeveling verdienen om de tekst van het ontwerp aan te passen, opdat geen twijfel over de draagwijdte ervan kan bestaan. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Aan de gemachtigde ambtenaar werd gevraagd uit te leggen waarom de waarden verschillend zijn voor openbare en private ziekenhuizen.

Zij verstrekke het volgende antwoord :

"De coëfficiënt in de openbare ziekenhuizen ligt hoger daar er in deze ziekenhuizen sprake is van statutair personeel. Bij de sluiting van een ziekenhuisdienst waarin dit personeel werkzaam is, kunnen deze statutaire ambtenaren niet zonder meer ontslagen worden. Dit maakt de operatie duurder voor deze ziekenhuizen, waardoor zij een hogere schadeloosstelling krijgen".

Gelet op die toelichting, lijkt het verschil in behandeling in beginsel aanvaardbaar. De Raad van State beschikt echter niet over de nodige gegevens om te verifiëren of de concrete bedragen van de coëfficiënten verenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat in bepaalde arrondissementen een acuut tekort aan Sp-bedden bestaat waardoor maar een gebrekkig antwoord kan worden geboden op de terzake bestaande behoefte van de bevolking;

Dat ten gevolge van dit tekort, de bezettingsgraad van de C- en D-diensten in de ziekenhuizen in deze arrondissementen vaak meer dan 100 % bedraagt, wat de kwaliteit van de zorgverlening kan beïnvloeden;

Dat er dan ook met hoogdringendheid aan de ziekenhuizen binnen deze arrondissementen de mogelijkheid moet worden geboden bijkomende Sp-bedden op te richten teneinde de bevolking van deze arrondissementen een kwaliteitsvolle dienstverlening te waarborgen;

Dat de ziekenhuizen, via het koninklijk besluit van ... genomen op basis van artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid krijgen om Sp-bedden op te richten via de desaffectatie van ander-soortige in andere ziekenhuizen;

Dat teneinde de laatstgenoemde ziekenhuizen te stimuleren om bedden af te bouwen teneinde Sp-bedden te kunnen oprichten in de arrondissementen waar er een tekort bestaat, wordt hen door onderhavig besluit een schadeloosstelling toegekend;

Dat het dringend geboden is de beheerders van de ziekenhuizen van deze schadeloosstelling op de hoogte te brengen teneinde de reconversie niet te belemmeren".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit un encouragement financier pour la reconversion de certains lits d'hôpitaux en lits dans des services spécialisés pour le traitement et la réadaptation ("lits Sp"). Selon le dossier, cette reconversion doit remédier au besoin aigu de tels lits dans l'arrondissement de Turnhout.

Les règles de conversion pour la reconversion qui sont inscrites dans un projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis 33.568/3 ⁽¹⁾, seraient sans incidence budgétaire. Afin d'encourager les hôpitaux à procéder à la reconversion, le projet à l'examen réglemente l'indemnisation des hôpitaux pour la fermeture de services hospitaliers.

FONDEMENT LEGAL

Selon le préambule du projet, le fondement légal invoqué est l'article 47 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987. L'alinéa 2 de cette disposition légale prévoit la possibilité d'accorder une indemnité "pour les frais de fermeture ... d'un hôpital ou d'un service hospitalier".

L'attention de la fonctionnaire déléguée a été attirée sur ce que cette disposition porte uniquement sur la fermeture d'hôpitaux et de services hospitaliers, et qu'elle ne concerne pas la "fermeture" de lits d'un ou de plusieurs services hospitaliers sans que ceux-ci ne soient fermés en tant que tels.

A cela, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

"Volgens het tweede lid van artikel 47 kan inderdaad een schadeloosstelling worden toegekend voor kosten gepaard gaand met de sluiting van een ziekenhuis of een ziekenhuisdienst. Volgens het huidige vierde lid bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden voor de toekenning van de schadeloosstelling evenals de wijze waarop ze wordt berekend. Dit gebeurde bij (koninklijk besluit) van 19 mei 1987.

⁽¹⁾ Projet d'arrêté royal précisant les règles, visées à l'article 32 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, relative au type et au nombre de lits dont la désaffectation peut permettre la mise en service de lits hospitaliers.

De schadeloosstelling die door het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het (koninklijk besluit) van 19 mei 1987 wordt ingevoerd past binnen deze bepalingen van artikel 47 om volgende reden.

De situatie van sluiting van een ziekenhuisdienst zoals bedoeld in artikel 47, tweede lid, wordt beoogd met name de sluiting van een C-dienst, D-dienst of I-dienst.

In uitvoering van artikel 47, vierde lid, kan de Koning de voorwaarden vastleggen waaronder de inrichtende macht die een ziekenhuisdienst sluit, een schadeloosstelling kan bekomen. Deze voorwaarden voor de toekenning van een schadeloosstelling zijn in uitvoering van dit artikel 47, vierde lid, vastgelegd in het (koninklijk besluit) van 19 mei 1987 en worden aangevuld met de voorwaarde van het nieuwe artikel 6, 2°, c). Deze voorwaarde moet echter wel niet zo gelezen worden dat alle gesloten bedden van de desbetreffende dienst moeten worden gereconverteerd naar Sp-bedden. Deze eventuele beperkte reconversie is volgens de opstellers niet in strijd met de wettelijke basis. Artikel 47 heeft het over de sluiting van een dienst en aan deze wettelijke voorwaarde is voldaan. Wat er met de bedden die gesloten worden, dient te gebeuren, is vastgelegd als voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een schadeloosstelling ten gevolge van de sluiting van een volledige dienst".

Il ressort de cette explication que l'objectif est de n'accorder l'indemnité que lorsque tout un service est fermé. Suivant cette interprétation, on peut considérer que le projet trouve un fondement légal à l'article 47 de la loi sur les hôpitaux.

Il serait toutefois recommandé d'adapter le texte du projet, afin qu'il n'y ait pas de doute quant à sa portée. La fonctionnaire déléguée a marqué son accord sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

La fonctionnaire déléguée a été invitée à expliquer la raison pour laquelle les valeurs sont différentes selon qu'il s'agit d'hôpitaux publics ou d'hôpitaux privés.

Elle a donné la réponse suivante :

"De coëfficiënt in de openbare ziekenhuizen ligt hoger daar er in deze ziekenhuizen sprake is van statutair personeel. Bij de sluiting van een ziekenhuisdienst waarin dit personeel werkzaam is, kunnen deze statutaire ambtenaren niet zonder meer ontslagen worden. Dit maakt de operatie duurder voor deze ziekenhuizen, waardoor zij een hogere schadeloosstelling krijgen".

Eu égard à cette précision, la différence de traitement paraît, en principe, admissible. Le Conseil d'Etat ne dispose toutefois pas des éléments nécessaires pour vérifier si les montants concrets des coefficients sont conciliables avec le principe de proportionnalité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, 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. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER