

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.003/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.003/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 maart 2003 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Sociale Zaken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de kwalitatieve toetsing van de verpleegkundige activiteit in de ziekenhuizen", heeft op 27 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et le Ministre des Affaires sociales, le 3 mars 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'évaluation qualitative de l'activité infirmière dans les hôpitaux", a donné le 27 mai 2003 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 17^{quater} van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, voorziet in een kwalitatieve toetsing van de verpleegkundige activiteit in een ziekenhuis. Die toetsing moet zowel intern als extern gebeuren. Aan de Koning wordt opgedragen om een aantal aspecten van de bedoelde toetsing te regelen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van die opdracht.

Het ontwerp bepaalt dat de toetsing van de verpleegkundige activiteit in elk geval betrekking heeft op bepaalde zgn. transversale zorgthema's; de toetsing kan daarenboven betrekking hebben op bepaalde verpleegkundige klinische thema's (artikel 1).

De interne toetsing gebeurt door middel van rapporten die worden opgemaakt aan de hand van een systematische registratie van gegevens, en waarin deze gegevens worden getoetst aan indicatoren voor de evaluatie van de verpleegkundige activiteit. De rapporten worden bezorgd aan het hierna genoemde College van verpleegkundigen (artikelen 2 tot 4).

.../...

De externe toetsing gebeurt door een College van verpleegkundigen, dat bij het ontworpen besluit wordt opgericht. Dit college bestaat uit experts inzake de betrokken thema's, alsook uit leden voorgedragen respectievelijk door de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen en de Nationale Raad voor Verpleegkunde. Het college stelt onder meer de thema's vast, en bepaalt kwaliteitsindicatoren en toetsingscriteria inzake goede verpleegkundige praktijk. Het kan visitaties afleggen. Jaarlijks stelt het een nationaal rapport op (artikelen 5 tot 11).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 17^{quater}, ingevoegd bij de wet van 29 december 1990 en gewijzigd bij de wet van 29 april 1996".

4. In het zesde lid van de aanhef kan het nummer (35.003/3) van het voorliggende advies vermeld worden.

Artikel 1

5. Artikel 17^{quater} van de wet op de ziekenhuizen machtigt de Koning om een regeling inzake de toetsing van de verpleegkundige activiteit in ziekenhuizen uit te vaardigen, "voor de door (hem) aangeduide diensten of functies" (paragrafen 1 en 2).

Volgens artikel 1 van het ontwerp geldt de ontworpen regeling voor "het geheel van diensten, functies, medisch-technische diensten, evenals de in artikel 9^{quater} van de wet op de ziekenhuizen (...) bedoelde zorgprogramma's".

In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 17^{quater} op zich niet van toepassing is op de zorgprogramma's. De Koning kan dat artikel wel van toepassing maken op bepaalde zorgprogramma's, op grond van artikel 9^{quater}, § 3, van de wet op de ziekenhuizen. Het ontworpen besluit zal dus enkel van toepassing zijn op de zorgprogramma's waarop artikel 17^{quater} van toepassing verklaard is. Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan in welke mate het koninklijk besluit van 15 februari 1999 tot vaststelling van de lijst van zorgprogramma's zoals bedoeld in artikel 9^{ter} van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, en tot aanduiding van de artikelen van de wet op de ziekenhuizen die op hen van toepassing zijn, aanpassing behoeft.

Artikel 2

6. In de Franse tekst schrijve men : "... doit rédiger, pour chacun des thèmes de soins transversaux ou des thèmes cliniques infirmiers visés dans le même article, un rapport distinct relatif à la qualité de l'activité infirmière".

Artikel 6

7. De paragrafen 2 en 3 dienen samengevoegd te worden tot één paragraaf, opgesteld volgens de volgende structuur :

"§ ... Het College is samengesteld uit :

- 1° leden waarvan de bekwaamheid ...; minstens 2/3 van deze leden dienen een verpleegkundige activiteit uit te oefenen ...;
- 2° drie leden voorgedragen door de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen;
- 3° drie leden voorgedragen door de Nationale Raad voor Verpleegkunde.

.../...

De leden bedoeld in het eerste lid, 1°, maken ten minste de helft uit van het totaal aantal leden van het College."

8. In paragraaf 4 schrijve men "Duitse taalgebied" in plaats van "Duitstalige landsgedeelte".

Artikel 7

9. Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in opmerking 7, dient in artikel 7, § 2, de verwijzing naar "artikel 6, § 2" vervangen te worden door een verwijzing naar "artikel 6, § 2, eerste lid, 1°".

Artikel 8

10. In de Franse tekst van het eerste lid, 5°, ontbreekt de tegenhanger van de bepaling in de Nederlandse tekst dat de identiteit van de ziekenhuizen in het jaarrapport niet vermeld wordt.

11. Het tweede en het derde lid, vervat in het eerste lid, 6°, voorzien in opdrachten voor de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Die bepalingen kunnen misschien beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk artikel, zodat artikel 8 beperkt blijft tot de taken van het College van verpleegkundigen.

Artikel 10

12. De Nederlandse en de Franse tekst van het eerste lid stemmen niet helemaal overeen : in de Franse tekst ontbreekt de tegenhanger van "dat deze toetsing concreet waarneemt", in de Nederlandse tekst ontbreekt de tegenhanger van "le cas échéant" .

Artikel 11

13. In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijve men, in fine : "de door hem opgerichte werkgroepen".

Slotopmerking

14. In de bijlage bij het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd, onderdeel A (Algemene normen die op al de inrichtingen toepasselijk zijn), punt III (Organisatorische normen), is er een 12°bis dat luidt als volgt :

"12°bis. De verpleegkundige activiteit moet op een systematische wijze kwalitatief worden getoetst. In het kader hiervan dient een systematische registratie te worden ondernomen van ziekenhuisinfecties, doorligwonden, fouten en ongevallen, als hulpmiddel om de kwaliteit en de doeltreffendheid van de verpleegkundige verzorging op te volgen. Tevens dient een registratie te worden opgezet van de verpleegduur, heropnamen of verwikkelingen voor wel omschreven pathologieën."

Deze bepaling is allicht achterhaald door de ontworpen regeling. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of ze niet moet worden opgeheven of gewijzigd.

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTEE DU PROJET

2. L'article 17^{quater} de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, prévoit une évaluation qualitative de l'activité infirmière d'un hôpital. Cette évaluation doit être aussi bien interne qu'externe. Le Roi se voit confier la mission de régler certains aspects de cette évaluation.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend mettre en oeuvre cette mission.

Il prévoit que l'évaluation de l'activité infirmière concerne en tout cas certains thèmes de soins dits transversaux; l'évaluation peut en outre avoir trait à certains thèmes cliniques infirmiers (article 1^{er}).

L'évaluation interne s'opère par la voie de rapports rédigés sur la base d'un enregistrement systématique de données et appréciant celles-ci sur la base d'indicateurs relatifs à l'évaluation de l'activité infirmière. Les rapports sont transmis au Collège d'infirmiers visé ci-après (articles 2 à 4).

.../...

L'évaluation externe est effectuée par un Collège d'infirmiers, créé par l'arrêté en projet. Ce collège est composé d'experts dans les thèmes concernés, ainsi que de membres présentés, respectivement, par le Conseil national des établissements hospitaliers et le Conseil national de l'art infirmier. Le collège définit, notamment, les thèmes et élabore les indicateurs de la qualité ainsi que les critères d'évaluation relatifs à une bonne pratique hospitalière. Il peut effectuer des visites. Il rédige chaque année un rapport national (articles 5 à 11).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Dans le premier alinéa du préambule, on écrira : "..., notamment l'article 17^{quater}, inséré par la loi du 29 décembre 1990 et modifié par la loi du 29 avril 1996".

4. Le numéro (35.003/3) du présent avis peut être mentionné dans le sixième alinéa du préambule.

Article 1^{er}

5. L'article 17^{quater} de la loi sur les hôpitaux habilite le Roi à édicter un règlement concernant l'évaluation de l'activité hospitalière dans les hôpitaux "pour ce qui concerne les services ou fonctions désignés par (lui)" (paragraphes 1^{er} et 2).

Selon son article 1^{er}, le règlement en projet s'applique à "l'ensemble des services, fonctions et services médico-techniques, ainsi (qu'aux) programmes de soins visés à l'article 9^{quater} de la loi sur les hôpitaux".

.../...

A cet égard, force est de relever que l'article 17^{quater} ne s'applique pas en soi aux programmes de soins. En vertu de l'article 9^{quater}, § 3, de la loi sur les hôpitaux, le Roi peut toutefois le rendre applicable à certains programmes de soins. L'arrêté en projet sera donc uniquement applicable aux programmes de soins auxquels l'article 17^{quater} aura été déclaré applicable. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier dans quelle mesure il y a lieu d'adapter l'arrêté royal du 15 février 1999 fixant la liste des programmes de soins, visée à l'article 9^{ter} de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987 et indiquant les articles de la loi sur les hôpitaux applicables à ceux-ci.

Article 2

6. On écrira dans le texte français : "... doit rédiger, pour chacun des thèmes de soins transversaux ou des thèmes cliniques infirmiers visés dans le même article, un rapport distinct relatif à la qualité de l'activité infirmière".

Article 6

7. Les paragraphes 2 et 3 doivent être regroupés en un seul paragraphe, présentant la structure suivante :

"§ ... Le Collège est composé de :

- 1° membres dont la compétence ...; deux tiers au moins de ces membres doivent exercer une activité infirmière ...;
- 2° trois membres présentés par le Conseil national des établissements hospitaliers;
- 3° trois membres présentés par le Conseil national de l'art infirmier.

Les membres visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, constituent au moins la moitié du nombre total de membres du Collège."

.../...

8. Au paragraphe 4, il y a lieu d'écrire "région de langue allemande" au lieu de "partie germanophone du pays".

Article 7

9. Si la suggestion formulée dans l'observation 7 est accueillie, il y aura lieu de remplacer, à l'article 7, § 2, la référence à "l'article 6, § 2" par une référence à "l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o".

Article 8

10. Dans le texte français de l'alinéa 1^{er}, 5°, il manque le pendant de la disposition du texte néerlandais qui prévoit que l'identité des hôpitaux n'est pas mentionnée dans le rapport annuel.

11. Les alinéas 2 et 3, de l'alinéa 1^{er}, 6°, confient des missions au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement. Il vaudrait peut-être mieux que ces dispositions fassent l'objet d'un article distinct, afin que l'article 8 reste limité aux tâches du Collège d'infirmiers.

Article 10

12. Les textes français et néerlandais de l'alinéa 1^{er} ne concordent pas tout à fait : le texte français ne comprend pas de pendant pour les mots "dat deze toetsing concreet waarneemt" et le texte néerlandais n'a aucun correspondant pour "le cas échéant".

Article 11

13. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er}, on écrira, in fine : "de door hem opgerichte werkgroepen".

Observation finale

14. L'annexe de l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, partie A (Normes générales applicables à tous les établissements), point III (Normes d'organisation), comprend un 12°*bis* qui s'énonce comme suit :

"12°*bis*. L'activité d'infirmier doit être évaluée d'une manière systématique. Dans ce cadre, un enregistrement systématique des infections nosocomiales, des escarres, des erreurs et des accidents doit être fait afin de contrôler la qualité et l'efficacité des soins infirmiers. De plus, un enregistrement de la durée de séjour, des réadmissions et des complications pour des pathologies bien déterminées pourra également servir."

Cette disposition est assurément dépassée par le règlement en projet. Les auteurs du projet devront vérifier si elle ne doit pas être abrogée ou modifiée.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER