RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.432/3
van 2 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, wat betreft de investeringslasten en de aanloopkosten die voor de vaststelling van het voormelde budget in aanmerking worden genomen’

Op 4 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, wat betreft de investeringslasten en de aanloopkosten die voor de vaststelling van het voormelde budget in aanmerking worden genomen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen wat betreft de financiering van de onderdelen A1 en A3 van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, in afwachting van de uitwerking van een nieuw financieringssysteem. De gemeenschappen zijn sinds 1 juli 2014 bevoegd om regelgevend op te treden ten aanzien van die onderdelen, rekening houdend met hetgeen bepaald wordt in artikel 47/9 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de opheffing van de bepaling onder 9° van artikel 26*bis* van het koninklijk besluit van 25 april 2002 ‘betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’. Die bepaling, die werd ingevoegd bij het koninklijk besluit van 25 april 2014,[1] schrijft voor dat vanaf 1 januari 2016 de afschrijvingslasten voor herconditioneringswerken die voor het eerst afschrijfbaar zijn tijdens het betrokken jaar, worden gedekt voor de werkelijke kosten (in plaats van ze op forfaitaire wijze te bepalen). De opheffing heeft tot gevolg dat er voor die afschrijvingslasten vanaf 1 januari 2016 niet meer in een regeling en dus ook niet meer in een financiering wordt voorzien.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe een nieuw artikel 29*ter* in te voegen in het koninklijk besluit van 25 april 2002. Bij het eerste lid van die ontworpen bepaling worden de lasten en de aanloopkosten vermeld in de artikelen 25 tot 28 en 29*bis* van het koninklijk besluit van 25 april 2002, die ten vroegste op 1 januari 2016 voor het eerst afschrijfbaar zijn, niet in aanmerking genomen voor het vaststellen van het budget van financiële middelen. Bij het ontworpen tweede lid wordt een uitzondering gemaakt voor de lasten en de aanloopkosten betreffende de investeringen bedoeld in artikel 47/9, § 4, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, namelijk voor investeringen voor nieuwbouw of prioritaire verbeteringswerken die door de gemeenschappen worden gesubsidieerd en waarin is voorzien op de bouwkalender die is bedoeld in het protocolakkoord gesloten op de interministeriële conferentie Volksgezondheid van 19 juni 2006.

In het ontworpen artikel 31*bis* (artikel 3 van het ontwerp), wordt in een eerste lid bepaald dat, in afwijking van artikel 31 van het koninklijk besluit van 25 april 2002, een aantal in die laatste bepaling opgesomde lasten niet langer in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen. In het ontworpen tweede lid wordt opnieuw een uitzondering gemaakt voor de lasten betreffende investeringen bedoeld in artikel 47/9, § 4, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2016 overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’. Naar luid daarvan bepaalt de Koning (lees: de Vlaamse Regering), de Nationale Raad voor

[1] Koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen’.

Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering gehoord, de voorwaarden en de regelen voor de vaststelling van het budget van financiële middelen en van de verschillende bestanddelen ervan.

VORMVEREISTEN

3. Zoals reeds in opmerking 2 wordt vermeld, is het advies vereist van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, afdeling financiering. Gelet op artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, is dat advies ook na de bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen vereist, zolang de Vlaamse Gemeenschap zelf niet heeft voorzien in een eigen adviesinstantie (of het vormvereiste heeft opgeheven).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit de nota aan de leden van de Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling bedoeld is als een maatregel die moet voorkomen dat investeringen die op grond van de onderdelen A1 en A3 onder het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen vallen en die niet reeds worden gefinancierd door de federale overheid voor rekening van de gemeenschappen overeenkomstig artikel 47/9, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd moeten worden, blijkbaar in afwachting van “een nieuw alternatief systeem (…) dat operationeel is in de loop van 2016”.

De Raad van State heeft geen inzicht in de omvang van de financiering die door de ontworpen regeling niet aan de ziekenhuizen ten goede zal komen, op zijn minst op voorlopige wijze.[2] In zoverre er legitieme verwachtingen vanwege de ziekenhuizen bestaan met betrekking tot investeringen waarvan de lasten voor het eerst in 2016 zouden kunnen worden afgeschreven, moet daaraan op korte termijn worden tegemoetgekomen in de in het vooruitzicht gestelde nieuwe financieringsregeling, gelet op de weerslag van het uitblijven van een dergelijke financiering op de werking van de ziekenhuizen en op de geneeskundige zorgen die zij aan hun patiënten aanbieden, mede in het licht van artikel 23, tweede lid, 2°, van de Grondwet.

5. Specifiek wat betreft bepaalde investeringen die onder artikel 47/9, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 vallen, moet worden nagegaan of er uit die bepaling geen directe aanspraken kunnen worden afgeleid vanwege ziekenhuizen op de erin bedoelde financiering.

5.1. Wat betreft artikel 1 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde in dat verband het volgende:

> “Punt 9° in artikel 26*bis* van het KB van 25 april 2002 wordt opgeheven gezien er door de bevoegde minister geen goedkeuringen worden gegeven voor investeringen opdat ze zouden vallen onder artikel 47/9, § 4, eerste lid, 3° van de bijzondere financieringswet. (*cf supra*) De investeringen die vallen onder [artikel] 47/9, § 4, eerste lid, 1° en 2° worden hier niet door gevat.”

[2] Ook de Inspecteur van Financiën kon daarover in zijn advies geen inschatting maken.

Enkel in zoverre er daadwerkelijk geen dergelijke goedkeuringen zijn gegeven en indien er geen herconditioneringswerken zijn die voor het eerst afschrijfbaar zijn in 2016 en die onder het toepassingsgebied van artikel 47/9, § 4, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 kunnen vallen, kan worden aangenomen dat er effectief geen aanspraken vanwege bepaalde ziekenhuizen voorliggen die hen door artikel 1 van het te nemen besluit zouden worden ontzegd.

5.2. In het ontworpen artikel 29*ter* (artikel 2 van het ontwerp) wordt weliswaar een uitdrukkelijk voorbehoud geformuleerd voor het geval bedoeld in artikel 47/9, § 4, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, maar er kan niet worden uitgesloten dat ziekenhuizen directe aanspraken hebben op de financiering van lasten voor investeringen als bedoeld bij artikel 47/9, § 4, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, die zijn aangevangen voor 31 december 2015 en waarvoor pas in 2016 afschrijvingen gebeuren. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> “Opdat investeringen zouden vallen onder artikel 47/9, § 4, eerste lid, 3° van de bijzondere financieringswet is goedkeuring vereist van de bevoegde minister. Om redenen van budgettaire aard zullen dergelijke goedkeuringen niet worden gegeven. Om die reden wordt er in artikel 2 geen uitzondering opgenomen voor desbetreffende investeringen.”

Indien geen dergelijke goedkeuringen werden gegeven, kan worden aangenomen dat er effectief geen aanspraken vanwege bepaalde ziekenhuizen voorliggen die hen door artikel 2 van het te nemen besluit zouden worden ontzegd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT