



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.425/VR
van 30 juni 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 september 2011 tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4bis eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, voor wat betreft de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie’

Op 17 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 september 2011 tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4bis eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, voor wat betreft de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 juni 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jacques ENGLEBERT en Bruno PEETERS, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een nieuwe erkenningsopdracht toe te wijzen aan de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie, namelijk voor de erkenningen voor de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie.

BEVOEGDHEID

2. Naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming zijn de gemeenschappen bevoegd geworden voor de erkenning van de gezondheidszorgberoepen, “met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden”.¹ In de parlementaire voorbereiding wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“Dit voorstel voorziet erin dat de gemeenschappen voortaan bevoegd zijn ten aanzien van de erkenning van de zorgverstrekkers. De federale overheid blijft evenwel bevoegd om de voorwaarden voor de erkenning van zorgverstrekkers te bepalen die voor geheel België gelijk zijn. Het gaat om de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de uitoefening van een gezondheidszorgberoep moet voldoen. De gemeenschappen kunnen die federale voorwaarden toepassen teneinde een beleid te voeren dat aangepast is aan hun behoeften. Zij kunnen hierbij opteren voor een systeem waarbij de erkenning van rechtswege wordt toegekend, dan wel uitdrukkelijk moet worden toegekend. De federale overheid blijft eveneens bevoegd om te bepalen of de prestaties van deze zorgverleners aanleiding geven tot een tegemoetkoming uit de ziekte- en invaliditeitsverzekering. In voorkomend geval kunnen de federale overheid en de gemeenschappen dienaangaande overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een Samenwerkingsakkoord afsluiten.”²

De Raad van State heeft in enkele recente adviezen al het volgende uiteengezet omtrent de draagwijdte van deze nieuwe gemeenschapsbevoegdheid:³

“Uit de vermelding in de parlementaire voorbereiding dat de gemeenschappen ‘een beleid [kunnen] voeren dat aangepast is aan hun behoeften’ en dat zij kunnen ‘opteren voor een systeem waarbij de erkenning van rechtswege wordt toegekend, dan wel uitdrukkelijk moet worden toegekend’, kan worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de gemeenschappen ook bevoegd heeft geacht om te regelen volgens welke procedure die erkenning kan worden toegekend. Die bevoegdheid omvat het regelen van de procedure voor de aanvraag van de erkenning, alsook het onderzoek van en de beslissing over die aanvraag, desgevallend op advies van instanties die de gemeenschappen kunnen inrichten en waarvan zij de samenstelling en de werkwijze bepalen. De gemeenschappen moeten

¹ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 47.

³ Adv.RvS 58.387/VR/3 van 11 december 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016 ‘houdende de erkenning van kinesitherapeuten en van de bijzondere beroepsbekwaamheden voor kinesitherapeuten’, opmerking 5; adv.RvS 58.418/VR/3 van 11 december 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016 ‘betreffende de erkenning van de bijzondere beroepstitels en bijzondere beroepsbekwaamheden voor de beoefenaars van de verpleegkunde en de registratie als zorgkundige’, opmerking 5; adv.RvS 58.433/VR/3 van 11 december 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016 ‘betreffende de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen’, opmerking 5.

daarbij de erkenningsvoorwaarden naleven en toepassen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven. De gemeenschappen kunnen eveneens de procedure bepalen met betrekking tot de intrekking van die erkenning wanneer niet voldaan is aan de federale erkenningsvoorwaarden.

De zo-even geschetste bevoegdheid betreft zowel de relevante bepalingen van de gezondheidszorgberoepenwet als van de uitvoeringsbesluiten ervan. Zolang en in zoverre de gemeenschappen geen gebruik hebben gemaakt van deze bevoegdheid, blijven de bestaande federale regelingen inzake de erkenningsprocedure voor gezondheidszorgbeoefenaars van toepassing ten aanzien van die gemeenschappen, met inbegrip van de procedures met betrekking tot de bij die regelingen ingestelde erkenningscommissies.⁴

In een ander recent advies werd daar aan toegevoegd dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor de erkenningen van en de erkenningsprocedure voor de stagediensten, stagemeeesters en voortgezette opleidingen.⁵

3. De erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie is opgericht ter uitvoering van de artikelen 4, 2°, en 4bis van het koninklijk besluit van 21 april 1983 ‘tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van artsen-specialisten en van huisartsen’.⁶ Die erkenningscommissie zou normaal gesproken instaan voor de erkenning van artsen-specialisten in de psychiatrie als dragers van de gelijknamige bijzondere beroepstitel die als een titel van niveau 2 is ingesteld bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’.

De federale overheid heeft er evenwel in 2002 voor gekozen om enkel te voorzien in erkenningscriteria voor twee bijzondere beroepstitels, namelijk van arts-specialist in de psychiatrie, meer bepaald in de volwassenenpsychiatrie en van arts-specialist in de psychiatrie, meer bepaald in de kinder- en jeugdpsychiatrie, die als titels van niveau 3 zijn ingesteld bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. In artikel 2bis van hetzelfde besluit wordt bepaald dat de titel van arts-specialist in de psychiatrie (de voormelde titel van niveau 2) samen wordt verworven met een van de twee voormelde titels van niveau 3. De erkenningscriteria voor deze twee titels zijn vastgesteld bij het ministerieel besluit van 3 januari 2002 ‘tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten in de psychiatrie, meer bepaald in de volwassenpsychiatrie en van geneesheren-specialisten in de psychiatrie, meer bepaald in de kinder- en jeugdpsychiatrie’.⁷

⁴ Voetnoot 10 van de aangehaalde adviezen: Zie artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁵ Adv.RvS 58.611/VR/3 van 20 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘betreffende de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker’.

⁶ De Raad van State stipt aan dat in het opschrift, in de aanhef en in het dispositief van het ontworpen ministerieel besluit naar het oude opschrift van dit koninklijk besluit wordt verwezen. Dit opschrift werd vervangen bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 februari 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen’.

⁷ Voor de kritiek die de Raad van State destijds heeft geuit op deze onlogische regeling inzake beroepstitels, zie de algemene opmerkingen in adv.RvS 31.774/3 en 32.152/3 van 24 september 2001 onder meer over twee ontwerpen die hebben geleid tot het voormelde ministerieel besluit van 3 januari 2002 en tot het koninklijk besluit van

Aangezien de erkenning als drager van een van de twee voormelde titels van niveau 3 de erkenning inhoudt als arts-specialist in de psychiatrie (de titel van niveau 2 waarvoor geen afzonderlijke erkenningscriteria meer bestaan), werd er blijkbaar van uitgegaan dat de bestaande erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie (voor de voormelde titel van niveau 2) op grond van artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 21 april 1983 ook fungeerde als erkenningscommissie voor de twee voormelde titels van niveau 3. In het ministerieel besluit van 9 september 2011⁸, waarin aan een aantal erkenningscommissies voor titels van niveau 2 erkenningsopdrachten voor titels van niveau 3 werden toegewezen, komt de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie immers niet voor.

In 2015 heeft de federale overheid, nog steeds binnen haar residuaire bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde, in het bijzonder inzake de reglementering van de gezondheidszorgberoepen, ervoor gekozen om bij een koninklijk besluit van 26 oktober 2015⁹ te voorzien in een nieuwe beroepstitel in de forensische psychiatrie voor artsen-specialisten in de psychiatrie, als een nieuwe titel van niveau 3, opgesomd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, met andere woorden naast de twee voormelde titels van niveau 3. De bijhorende erkenningscriteria zijn vastgesteld bij een ministerieel besluit van 28 oktober 2015.¹⁰ Aangezien de nieuwe beroepstitel niet is opgenomen in artikel 2*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991, gaat het kennelijk om een bijzondere beroepstitel die enkel kan worden toegekend aan artsen-specialisten die voor 2002 reeds zijn erkend als arts-specialist in de psychiatrie of die sinds 2002 reeds zijn erkend als arts-specialist in de psychiatrie, meer bepaald in de volwassenenpsychiatrie of als arts-specialist in de psychiatrie, meer bepaald in de kinder- en jeugdpsychiatrie.

Aangezien de nieuwe titel van niveau 3, in tegenstelling tot de twee andere voormelde titels van niveau 3, geen erkenning inhoudt als arts-specialist in de psychiatrie (de titel van niveau 2 waarvoor de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie zonder meer bevoegd is), moet worden voorzien in een erkenningsinstantie voor deze nieuwe beroepstitel. De bevoegdheid voor de erkenningsprocedure, en dus ook voor de samenstelling en de bevoegdheden van de instantie die voor de erkenning van deze beroepstitel instaat, komt sinds de Zesde Staatshervorming toe aan de gemeenschappen, zoals reeds is uiteengezet in opmerking 2. In elk geval is de federale overheid niet langer bevoegd om te bepalen welke erkenningscommissie instaat voor die erkenning.

7 januari 2002 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’.

⁸ Ministerieel besluit van 9 september 2011 ‘tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4*bis* eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen’.

⁹ Koninklijk besluit van 26 oktober 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’.

¹⁰ Ministerieel besluit van 28 oktober 2015 ‘tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten houders van de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie, alsmede van stagemeeesters en stagediensten’.

4. Met het ontworpen ministerieel besluit wordt beoogd aan de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie de opdracht toe te wijzen inzake de erkenningen voor de nieuwe bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie, door middel van een aanvulling van het (federale) ministerieel besluit van 9 september 2011. Daarmee gaat de Vlaamse Gemeenschap er blijkbaar van uit dat het mogelijk is om aan een federale instantie een nieuwe bevoegdheid toe te kennen, veeleer dan een eigen instantie op te richten voor de erkenningen voor de nieuwe bijzondere beroepstitel en eventueel zelfs alle bestaande opdrachten van de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie aan die eigen instantie toe te vertrouwen.

Artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt weliswaar dat, onverminderd artikel 83, §§ 2 en 3, van die wet, de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de gemeenschappen en de gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedure door de bestaande regels bepaald, zolang hun parlementen en hun regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot deze bepaling heeft geleid, wordt uiteengezet dat ermee “het voorkomen van een juridisch vacuüm inzake de uitoefening van de door dit ontwerp aan de Raden en Executieven overgedragen aangelegenheden tussen de inwerkingtreding van deze wet en het treffen van nieuwe regelingen door de overheden die daartoe overeenkomstig dit ontwerp bevoegd zullen zijn”.¹¹ Daaruit kan worden opgemaakt dat de bijzondere wetgever deze bepaling heeft geconcipeerd als een overgangsbepaling.

De Vlaamse Gemeenschap kan evenwel geen nieuwe taak opleggen aan de bestaande, op het federale niveau functionerende erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie,¹² ook al is die taak een gevolg van de in opmerking 3 geschetste federale regeling met betrekking tot de nieuwe bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie.

Daar komt nog bij dat de ontworpen regeling tot gevolg heeft dat met toepassing van artikel 7, § 2, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 21 april 1983, de samenstelling van die erkenningscommissie wordt uitgebreid “met twee leden houder van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts, die een academische functie bekleden of hebben bekleed, erkend voor die titel van niveau 3 en voorgedragen op een dubbele lijst door de faculteiten geneeskunde en met twee leden houder van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts, erkend voor die titel van niveau 3 en voorgedragen op een dubbele lijst door de beroepsverenigingen”.

¹¹ *Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434-1, 59.

¹² In adv.RvS 59.151/3 van 20 april 2016 over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Festlegung des für die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen zu zahlenden Betrags für die Kalenderjahre 2015, 2016 und 2017, so wie im zwischen der Föderalregierung und den repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der föderalen Gesundheitssektoren unterschriebenen Abkommen vom 24. Oktober 2012 für den Sektor der Rehabilitationszentren vorgesehen’ wordt gesteld dat artikel 81 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ (de evenknie van artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) geen bevoegdheidsrechtelijke grondslag biedt voor het opdragen aan het RIZIV om bepaalde bedragen te storten aan het Fonds Sociale Maribel.

Artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 reikt evenwel niet zover dat het een bevoegdheidsrechtelijke grondslag biedt voor dergelijke wijzigingen van de taken en van de samenstelling van de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie. Het gegeven dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat de kosten voor die bijkomende leden van de erkenningscommissie gedragen worden door de Vlaamse Gemeenschap doet daar geen afbreuk aan, nog afgezien van de vraag of een dergelijke financiering van een federale instantie voor taken die eraan worden toegewezen door de gemeenschappen spoort met de bevoegdheidsverdelende regels.

5. Het ontworpen besluit wekt overigens de indruk dat de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie ook bevoegd zou worden voor de erkenning van de stagemeesters en de stagediensten, waarvan de erkenningscriteria eveneens vervat zijn in het ministerieel besluit van 28 oktober 2015. Zoals in opmerking 2 is uiteengezet, is de federale overheid bevoegd gebleven voor de erkenning van die stagemeesters en stagediensten, alsook voor de erkenningsprocedure.¹³

6. De Raad van State erkent dat enkel de gemeenschappen bevoegd zijn om het probleem op te lossen dat ten grondslag ligt aan de ontworpen regeling, namelijk de noodzaak om een instantie aan te wijzen die instaat voor de erkenning van artsen-specialisten, houders van de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie. Volgens het huidige artikel 4*bis* van het koninklijk besluit van 21 april 1983 moet immers ofwel een nieuwe erkenningscommissie worden opgericht, specifiek voor die nieuwe beroepstitel (zie het eerste lid van dat artikel), ofwel de erkenningsbevoegdheid worden toegewezen aan de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie. Om de in opmerking 4 uiteengezette redenen is het evenwel niet mogelijk om wijzigingen aan te brengen in de samenstelling of de taken van de bestaande erkenningscommissie.

¹³ Dit heeft tot gevolg dat de federale overheid wel een initiatief zou kunnen nemen om de taken van de erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie uit te breiden tot de erkenning van de stagemeesters en de stagediensten voor de nieuwe bijzondere beroepstitel. Het gegeven dat daardoor ook de samenstelling van die commissie automatisch wordt uitgebreid in de in opmerking 4 geschetste zin, neemt niet weg dat het eerste in die opmerking aangehaalde bevoegdheidsbezwaar (uitbreiding van de taken van de erkenningscommissie) onverminderd blijft gelden.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden en dat voor de erkenning van artsen-specialisten, houders van de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie (en niet voor de erkenning van de stagemeesters en stagediensten) voor de Vlaamse Gemeenschap een eigen erkennende instantie moet worden opgericht, naar het voorbeeld van de reeds voor andere beroepstitels opgerichte instanties.¹⁴ Het is ook mogelijk – en misschien zelfs wenselijk – om in de plaats van de huidige erkenningscommissie voor de bijzondere beroepstitel in de psychiatrie een dergelijke instantie op te richten voor de erkenning van de beoefenaars van de drie beroepstitels in de psychiatrie en niet alleen voor de ene voormelde beroepstitel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre VANDERNOOT

¹⁴ Zie de in voetnoot 3 vermelde besluiten. Zoals in de in die voetnoot vermelde adviezen is uiteengezet, wordt de rechtsgrond daarvoor geboden door artikel 88 van de wet betreffende de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarin bepaald wordt dat “de Koning” (lees: de Vlaamse Regering) de procedure regelt voor de erkenning van de bijzondere beroepstitels bedoeld in artikel 86 van die wet.