RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.231/3
van 21 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 tot vaststelling van de procedures voor de gezondheidszorgvoorzieningen, wat betreft de erkenning van bepaalde duur voor erkenningen waarvoor een activiteitsnorm geldt, en het brandveiligheidsattest’

#LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV#

Op 23 april 2024 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 besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 tot vaststelling van de procedures voor de gezondheidszorgvoorzieningen, wat betreft de erkenning van bepaalde duur voor erkenningen waarvoor een activiteitsnorm geldt, en het brandveiligheidsattest’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 mei 2024.

*

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘tot vaststelling van de procedures voor de gezondheidszorgvoorzieningen’.

De wijzigingen zijn bedoeld om een kader te creëren op grond waarvan de Vlaamse minister, bevoegd voor de gezondheids- en woonzorg (hierna: de minister), kan bepalen dat voortaan een erkenning geldt voor een termijn van maximaal zes jaar, die kan worden verlengd, in plaats van voor onbepaalde duur voor ziekenhuisdiensten en -onderdelen[1] waarvoor een activiteitsnorm geldt (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). Een activiteitsnorm is “een erkenningsnorm waarbij een bestaande behoefte of ervaring wordt aangetoond met een gekwantificeerde medische activiteit” (artikel 1).

Ook worden enkele procedurele aspecten geregeld inzake de aanvraagprocedure (artikel 2) en de procedure tot verlenging van de erkenning van dergelijke ziekenhuisdiensten en -onderdelen (artikelen 5 en 6, 2° en 3°).

Daarnaast wordt bepaald dat het brandveiligheidsattest, dat bij de aanvraag tot verlenging van de erkenning moet worden gevoegd, niet ouder mag zijn dan zes jaar in plaats van thans vijf jaar (artikel 6, 1°).

Artikel 7 bevat een overgangsregeling.

RECHTSGROND

3. Zoals in de aanhef wordt aangegeven, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 30 van het decreet van 20 maart 2009 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’. Deze bepaling kent de Vlaamse Regering verscheidene ruim

[1] Artikel 1, 15° en 16°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 bepaalt wat ziekenhuisdiensten en -onderdelen zijn: “In dit besluit wordt verstaan onder: (…) 15° ziekenhuisdienst: de in een ziekenhuis opgerichte dienst, vermeld in titel III van de wet op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008 of een ziekenhuisdienst, als vermeld in artikel 2, 22°, van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging;
16° ziekenhuisonderdeel: een medische dienst, een medische technische dienst, een zorgprogramma of een ander onderdeel dat deel kan of moet uitmaken van een ziekenhuis en dat afzonderlijk erkend kan worden of een ziekenhuisonderdeel, als vermeld in artikel 2, 22°, van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging;”.

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡

geformuleerde bevoegdheden toe om de procedure te bepalen voor de erkenning, de schorsing en de intrekking van de erkenning en de sluiting van de verzorgingsvoorzieningen, met inbegrip van de bevoegdheid om de duur van de erkenning en van de schorsing van de erkenning te bepalen.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het ontworpen artikel 4, tweede lid, 8°, van het te wijzigen besluit (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt dat het bewijs dat aan de activiteitsnorm is voldaan, op straffe van onontvankelijkheid, moet worden toegevoegd aan de dossieraanvraag voor de in het ontworpen artikel 12, § 2, derde lid, bedoelde ziekenhuisdiensten. Met het oog op het leveren van dit bewijs wordt in het ontworpen artikel 4, tweede lid, 8°, van het te wijzigen besluit de volgende delegatie aan de administratie gegeven:

> "De administratie kan daarvoor een model ter beschikking stellen op haar website. In dat geval wordt het bewijs geleverd op basis van het model en conform de inhoudelijke en structurele regels die in het model zijn opgenomen."

Een delegatie aan de administratie kan slechts worden aanvaard voor maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. Gevraagd of dit hier het geval is, antwoordde de gemachtigde dat deze machtiging betrekking heeft op de details en op de technische specificaties met betrekking tot de manier waarop de data moeten worden aangeleverd.

In zoverre de inhoudelijke en structurele regels die in het model zijn opgenomen een weerspiegeling vormen van de reeds bij decreet of besluit bepaalde elementen en er derhalve geen nieuwe normatieve elementen in voorkomen, is deze delegatie aan de administratie aanvaardbaar.[3]

Artikelen 3 en 4

5. Zowel het ontworpen artikel 12, § 2, tweede lid, 1°/1, als het ontworpen artikel 13, § 6, tweede lid, 1/1°, van het te wijzigen besluit (artikelen 3, 1°, en 4, 1°, van het ontwerp) bepalen dat de erkenning wordt beperkt tot een termijn van "maximaal zes jaar". Gevraagd of dit betekent dat de secretaris-generaal naar goeddunken een kortere termijn kan bepalen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "'Maximaal' houdt inderdaad nog ruimte in voor de secretaris-generaal om een kortere termijn vast te leggen, mits motivering en rekening houdende met de principes van behoorlijk bestuur/proportionaliteit e.d.."

[2] Adv.RvS 55.499/3 van 26 maart 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014, opmerking 3.1.

[3] Adv.RvS 66.228/3 van 17 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 'betreffende de uitvoering van het Circusdecreet van 1 maart 2019', opmerking 6.2.

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst erop dat de beoogde individuele beslissingsbevoegdheid aangaande de duur van de erkenning alleszins zal moeten worden uitgeoefend met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel.

6. Het ontworpen artikel 12, § 2, derde lid, van het te wijzigen besluit (artikel 3, 2°, van het ontwerp) bevat de volgende machtiging aan de minister:

> "De minister kan na mededeling aan de Vlaamse Regering de ziekenhuisdiensten aanwijzen waarvoor een activiteitsnorm geldt."

Een soortgelijke machtiging is opgenomen in het ontworpen artikel 13, § 6, derde lid, van het te wijzigen besluit (artikel 4, 2°, van het ontwerp):

> "De minister kan na mededeling aan de Vlaamse Regering functies, zorgprogramma's, medische diensten en medisch-technische diensten aanwijzen waarvoor een activiteitsnorm geldt."

Op basis van de tekst van deze ontworpen bepalingen wordt de indruk gewekt dat de minister wordt gemachtigd om vast te stellen voor welke ziekenhuisdiensten en -onderdelen een activiteitsnorm geldt. De vraag rijst dan ook of hier wel sprake is van een toegelaten delegatie aan de minister. Een delegatie aan een minister kan immers enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.[4]

Hierover bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat het helemaal niet de bedoeling is om de minister te machtigen om activiteitsnormen voor ziekenhuisdiensten en -onderdelen vast te stellen:

> "We voeren – via voorliggend besluit – geen nieuwe activiteitsnormen voor bepaalde ziekenhuisdiensten in. Via voorliggend besluit wordt de mogelijkheid gecreëerd om – voor de ziekenhuisdiensten waar in de bestaande regelgeving al activiteitsnormen bestaan – de bestaande onbeperkte duur van erkenning aan te passen naar een erkenningsduur van zes jaar. (…) Omdat de invoering van een erkenning van bepaalde duur, gepaard gaat met een voorbereiding (definiëren van de data die zal worden gebruikt ter controle, bespreking met de sector, opmaak van een registratiemodel, …) die wat tijd vraagt, willen we niet in één keer alle diensten en functies waarvoor een activiteitsnorm bestaat, overschakelen naar een erkenning van bepaalde duur. De delegatie laat toe dat deze regeling stapsgewijs wordt ingevoerd. Ook naar toekomstige programma's en diensten is deze delegatie belangrijk."

Ter wille van de duidelijkheid moet dan ook in elk geval de tekst van de ontworpen artikelen 12, § 2, derde lid, en 13, § 6, derde lid, worden aangepast in die zin dat de delegatie enkel betrekking heeft op het bepalen voor welke ziekenhuisdiensten en -onderdelen, waarvoor reeds een activiteitsnorm geldt op grond van andere regelgeving, de erkenning niet langer voor onbepaalde duur maar voor een maximale termijn van zes jaar geldt. De delegatie heeft volgens het antwoord van de gemachtigde immers enkel de bedoeling om te bepalen welke ziekenhuisdiensten

[4] Zie Adv.RvS 70.325/3 van 25 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 'tot wijziging van verschillende besluiten over wonen', opmerking 6.1.

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡

en -onderdelen periodiek moeten aantonen dat ze aan een activiteitsnorm voldoen. Dergelijke delegatie betreft bijkomende of detailmatige aangelegenheden.

Het strekt evenwel tot aanbeveling om in het thans voorliggende ontwerp de criteria vast te leggen die de minister daarbij in acht moet nemen.

Artikel 6

7. Het ontworpen artikel 15, § 2, 3°, van het te wijzigen besluit (artikel 6, 2°, van het ontwerp) bepaalt dat voor de aan een activiteitsnorm onderworpen ziekenhuisdiensten en -onderdelen “de gegevens waaruit blijkt dat aan de activiteitsnorm is voldaan” aan de aanvraag tot verlenging van de erkenning moeten worden toegevoegd.

Gevraagd of dit ook aan de hand van het in het ontworpen artikel 4, tweede lid, 8°, van het te wijzigen besluit bedoelde model zal gebeuren (zie opmerking 4), antwoordde de gemachtigde bevestigend. Het strekt tot aanbeveling om dit expliciet in de tekst van het ontworpen artikel 15, § 2, 3°, tot uitdrukking te brengen.

8. Het ontworpen artikel 15, § 4, tweede lid, van het te wijzigen besluit (artikel 6, 3°, van het ontwerp) bepaalt dat de bevindingen van het onderzoek van de administratie over de aanvraag tot verlenging van de erkenning aan de beheersinstantie van de voorziening in kwestie worden meegedeeld, en dat deze beheersinstantie over de mogelijkheid beschikt om hierover haar schriftelijke opmerkingen mee te delen. Het ontworpen artikel 15, § 4, eerste lid, beperkt het toepassingsgebied van deze paragraaf evenwel tot de ziekenhuisdiensten en -onderdelen waarvoor een activiteitsnorm geldt. Hiermee wordt afgeweken van het ontworpen artikel 14 van het te wijzigen besluit (artikel 5), volgens hetwelk dezelfde regels betreffende de verlenging van de erkenning gelden voor zowel ziekenhuisdiensten en -onderdelen waarvoor een activiteitsnorm geldt, als voor psychiatrische ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten en -onderdelen van en samenwerkingsverbanden tussen psychiatrische ziekenhuizen.

Gevraagd of dit geen verschil in behandeling tussen beide soorten diensten en -onderdelen creëert, en wat hiervoor desgevallend de verantwoording vormt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> “De bewuste paragraaf 4 werd onterecht opgeheven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot bepaling van de inlichtingen van het verslag, het opleggen van concrete beschermende maatregelen, het delen van gegevens, documenten en informatiedragers en het opleggen van een administratieve geldboete, in uitvoering van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid.
>
> De werkwijze in de erkenningsprocedure voor de psychiatrische ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten van psychiatrische ziekenhuizen, ziekenhuisonderdelen van psychiatrische ziekenhuis en samenwerkingsvormen tussen psychiatrische ziekenhuizen is echter verder ontwikkeld in die zin en vraagt geen herinvoering van die bepaling.”

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡

Er dient op te worden gewezen dat het antwoord van de gemachtigde niet wegneemt dat er wel degelijk een verschil in behandeling is en dat dit onderscheid moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 7

9. Het ontworpen artikel 55/1 van het te wijzigen besluit (artikel 7 van het ontwerp) bevat een overgangsregeling volgens dewelke de afgeleverde erkenning van onbepaalde duur aan ziekenhuisdiensten en -onderdelen waarvoor een activiteitsnorm geldt van rechtswege wordt omgezet in een erkenning van bepaalde duur met een termijn van één jaar. Gevraagd naar de overeenstemming van deze regeling met het vertrouwensbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "De erkenning is hoe dan ook afhankelijk van het respecteren van de normen en kan steeds worden ingetrokken wanneer dit niet het geval zou zijn. Wie aan de normen voldoet, blijft in aanmerking voor een erkenning. We menen dat de wijziging van de duur van de erkenning in overeenstemming is met de vereisten van het vertrouwensbeginsel. Net door de delegatie aan de minister, die de diensten en functies bepaalt, willen we voorkomen dat alles in één keer en zonder voorbereiding of overleg gebeurt. Vooraleer voor een dienst of functie een erkenningsduur van bepaalde duur wordt bepaald (die dan nog één jaar duurt), willen we dit grondig voorbereiden. Dit impliceert onder meer het overleg met de sector. Na een goede voorbereiding wordt het ministerieel besluit genomen en is er een jaar de tijd waarbinnen de ziekenhuizen de vooraf afgestemde data aanleveren die door het Departement Zorg wordt onderzocht.
>
> Daarnaast is er de bestaande bepaling in het procedurebesluit dat, als een ziekenhuis aan de voorwaarden voor het bekomen van een verlenging van erkenning heeft voldaan, de erkenning van rechtswege wordt verlengd tot een rechtsgeldige beslissing over de verlenging van erkenning door de secretaris-generaal is genomen."

Met deze verantwoording kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CBFYJFHFF-HGCDBXV‡