C56 – C-WEL9

VLAAMS PARLEMENT

Zitting 1998-1999

21 januari 1999

HANDELINGEN

COMMISSIEVERGADERING

COMMISSIE VOOR WELZIJN, GEZONDHEID EN GEZIN

Vraag om uitleg van de heer Guy Swennen tot de heer Luc Martens, Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en tot mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, over de fusie tussen het Algemeen Ziekenhuis Maria Middelares van Sint-Niklaas en het Algemeen Ziekenhuis De Pelikaan van het OCMW van Temse

Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin

Donderdag 21 januari 1999

VOORZITTER : Mevrouw Trees Merckx-Van Goey

– *De vraag om uitleg wordt gehouden om 10.43 uur.*

Vraag om uitleg van de heer Guy Swennen tot de heer Luc Martens, Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en tot mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, over de fusie tussen het Algemeen Ziekenhuis Maria Middelares van Sint-Niklaas en het Algemeen Ziekenhuis De Pelikaan van het OCMW van Temse

De voorzitter : Aan de orde is de vraag om uitleg van de heer Swennen tot de heer Martens, Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en tot mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, over de fusie tussen het Algemeen Ziekenhuis Maria Middelares van Sint-Niklaas en het Algemeen Ziekenhuis De Pelikaan van het OCMW van Temse.

De heer Swennen heeft het woord.

De heer Guy Swennen : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, geachte leden, deze vraag om uitleg is niet bepaald spectaculair van aard. Ze is veeleer technisch. Maar toch meen ik dat ze, wat haar weerslag betreft en afhankelijk van het antwoord, wel belangrijk is.

Alvorens tot mijn vraag te komen wil ik er even op wijzen dat het ziekenhuislandschap de voorbije jaren en – vooral op wettelijk vlak – de voorbije maanden een belangrijke evolutie heeft gekend. Deze evolutie is ongetwijfeld niet ten einde. Ik had mijn vraag trouwens gericht aan zowel de minister van Welzijn als de minister van Gezondheidsbeleid, maar ik neem aan dat het aanwezige regeringslid het andere vertegenwoordigt.

Men kan er de diverse uiteenzettingen inzake de beleidsbrieven van de minister van Gezondheidsbeleid op naslaan, net als de besprekingen over het VIPA-decreet en het document 'Een ziekenhuisconcept voor Vlaanderen'. In dat laatste document staat dat, gezien onder meer de evolutie inzake de mobiliteit van de bevolking en de technologische evolutie, er een goede garantie kan worden geboden voor een ruime toegankelijkheid van intramurale gezondheidsvoorzieningen in Vlaanderen, met een kleinere capaciteit aan instellingen. De overheid wenst daarin trouwens een sturende rol te vervullen, via de hefbomen van erkenning- en investeringssubsidies, dankzij het kwaliteitsdecreet en de VIPA-procedure.

Samengevat vindt men daarin dat steeds meer de nadruk wordt gelegd op samenwerking tussen de verschillende actoren in de gezondheidszorg. Deze zogenaamde schaalvergroting zou moeten bijdragen tot een rationalisatie van de ingezette middelen. In de discussie over de openbare ziekenhuizen stelde niemand nog in vraag dat een samenspel van de openbare en de privé-sector daarbij soms een determinerende rol speelt, daar de initiatiefnemers aan verschillende wetgevingen zijn onderworpen. Nog steeds blijft het statuut van de eigenaar en niet de missie van de zorgverstrekker de regels bepalen aan dewelke een instelling moet voldoen. Dat is een belangrijke vaststelling en meteen ook het bizarre aan deze hele regeling. Nochtans is gezondheidszorg een grondwettelijk gegarandeerd recht. Daarom is het van belang dat de organisatie ervan nauwlettend wordt bewaakt door de bevoegde overheid. Het is niet voldoende daarin een sturende rol te spelen. Naar onze mening moet de overheid zelf, wanneer nodig en mogelijk samen met de privé-sector, initiatiefnemer blijven, al was het maar om te garanderen dat ook minder rendabele diensten binnen de gezondheidszorg aangeboden blijven.

Ik kom nog even terug op de recente wetswijzigingen en -evoluties op dat vlak. De recente evolutie

Swennen

van het ziekenhuislandschap wordt gekenmerkt door een aantal fusies van ziekenhuizen. Het KB van 31 mei 1989 houdende nadere omschrijving van de fusie van ziekenhuizen en de bijzondere voorwaarden waaraan die moet voldoen regelt deze materie. We weten dat dit besluit weliswaar behoort tot de federale bevoegdheid, maar ook dat de toepassing ervan moet worden bewaakt door de Vlaamse overheid. Artikel 6 paragraaf 2 van dit besluit bepaalt de aangelegenheden die tenminste moeten worden geregeld in het fusieplan. Over de juridische vorm van de fusie wordt daar bepaald : 'De fusie tussen privé-ziekenhuizen krijgt de juridische vorm van een VZW, volgens de wet van 27 juni 1921.' In het geval van een fusie tussen openbare ziekenhuizen ligt ons inziens de formule uit hoofdstuk XII, volgens de artikelen 118 en volgende van de OCMW-wet van 8 juli 1976 nogal voor de hand. In principe behoort ook een intercommunale vereniging, net als een vereniging van privaat recht, maar dan onder de voorwaarden van hoofdstuk XII bis, artikel 135 bis en volgende van de ondertussen gewijzigde OCMW-wet tot de mogelijkheden.

Voor het decreet van 14 juli 1998 tot wijziging van voornoemde OCMW-wet leidde een fusie tussen een openbaar en een privé-ziekenhuis tot vrij verwarde, dubbelzinnige, hybride toestanden. We herinneren ons dat allen zeer levendig. In een aantal gevallen gebeurde de fusie door de exploitatie van alle ziekenhuisdiensten van een OCMW aan een VZW over te dragen. Dat is in feite een vrij bizarre overdracht. Een voorbeeld hiervan is de fusie tussen het privé-ziekenhuis Maria Middelares van Sint-Niklaas en het OCMW-ziekenhuis van Temse. In andere gevallen koos men echter voor de formule uit hoofdstuk XII. Uit de recente praktijk blijkt dat er na het nieuwe decreet een aantal onduidelijkheden bestaan inzake de mogelijkheden terzake. Dat is zeer belangrijk. Daarom heb ik een aantal concrete vragen.

Ten eerste, is de formule van overdracht van exploitatie van ziekenhuizen en/of ziekenhuisdiensten mogelijk ?

Ten tweede, werden de desgevallende beslissingen van het OCMW onderworpen aan het toepasselijk toezicht, of is dat zomaar gebeurd ? Ten derde, is deze formule nog mogelijk sinds het decreet van 14 juli 1998, houdende wijziging van de OCMW-wet ?

Ten vierde, is de overdracht van de exploitatie van ziekenhuisdiensten, gelet op het KB van 18 januari 1996 tot vaststelling van nadere regelen, bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen met betrekking tot bedden in diensten van algemene ziekenhuizen nog mogelijk ? Dit besluit bepaalt namelijk dat de verhoging van het aantal bedden van de ziekenhuisdiensten slechts is toegestaan voor zover het programmatorisch aantal van die bedden niet is bereikt, en op voorwaarde dat deze verhoging gepaard gaat met een gelijkwaardige vermindering van een gelijk aantal bedden in een andere dienst van hetzelfde ziekenhuis.

Ten vijfde, is het niet aangewezen dat de ziekenhuizen, die tot stand zijn gekomen door de overdracht van exploitatie vóór het decreet van 14 juli 1998 van kracht werd, hun statuten aanpassen conform de bepalingen van dit decreet ?

Mijnheer de minister, dit zijn uiteraard technische vragen, maar toch zijn het zeer belangrijke vragen. Wat bent u van plan om transparantie te verschaffen in deze materie ?

De voorzitter : Minister Martens heeft het woord.

Minister Luc Martens : Mevrouw de voorzitter, mijnheer Swennen, ik kan niet veel zeggen over intenties, niet omdat ik plannen zou hebben, maar enkel omdat ik momenteel nog geen duidelijk antwoord kan geven inzake intenties bij gebrek aan eenduidige rechtspraak omtrent de verschillende mogelijkheden die zich voordoen en inzonderheid gelet op de bevoegdheidsverkaveling federaal-Vlaamse Gemeenschap. Ik zal dus vooral in technische termen antwoorden.

U stelde ten eerste de vraag of de overdracht van exploitatie van ziekenhuizen en/of ziekenhuisdiensten mogelijk is. Die vraag heeft betrekking op zowel de OCMW-wet als de wet op de ziekenhuizen. Het gaat hier wel om een fusie in het kader van de wet op de ziekenhuizen. Dat is niet hetzelfde als een afstoting in het kader van de wet op de OCMW's. Dat zijn twee verschillende zaken, en dat is ook de kern van wat ik nu wil aangeven in mijn antwoord. Men mag die twee zaken dus zeker niet met elkaar gelijkstellen.

Ik zal eerst antwoorden in het kader van de OCMW-wet. Wegens de verwarring die door het zogenaamde arrest-Blasius – van de Raad van State van 17 oktober 1994 – was ontstaan over de mogelijkheid, in hoofde van een OCMW, om een inrichting of dienst – in casu een ziekenhuis – af te stoten, werd in de oorspronkelijke versie van het voorontwerp van decreet, dat later het decreet van 14 juli 1998 werd, een bepaling opgenomen die een

Martens

duidelijke rechtsgrond bood voor de sluiting of de overdracht van een inrichting of dienst van het OCMW. We hebben daar trouwens nog een discussie over gevoerd.

In zijn advies van 31 juli 1997 over dit voorontwerp, kwam de Raad van State tot de bevinding dat een dergelijke bepaling niet bij decreet in de OCMW-wet kan worden ingevoegd. Deze bepaling houdt immers rechtstreeks verband met de in artikel 60 paragraaf 6 – zijnde een federale bevoegdheid – aan het OCMW opgelegde verplichting om waar nodig diensten of inrichtingen met sociaal, curatief of preventief karakter op te richten of uit te breiden.

Over de vraag of een afstoting, door overdracht of sluiting, van een inrichting of dienst bestaanbaar is met de vigerende wettelijke regeling in verband met het oprichten of uitbreiden van inrichtingen of diensten spreekt de Raad van State zich in dit advies niet uit. Voor het antwoord op deze vraag beschikken we voorlopig enkel over het genoemde arrest-Blasius en over het schorsingsarrest-Wingene van de Raad van State van 31 juli 1998. Dat zijn dus de enige elementen waarover we vandaag formeel-juridisch beschikken.

Door zijn ongelukkige formulering kan het arrest-Blasius de indruk wekken dat een afstoting van de ziekenhuisactiviteiten door een OCMW onder geen enkele omstandigheid toegelaten is. In het arrest lezen we immers het volgende : 'De constructie waarbij het OCMW zich ontdoet van haar ziekenhuis vindt geen juridische grond in de organieke wet wanneer ze geen gebruik maakt van de door artikel 118 en volgende van de wet geboden mogelijkheid om een vereniging tot stand te brengen en wanneer de afgesloten overeenkomsten er ook niet toe strekken om een derde te betrekken bij de uitoefening van een eigen, wettelijke taak zonder uiteindelijke beperking van de beslissingsbevoegdheid in de zin van artikel 61 van het arrest.'

Het arrest-Wingene, dat betrekking heeft op de overdracht van een rusthuis, is in dit opzicht duidelijker. Uit dat arrest blijkt immers dat het afstoten van een rusthuis niet per definitie onwettig is. Dit is wel het geval wanneer, zoals in casu, het afstoten van het rusthuis niet gesteund is op het feit dat er geen nood meer bestaat aan de desbetreffende rusthuisbedden. De afwijzing van Wingene in het arrest van de Raad van State heeft dus niet te maken met het afstoten op zich, maar wel met de onderbouw, met de motivering, en eventueel met de procedure die men heeft gevolgd.

Voor het antwoord op deze vraag in het kader van de wet op de ziekenhuizen verwijs ik naar het vierde onderdeel van de vraag om uitleg.

U stelt dan de vraag over het toezicht. Daarvoor kan ik alleen maar verwijzen naar de documenten zoals ik die ook van de gouverneur, de heer Balthazar, in handen heb gekregen. Die informatie is zeer duidelijk.

De beslissing van het OCMW van Temse van 14 mei 1998 over de overdracht van het ziekenhuis De Pelikaan is overgemaakt aan de provinciegouverneur. Die is in het kader van zijn toezichtsbevoegdheid niet opgetreden, zodat de beslissing uitvoerbaar is. Ik citeer hem : 'U zult vaststellen dat ik beslist heb geen toezichtsmaatregelen tegen dit besluit te nemen.' De beslissing kan dus worden uitgevoerd, en ik zie geen reden om me daartegen te verzetten.

Ten derde : voor het decreet van 14 juli 1998 is totstandgekomen, bestond er bij de fusie van een OCMW-ziekenhuis en een privé-ziekenhuis de mogelijkheid om een vereniging op te richten, in toepassing van hoofdstuk XII. In uitvoering van dat decreet werd na de fusie tussen een OCMW-ziekenhuis en een privé-ziekenhuis de mogelijkheid geschapen tot oprichting van een privaatrechtelijke VZW. Hoofdstuk XIIbis wordt daarbij toegepast. Hierin zijn bepaalde minimumgaranties vervat, onder meer over de procedure die moet worden gevolgd om de nodige beslissingen te nemen, en over de minimale inhoud van de statuten. Dat laatste behelst onder meer dat bepaalde meerderheden voor beslissingen over belangrijke kwesties worden voorzien. Verder behelst dat ook de procedure die moet worden gevolgd om beslissingen te nemen inzake de wijziging van statuten, de vrijwillige ontbinding, de toetreding of uitsluiting van leden en de levensduur van de vereniging.

De vraag rijst of in het licht van het arrest-Wingene, een overdracht van de ziekenhuisactiviteiten mogelijk is buiten het door hoofdstuk XII en het nieuwe hoofdstuk XIIbis van de organieke OCMW-wet aangereikte kader. Het is immers de vraag of dat kan, als de zogenaamde 'onvoldoende noodzakelijkheid' om een ziekenhuis zelf uit te baten een gevolg is van normen in verband met schaalgrootte of programmatiecriteria van de hogere overheid, en dus niet steunt op een opportuniteitsbeoordeling van het OCMW.

Ik durf niet bij voorbaat uit te sluiten dat er omstandigheden kunnen zijn waarin de overdracht van de ziekenhuisactiviteiten van het OCMW, bui-

Martens

ten het in de hoofdstukken XII en XIIbis aangereikte kader, te verantwoorden is. We kunnen immers moeilijk voorbijgaan aan het feit dat, bij gebrek aan kandidaat-partners voor een uitbating van het ziekenhuis onder de in de OCMW-wet voorziene beheersvormen, een volledige sluiting soms het enig mogelijke alternatief zal zijn voor een afstoting via een overdracht aan derden. Ik benadruk dat laatste.

Verder behoeft het geen betoog dat noch het OCMW, noch de lokale bevolking het best gediend zullen zijn bij een volledige sluiting van het ziekenhuis. Op dit ogenblik is het echter moeilijk te voorspellen of de Raad van State zich bij deze zienswijze zal aansluiten.

Het gaat om twee arresten, in een verschillende context totstandgekomen, en niet op dezelfde wijze geformuleerd. De jurisprudentie terzake moet nog verder worden ontwikkeld. Het arrest-Wingene is geen definitief arrest, het is een schorsingsarrest. Het geeft dus nog slechts een aanzet tot de totstandkoming van een echte jurisprudentie.

Ten vierde vraagt u of de overdracht van de exploitatie van de ziekenhuizen nog mogelijk is. We hebben daarover met minister Demeester overlegd. De bedoeling van het KB van 18 januari 1996 op de beddentransfers was te vermijden dat afzonderlijke ziekenhuizen via overdracht van een gedeelte van hun bedden zouden ontsnappen aan de regels inzake activiteitenniveau en verplichte beddenafbouw, zoals dat is bepaald in het aanvullende normenbesluit.

Wanneer een rechtspersoon – een VZW, of een vereniging opgericht in het kader van hoofdstuk XII, of andere – al zijn diensten en bedden overdraagt aan een andere rechtspersoon – een VZW, of een vereniging opgericht in het kader van hoofdstuk XII, of andere -, heeft men volgens de definitie van het KB van mei 1998 op de fusies te maken met een fusie. Deze is dus niet in strijd met het verbod in het KB van 18 januari 1996. De operatie van verplichte beddenafbouw op basis van activiteitencriteria heeft onder meer tot doel de ziekenhuizen tot samenwerking en fusie aan te moedigen.

Ten vijfde is het niet mogelijk om de klok terug te draaien voor de OCMW's die in het verleden definitief en onherroepelijk hun ziekenhuisactiviteiten hebben afgestoten.

De voorzitter : De heer Swennen heeft het woord.

De heer Guy Swennen : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, ik blijf toch met enkele onbeantwoorde vragen zitten. Er zijn verschillende rechtsbronnen. Er zijn geschreven bronnen, waaronder de wetten, er zijn mondelinge bronnen en er is de rechtspraak en de rechtsleer. Als ik het goed begrijp, kleeft u een vorm van agnosticisme aan. U zegt dat u het niet weet. U stelt dat er jurisprudentie moeten komen. Maar op legistiek vlak blijft de zaak onduidelijk, en de uitvoerende macht van Vlaanderen creëert geen duidelijkheid terzake. Dat heb ik toch goed begrepen ?

Minister Luc Martens : Ik wil benadrukken dat in de OCMW-wet niets is voorzien over de afstoting waarover we het hier hebben.

De voorzitter : Het incident is gesloten.

– *Het incident wordt gesloten om 11.05 uur.*