

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1975-1976

5 MAI 1976

Proposition de loi modifiant l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, modifié par l'article 34 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974 et par l'article 151 de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976 et ayant trait à la répartition des déficits des comptes de gestion des hôpitaux des commissions d'assistance publique

(Déposée par M. Gramme)

DEVELOPPEMENTS

La mise en application dudit article 34, § 2, se rapporte à l'exercice 1974. C'est au cours du mois d'avril 1976 que les communes se sont vu notifier, et ce pour la première fois, leur quote-part dans la couverture des déficits des hôpitaux gérés par les C.A.P.

Ces notifications arrivent de toutes parts et à ce jour il est encore malaisé d'en faire la totalisation, soit par commune, soit pour l'ensemble de celles-ci. Ainsi que le prévoit la législation que nous proposons de modifier, le règlement de ces quote-parts se fera par des prélèvements d'office aux comptes communaux du Crédit communal de Belgique.

Il apparaît de façon évidente que le législateur de 1973 a été abusé et que les effets de la loi dépassent toutes les prévisions que les renseignements donnés à l'époque permettaient.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1975-1976

5 MEI 1976

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, gewijzigd bij artikel 34 van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974 en bij artikel 151 van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976, welk artikel verband houdt met de verdeling van de tekorten in de beheersrekeningen van de ziekenhuizen van de commissies van openbare onderstand

(Ingediend door de heer Gramme)

TOELICHTING

Het voornoemde artikel 34, § 2, heeft betrekking op het dienstjaar 1974. In april 1976 is aan de gemeenten, voor de eerste maal, medegedeeld hoeveel hun aandeel bedraagt in de dekking van de tekorten van de ziekenhuizen die door de C.O.O.'s worden beheerd.

Die mededelingen komen van overal en het totaal ervan per gemeente of voor de gezamenlijke gemeenten valt nog moeilijk te berekenen. Zoals bepaald wordt in de wet die wij voorstellen te wijzigen, zal de regeling van dat aandeel geschieden door toerekening van ambtswege op de gemeenterekeningen bij het Gemeentekrediet van België.

Het is duidelijk dat de wetgever van 1973 werd misleid en dat alle ramingen worden overtroffen die konden worden gemaakt op grond van de destijds verstrekte inlichtingen.

Ainsi que le confirme l'Union des Villes et Communes belges dans sa lettre du 12 avril aux collègues échevinaux, la masse des déficits de l'exercice 1974 atteindra 1 300 millions, alors qu'on pouvait prévoir environ 300 millions. Le rapport du Sénat (Doc. 97, 1973-1974), signale à la discussion de l'article 34 :

« Les communes ne se voient-elles pas imposer ainsi de lourdes charges complémentaires ? Réponse : En 1964, l'Etat a pris à sa charge un déficit de 669 287 334 francs; en 1965, 688 699 191 francs; en 1966, 930 449 129 francs. En 1969 (nouveau régime), déficit : 231 241 397 francs; en 1970, 517 234 433 francs; en 1972 (crédit dégressif) 331 200 000 francs; en 1973 (crédit dégressif) 259 200 000 francs.

» De plus, la C.A.P. couvre en premier lieu elle-même ses déficits. En outre, le département de la Santé publique augmente son intervention afin de se rapprocher le plus possible du prix réel. Les autres hôpitaux, qui ne relèvent pas d'une C.A.P., doivent également mettre leur budget en équilibre. »

Pour la première application, et pour l'année 1974 seulement, les prévisions raisonnables que l'on pouvait faire sur base de ces informations se trouvent multipliées par le coefficient 4 ou 5. C'est inacceptable.

Les communes, outre leur indignation actuelle, s'interrogent sur ce qu'on pourra leur réclamer pour les exercices suivants.

Il appert d'ores et déjà, et de façon indubitable, que cette méthode de couverture des déficits est, en soi, un encouragement à la mauvaise gestion des hôpitaux des C.A.P. Il n'est certainement pas tendancieux de comparer la situation des autres hôpitaux qui, ne pouvant pas recourir à cet article 34, ont été obligés de respecter les règles d'une saine gestion.

Si l'on considère en plus qu'aucune indication ni aucun rappel de ladite législation n'ont été fournis aux communes dans les instructions relatives à l'établissement de leurs budgets 1976, on comprendra que la situation créée dans toutes les communes est proche du désastre financier. Cela coïncide en outre avec le blocage de la croissance du Fonds des Communes et la révision du taux des finances publiques lui consacré.

Un examen sommaire des différents arrêtés ministériels fait apparaître de telles différences entre les coûts par personne admise à l'hôpital qu'il est permis de mettre en cause les critères de calcul et de répartition. Sur ce point précis, il faut noter que, malgré les demandes répétées de l'Union des Villes, les communes n'ont jamais été consultées; ainsi le département de la Santé publique est à la fois juge et partie.

Cette première expérience fait apparaître en sus qu'un prélèvement unique de l'entière de la somme due est de nature à compromettre gravement, non seulement la stabilité financière et l'équilibre budgétaire communal, mais aussi sa trésorerie. Les recettes provenant de la fiscalité et des Fonds ne sont disponibles dans les communes que par

Zoals de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten in haar brief van 12 april aan de schepencolleges schrijft, zal het totale bedrag van de tekorten van het dienstjaar 1974 1 300 miljoen bedragen, terwijl men ongeveer 300 miljoen had verwacht. In verband met de bespreking van artikel 34 staat in het verslag van de Senaat (Gedr. St. 97, 1973-1974) het volgende te lezen :

« Worden aldus niet nieuwe en zware lasten opgelegd aan de gemeenten ? Antwoord : In 1964 werd een deficit ten laste genomen door de Staat van 669 287 334 frank; in 1965 : 688 699 191 frank; in 1966 : 930 449 129 frank; in 1969 (nieuw regime) tekort : 231 241 397 frank; in 1970 : 517 234 433 frank; in 1972 (afgebouwd krediet) : 331 200 000 frank; in 1973 (afgebouwd krediet) : 259 miljoen 200 000 frank.

» Bovendien betaalt in de eerste orde de C.O.O. zelf haar tekorten. Voorts verhoogt het departement van Volksgezondheid zijn tussenkomst om de reële prijs zo goed mogelijk te benaderen. Andere ziekenhuizen, niet afhankelijk van een C.O.O., moeten toch ook hun begroting in evenwicht brengen. »

Voor de eerste toepassing en alleen voor het jaar 1974, liggen de cijfers 4 of 5 maal hoger dan de redelijke ramingen die men kon maken op grond van die inlichtingen. Dat is onaanvaardbaar.

De gemeenten zijn verontwaardigd en vragen zich bovendien af wat zij de volgende jaren zullen moeten betalen.

Een zaak staat inmiddels onbetwistbaar vast, namelijk dat deze dekkingswijze van de tekorten op zichzelf een aansporing is om de ziekenhuizen van de C.O.O.'s slecht te beheren. Het is niet tendeneus een vergelijking te maken met de toestand van de andere ziekenhuizen die verplicht werden de regels van een gezond beheer in acht te nemen omdat zij geen beroep op dat artikel 34 konden doen.

Indien men daarenboven overweegt dat geen enkele aanduiding noch verwijzing naar de voornoemde wetgeving aan de gemeenten werd verstrekt in de onderrichtingen betreffende het opmaken van hun begrotingen voor 1976, zal men begrijpen dat de toestand die aldus in de gemeenten is ontstaan bijna een financiële ramp is geworden. Een en ander valt samen met het blokkeren van de toeneming van het Gemeentefonds en met de herziening van het percentage der overheidsmiddelen die voor dat fonds worden bestemd.

Bij een vluchtig onderzoek van de verschillende ministeriële besluiten constateert men zo'n grote verschillen tussen de kosten per hoofd van de verpleegden, dat men de criteria inzake berekening en verdeling in vraag mag stellen. In verband met dit bijzonder punt zij aangestipt dat de gemeenten, ondanks het herhaalde verzoek van de Vereniging der Steden, nooit werden geraadpleegd zodat het departement van Volksgezondheid rechter in eigen zaak is.

Uit deze eerste proefneming blijkt voorts dat de toerekening van het gehele verschuldigde bedrag in eenmaal niet alleen de financiële stabiliteit en het begrotingsevenwicht van de gemeenten, maar ook hun kasmiddelen ernstig in het gedrang kan brengen. De ontvangsten uit de belastingen en uit de Fonds worden aan de gemeenten

tranches successives, de même que les subventions de fonctionnement de l'Education nationale par exemple.

**

La mise en route des fusions au 1^{er} janvier 1977 doit être le point de départ de cette mesure de répartition des déficits d'hôpitaux. En effet, celle-ci vise à une solidarité plus grande entre les communes d'origine des personnes admises : la nouvelle dimension assure d'office cette solidarité. Faut-il rappeler qu'en décembre 1973, il n'était pas possible de considérer cet élément.

Il n'en reste pas moins que la procédure législative ayant été régulière et son application engagée sur la base de la loi existante, les droits qui en sont nés, à savoir pour l'exercice 1974 doivent être sauvegardés.

Mais, compte tenu de toutes les circonstances, leur exigibilité doit être retardée et étalée. C'est ainsi que notre proposition reporte l'exigibilité au 30 juin 1977, de telle sorte que les montants puissent entrer dans les prévisions budgétaires, soit par modification du budget 1976, soit lors de l'établissement du budget 1977.

En outre, de tels montants ne peuvent être prélevés en une seule fois sur la trésorerie communale; la proposition prévoit donc un règlement en trois tiers, chacun d'eux intervenant tous les trois mois, sans que des charges d'intérêt ne puissent en grever les montants.

Quant à la philosophie générale de la loi telle qu'elle fut élaborée en 1973, elle doit être remise en question en ce qu'elle constitue une discrimination entre les différents hôpitaux d'une part, mais d'autre part (et surtout) parce qu'elle n'aura aucune action directe et positive pour un assainissement de la gestion des hôpitaux de commissions d'assistance publique. Il est évident que cette situation doit un jour connaître des remèdes efficaces et la direction dans laquelle on s'est engagé par ladite loi n'est pas de nature à les faire découvrir.

Il s'impose donc que des modifications soient apportées à l'article 34, § 2, de la loi du 28 décembre 1973. C'est ce que vise la présente proposition de loi.

G. GRAMME

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

L'article 13, § 2, de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux tel que modifié par les lois du 28 décembre 1973 et du 5 janvier 1976, est modifié comme suit :

1^o A l'article 1^{er}, les mots « à partir de » sont remplacés par les mots « pour »;

slechts bij opeenvolgende tranches ter beschikking gesteld; dit is bij voorbeeld ook het geval met de werkingstoelagen verleend door Nationale Opvoeding.

**

Met de omslag van de ziekenhuistekorten moet worden begonnen op 1 januari 1977, de datum waarop de samenvoegingen starten. De bedoeling er van is immers een grotere solidariteit tot stand te brengen tussen de gemeenten vanwaar de opgenomen personen afkomstig zijn; de nieuwe dimensie van de gemeenten zal vanzelf tot die solidariteit leiden. In december 1973 was het niet mogelijk dit element in aanmerking te nemen.

Aangezien de wetgevingsprocedure regelmatig is verlopen en de toepassing berust op de bestaande wet, moeten de rechten die daaruit ontstaan zijn, met name voor het dienstjaar 1974, worden gevrijwaard.

Maar alle omstandigheden in acht genomen moet de opeisbaarheid ervan worden uitgesteld en gespreid. Wij stellen voor de opeisbaarheid te verdagen tot 30 juni 1977, zodat de bedragen kunnen worden opgenomen in de begrotingsramingen, hetzij door middel van een wijziging van de begroting voor 1976, hetzij bij de vaststelling van de begroting voor 1977.

Dergelijke bedragen kunnen bovendien in eenmaal uit de gemeentekas worden betaald; ons voorstel voorziet derhalve in een regeling in deze zin dat om de drie maanden een derde zou worden betaald zonder rentelast.

Ten slotte dient de algemene opzet van de wet die in 1973 tot stand kwam, opnieuw te worden onderzocht omdat zij enerzijds een discriminatie vormt tussen de verschillende ziekenhuizen maar anderzijds (en vooral) omdat zij geen rechtstreekse en positieve uitwerking zal hebben voor de gezondmaking van het beheer der ziekenhuizen van de commissies van openbare onderstand. Het is evident dat deze toestand toch eenmaal doeltreffend zal moeten worden aangepakt en dat de weg, die de voornoemde wet is opgegaan, niet tot dat resultaat zal leiden.

Er moeten dus wijzigingen worden aangebracht in artikel 34, § 2, van de wet van 28 december 1973. Dat is het doel van dit voorstel van wet.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Artikel 13, § 2, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, zoals gewijzigd door de wetten van 28 december 1973 en 5 januari 1976, wordt gewijzigd als volgt :

1^o In het eerste lid worden de woorden « met ingang van » vervangen door het woord « voor »;

2° Il est ajouté au § 2, 4°, un deuxième alinéa libellé comme suit : « Les sommes relatives audit exercice 1974 seront exigibles au 30 juin 1977 au plus tard. Avant cette date, aucun prélèvement d'office ne pourra être effectué; »

3° Le § 2, 5°, est supprimé.

ART. 2

L'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux est complété par un paragraphe 3, libellé comme suit :

« § 3. A partir de l'exercice 1977, les déficits éventuels des comptes de gestion des hôpitaux des commissions d'assistance publique ou des associations intercommunales comprenant une ou plusieurs commissions d'assistance publique ou communes sont couverts conformément aux règles suivantes :

» 1° Les déficits pris en considération sont ceux qui résultent d'activités hospitalières dont il n'a pas été tenu compte pour la fixation du prix normal de la journée d'entretien ou pour la fixation du complément, dont le prix normal de la journée d'entretien peut être augmenté en application de l'article 9.

» Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixe annuellement le montant de ces déficits, selon les critères que le Roi détermine.

» Les notifications aux communes concernées doivent se faire avant le 15 octobre précédant l'année de l'exigibilité. L'omission d'inscription de ces montants aux budgets des communes intéressées sera sanctionnée par une inscription d'office de l'autorité de tutelle.

» 2° 50 p.c. des déficits ainsi fixés sont à charge de la commune dont la commission d'assistance publique gère l'hôpital ou dans le cas d'une association intercommunale à charge des pouvoirs subordonnés qui la composent.

» Les 50 p.c. restants sont mis à charge des communes au prorata du nombre d'habitants admis l'hôpital.

» Ces nombres sont fixés annuellement sur base des statistiques d'admission de l'année à laquelle se rapportent les déficits.

» 3° Les déficits ne sont mis à charge des communes que pour autant que cette charge ne puisse être couverte entièrement ou partiellement par les commissions d'assistance publique de ces communes.

» 4° La répartition des déficits entre les différentes commissions d'assistance publique et communes qui entrent en ligne de compte est fixée par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions; sa décision est transmise aux communes et aux commissions d'assistance publique; une copie de l'arrêté ministériel réglant la répartition est transmise au Crédit communal de Belgique.

2° Paragraaf 2, 4°, wordt aangevuld met een tweede lid, luidende : « De bedragen betreffende het voornoemde dienstjaar 1974 zijn uiterlijk op 30 juni 1977 opeisbaar. Vóór die datum kan ambtshalve geen toerekening worden verricht; »

3° Paragraaf 2, 5°, wordt opgeheven.

ART. 2

Artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen wordt aangevuld met een § 3, luidende :

« § 3. Met ingang van het dienstjaar 1977 worden de eventuele tekorten in de beheersrekeningen van de ziekenhuizen van de commissies van openbare onderstand of van de intercommunale verenigingen die een of meer commissies van openbare onderstand of gemeenten omvatten, gedekt overeenkomstig de volgende regels :

» 1° Als tekorten komen in aanmerking die welke het gevolg zijn van ziekenhuisactiviteiten waarmee geen rekening is gehouden voor de vaststelling van de normale prijs van de verpleegdag of voor de vaststelling van het aanvullend bedrag, waarmee de normale prijs van een verpleegdag mag worden verhoogd met toepassing van artikel 9.

» De Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, stelt jaarlijks het bedrag van die tekorten vast volgens de maatstaven die de Koning bepaalt.

» De kennisgevingen aan de betrokken gemeenten dienen te geschieden vóór 15 oktober van het jaar voor dat van de opeisbaarheid. Indien die bedragen niet in de begrotingen van de betrokken gemeenten worden uitgetrokken zal zulks van ambtswege geschieden door de voogdijoverheid.

» 2° 50 pct. van de aldus vastgestelde tekorten komen voor rekening van de gemeente waarvan de commissie van openbare onderstand het ziekenhuis beheert of, in geval van een intercommunale vereniging, voor rekening van de ondergeschikte besturen die deze vereniging vormen.

» De overige 50 pct. worden ten laste gebracht van de gemeenten in verhouding tot het aantal in het ziekenhuis opgenomen inwoners.

» Die aantallen worden ieder jaar bepaald aan de hand van de opnemingsstatistiek van het jaar waarop de tekorten betrekking hebben.

» 3° De tekorten komen slechts voor rekening van de gemeenten voor zover zij niet geheel of ten dele door de commissies van openbare onderstand van die gemeenten kunnen worden aangezuiverd.

» 4° De verdeling van de tekorten over de verschillende in aanmerking komende commissies van openbare onderstand en gemeenten wordt vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort; van zijn beslissing wordt aan de gemeenten en de commissies van openbare onderstand kennis gegeven; een afschrift van het ministerieel besluit tot regeling van de verdeling wordt overgezonden aan het Gemeentekrediet van België.

» 5° Les communes sont tenues de régler les sommes dues à raison de :

» — un tiers dans le courant du premier trimestre;

» — un deuxième tiers dans le courant du deuxième trimestre;

» — un troisième tiers dans le courant du troisième trimestre de l'année d'exigibilité.

» A défaut pour les communes intéressées de s'y conformer, le Crédit communal de Belgique prélève d'office sur les comptes de celles-ci les sommes dues le premier jour ouvrable suivant l'expiration de chaque trimestre.

» 6° La commission d'assistance publique ou les commissions d'assistance publique des communes dont le nombre d'habitants admis représente plus de 10 p.c. de la totalité des patients admis ont le droit de désigner un membre de la commission d'assistance publique avec voix consultative dans l'organe de gestion de l'hôpital.

» Si ce membre appartient à la commission d'assistance publique qui a la gestion de l'institution, les deux commissions d'assistance publique qui, suivant la dernière statistique connue, comptent le plus grand nombre de patients admis, ont le droit de désigner chacune un membre de la commission d'assistance publique avec voix consultative dans l'organe de gestion de l'hôpital. »

G. GRAMME

» 5° De gemeenten zijn gehouden de verschuldigde bedragen te betalen naar rato van :

» — een derde in de loop van het eerste kwartaal;

» — een tweede derde in de loop van het tweede kwartaal;

» — een derde derde in de loop van het derde kwartaal van het jaar van opeisbaarheid.

» Indien de betrokken gemeenten zich niet hiernaar voegen, zal het Gemeentekrediet van België de verschuldigde bedragen ambtshalve op hun rekening toerekenen de eerste werkdag na het verstrijken van ieder kwartaal.

» 6° De commissie van openbare onderstand of de commissies van openbare onderstand van de gemeenten die meer dan 10 pct. inwoners in het totaal aantal opgenomen patiënten tellen, hebben het recht een lid van de commissie van openbare onderstand met raadgevende stem in het beheersorgaan van het ziekenhuis aan te wijzen.

» Indien dat lid behoort tot de commissie van openbare onderstand die de instelling beheert, hebben de twee commissies van openbare onderstand die, volgens de jongste bekende statistische gegevens het grootste aantal opgenomen patiënten tellen, het recht om ieder een lid van de commissie van openbare onderstand met raadgevende stem in het beheersorgaan van het ziekenhuis aan te wijzen. »