



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.772/3
van 24 januari 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
'over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin'

Op 19 december 2022 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 voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE , kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet voert een nieuwe regeling in inzake de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Hoofdstuk 1 bevat een inleidende bepaling.

Hoofdstuk 2 bevat de definities.

Hoofdstuk 3 bepaalt de principes die gelden bij de kwaliteit van zorg, legt aan elke voorziening op een kwaliteitsbeleid te realiseren en voorziet in verscheidene delegaties aan de Vlaamse Regering, waaronder een delegatie om gezondheids- en welzijnsdoelstellingen voor voorzieningen te formuleren en vast te leggen welke kwaliteitsbewijzen worden aanvaard.

Hoofdstuk 4 regelt het belanghebbendenoverleg, machtigt de Vlaamse Regering om kwaliteitskaders, -instrumenten en -indicatoren te bepalen op basis van de adviezen van het belanghebbendenoverleg en bepaalt dat de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst kan sluiten met een of meer partnerorganisaties die onder meer kwaliteitsindicatoren of kwaliteitsinstrumenten ontwikkelen en valideren en de implementatie ervan ondersteunen.

Hoofdstuk 5 bepaalt dat de Vlaamse Regering een keer per legislatuur het Vlaams Parlement informeert over de kwaliteit van de zorg die de voorzieningen verstrekken, machtigt de Vlaamse Regering om maatregelen te nemen, met inbegrip van financiële ondersteuning, die de voorzieningen stimuleren en responsabiliseren, en regelt de sancties, zijnde de vermindering of terugvordering van de subsidie, de schorsing of intrekking van een erkenning, vergunning of attest, de stopzetting van de beheersovereenkomst met een partnerorganisatie en de vermindering of terugvordering van de financiering van de partnerorganisatie. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de hoorprocedure en de procedure voor de vermindering of terugvordering van de subsidie en de schorsing of intrekking van de erkenning, vergunning of attest te bepalen, alsook om proeftuinen te installeren waarin vernieuwende ideeën in een concrete praktijksetting en in een regelluw kader kunnen worden uitgetest, en om de modaliteiten (lees: nadere regels) ervoor te bepalen, waaronder de financiering.

Hoofdstuk 6 bevat bepalingen tot aanpassing van de verwijzing naar de voorgangers van het aan te nemen decreet in verscheidene sectorale decreten.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Hoofdstuk 7 bevat de slotbepalingen, zijnde een bepaling tot opheffing van het decreet van 25 februari 1997 ‘betreffende de integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen’, het decreet van 29 april 1997 ‘inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen’ en het decreet van 17 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen’, alsook een bepaling die de Vlaamse Regering machtigt om voor iedere bepaling van het ontworpen decreet per sector de datum van inwerkingtreding te bepalen.

BEVOEGDHEID

3. Uit de definities van “gezondheidsbeleid” en “welzijns- en gezinsbeleid” in artikel 2, 2° en 13°, van het voorontwerp blijkt dat het voorontwerp aangelegenheden regelt als bedoeld in artikel 5, § 1, I, eerste lid, II en IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Het voorontwerp dient wel op een bevoegdheidsconforme wijze te worden gelezen en mag dus niet geacht worden zich uit te strekken tot de federale aangelegenheden bedoeld in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, a) tot d) en II. De gemachtigde bevestigde dat het voorontwerp inderdaad beperkt blijft tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren. Het beoogt met andere woorden niet om het kwaliteitsbeleid in de federale aangelegenheden, noch om de uitoefening van de geneeskunst te regelen. Om ter zake elke twijfel uit te sluiten, stelt hij voor de zinsnede “waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is” op te nemen in de voormelde definities. Daarmee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Artikel 4 § 2, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de gezondheids- en welzijnsdoelstellingen te formuleren waaraan voorzieningen, elk op hun niveau of in samenwerking, een bijdrage leveren. De gemachtigde verduidelijkte dat de doelstellingen een normatieve draagwijdte zullen hebben. Ze geven immers het kader aan waarmee de Vlaamse overheid de prioriteiten en de richting van haar beleid aangeeft. Ze bieden “de mogelijkheid aan een belanghebbendenoverleg om te bepalen of en hoe voorzieningen er een bijdrage aan leveren.” Gelet op deze normatieve draagwijdte suggereerde de gemachtigde om het woord “formuleren” te vervangen door “vastleggen”. Met die aanpassing kan worden ingestemd.

5. Artikel 4, § 3, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om vast te leggen “welke kwaliteitsbewijzen ze aanvaardt” en om de procedure te bepalen “voor het aanvaarden van kwaliteitsbewijzen”. De gemachtigde gaf hierbij, en meer bepaald bij het woord “aanvaarden”, de volgende toelichting.

“In artikel 2, 5°, wordt kwaliteitsbewijs gedefinieerd als ‘een certificaat dat is uitgereikt door een organisatie en waaruit blijkt dat de zorg voldoet aan een kwaliteitskader dat voor die zorg geldt’. Het begrip ‘kwaliteitsbewijs’ en artikel 4, § 3,

zijn ingevoegd in het ontwerp van decreet omdat externe spelers, met certificering, labeling, ... hun plaats innemen op het terrein. Het al of niet werken met certificering verschilt van sector tot sector, dit ontwerp van decreet legt niet vast dat dit overal moet worden ingevoerd, vandaar dat artikel 4, § 3, aangeeft [dat] ‘de Vlaamse Regering kan vastleggen’.

Voor sectoren waar met certificering wordt gewerkt, beschikt de Vlaamse overheid niet over de mogelijkheid om aan te geven of ze een certificaat, een accreditatie, een label, ... al of niet geschikt vindt om als bewijs te dienen dat een voorziening voor welbepaalde aspecten van zorg aan het vereiste kwaliteitskader beantwoordt. Artikel 4, §3, van het ontwerp van decreet biedt hier een antwoord op: de Vlaamse Regering kan een certificaat, label, ... als kwaliteitsbewijs aanvaarden, maar dus ook niet aanvaarden. Indien de Vlaamse Regering het certificaat niet als kwaliteitsbewijs aanvaardt, kan een voorziening zich hier ook niet op beroepen als bewijs van de kwaliteit (van dit aspect) van zorg.”

De aldus door de gemachtigde geschetste achtergrond blijkt niet uit de ontworpen bepalingen zelf. Om de draagwijdte van de ontworpen regeling te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om in het voorontwerp zelf uitdrukkelijk te bepalen dat de Vlaamse Regering kwaliteitsbewijzen kan vragen, zonder dat die evenwel in alle sectoren dienen te worden opgelegd.

Artikel 6

6. Artikel 6, § 1, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om in het kader van het aan te nemen decreet en binnen de begrotingskredieten een beheersovereenkomst te sluiten met een of meer partnerorganisaties voor een of meer opdrachten, vermeld in artikel 6, § 2.

Gelet op de regels betreffende de uitoefening van de normatieve bevoegdheid dient deze beheersovereenkomst beperkt te blijven tot praktische afspraken omtrent de concretisering van de door het ontworpen decreet en eventuele uitvoeringsbesluiten vastgelegde regels. Het voorontwerp zelf moet worden aangevuld met regels voor het bepalen van de bedragen van de subsidies.

7. In artikel 6, § 2, 1^o, van het voorontwerp wordt bepaald dat de partnerorganisaties kwaliteitsindicatoren of kwaliteitsinstrumenten ontwikkelen en valideren, “ook in het perspectief van internationale standaarden”. Wat dit laatste betreft, gaf de gemachtigde volgende toelichting:

“De formulering ‘ook in het perspectief van internationale standaarden’ is opgenomen om partnerorganisaties te stimuleren om internationale ontwikkelingen op het vlak van kwaliteit in zorg, van nabij op te volgen en ze als inspiratiebron te hanteren. We kunnen dat vastleggen in de overeenkomsten met die partners. Maar omdat kwaliteit van zorg veel aspecten heeft is er momenteel geen, ook internationaal niet, alomvattend kader daarvoor.

We stellen voor deze formulering te vervangen door: ‘kwaliteitsindicatoren of kwaliteitsinstrumenten ontwikkelen en valideren, waar mogelijk geïnspireerd op internationale standaarden, ...’.”

Met de voorgestelde formulering kan worden ingestemd.

Artikel 7

8. In artikel 7, 2°, van het voorontwerp schrijve men “heeft vastgelegd” in plaats van “heeft geformuleerd” (zie ook opmerking 4).

Artikel 8

9. Artikel 8 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om “maatregelen te nemen, met inbegrip van financiële ondersteuning, die de voorzieningen stimuleren en responsabiliseren om kwaliteit van zorg te realiseren”. De gemachtigde gaf daarbij volgende toelichting:

“Net omdat stimuli belangrijk zijn en we hierin niet limitatief willen zijn, werd dit artikel vrij open gelaten, we wilden niet te veel vooraf uittekenen en op die manier begrenzingen opleggen die innovatie in de kiem smoren. Dit artikel creëert een rechtsgrond voor een diversiteit aan stimuli, wat inspeelt op de evoluties die we momenteel kennen in de gehanteerde financieringsmodaliteiten in onze sectoren (van persoonsvolgend, over module-gebonden tot specifiek). Hier is ook bredere regelluwte in het geding, met name voor onder meer extra inspanningen voor maatschappelijk kwetsbare doelgroepen, gratis vormings- en opleidingsaanbod voor medewerkers voor specifieke aspecten van zorg, ...”

Artikel 9

10. Artikel 9, § 1, van het voorontwerp bepaalt dat, met behoud van de toepassing van de erkenningsnormen, vergunningsnormen of subsidievoorwaarden, de subsidie *kan* worden verminderd of teruggevorderd als de voorziening niet of onvoldoende voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4, §§ 1, 4 en 5, en in de besluiten die krachtens die bepaling worden vastgesteld.

Door het gebruik van het woord “kan” voorziet de ontworpen bepaling slechts in het facultatief karakter van de terugvordering of vermindering. Ook de term “vermindering” kan zo worden begrepen dat een deel van de subsidies, ondanks het niet naleven van de subsidievoorwaarden, mag worden behouden.

Artikel 13, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, voorziet evenwel in een verplichte terugbetaling van subsidies zo de subsidievoorwaarden niet worden nageleefd of de subsidie niet wordt aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend.

Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling hiervan af te wijken. De stellers van het voorontwerp dienen dan ook artikel 9, § 1, van het voorontwerp aan te passen teneinde te voorzien in een verplichte terugvordering.

11. In artikel 9, § 1, van het voorontwerp wordt enkel voorzien in de terugvordering van *subsidies*. Zoals blijkt uit de toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp, weergegeven in opmerking 9, kan de Vlaamse regering ook in andere vormen van financiële ondersteuning voorzien.

Het komt aan de stellers van het voorontwerp toe te onderzoeken of ze ook in de terugvordering van deze financiële ondersteuning wensen te voorzien, indien niet voldaan is aan de voorwaarden van de ondersteuning.

Zo de indieners van het voorontwerp daarin niet wensen te voorzien, dienen ze dit te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

12. Aan het begin van artikel 9, §§ 1 en 2, van het voorontwerp wordt telkens vermeld “Met behoud van de toepassing van de erkenningsnormen, vergunningsnormen (of subsidievoorwaarden), (...)”.²

De gemachtigde gaf daarbij de volgende toelichting:

“De sanctiemogelijkheden uit de sectorale regelgeving blijven inderdaad behouden. Sancties uit beide regelgevingen kunnen dus inderdaad naast elkaar worden toegepast, voor zover uiteraard hetzelfde feit niet tot een dubbele bestraffing leidt. Het is daarom de bedoeling om de besluiten te screenen en zo nodig aan te passen, zodat duidelijker wordt op basis van welke regelgeving er kan worden gesanctioneerd.”

Duidelijkheidshalve zou dan ook het best worden geschreven: “Met behoud van de toepassing van de erkenningsnormen, vergunningsnormen (of subsidievoorwaarden) *bepaald in de sectorale regelgeving*, (...)”.

13. In artikel 9, § 3, derde lid, van het voorontwerp wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van de procedure voor de schorsing of intrekking van een erkenning, een vergunning of een attest, terwijl die paragraaf handelt over de beheersovereenkomst met partnerorganisaties. De gemachtigde stelde de volgende formulering voor, ook rekening houdend met opmerking 10:

“§ 3. De beheersovereenkomst met een partnerorganisatie wordt stopgezet of de financiering wordt verminderd of teruggevorderd als de partnerorganisatie niet of onvoldoende voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 6, en de besluiten die krachtens die bepaling worden vastgesteld.

De Vlaamse Regering neemt de beslissing, vermeld in het eerste lid, nadat de betrokken partij de gelegenheid heeft gekregen om haar verweermiddelen voor te leggen. De Vlaamse Regering bepaalt de hoorprocedure.

² De gemachtigde verduidelijkte daarbij dat de sanctiemogelijkheden uit de sectorale regelgeving behouden blijven en dat het bijgevolg mogelijk is sancties uit beide regelgevingen naast elkaar toe te passen voor zover uiteraard hetzelfde feit niet tot een dubbele bestraffing leidt. Hij preciseerde ook dat de bedoeling is “om de besluiten te screenen en zo nodig aan te passen, zodat duidelijker wordt op basis van welke regelgeving er kan worden gesanctioneerd.”

De Vlaamse Regering bepaalt de procedure voor de vermindering of terugvordering van de financiering en de stopzetting van de beheersovereenkomst.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikelen 11 tot 18

14. In de artikelen 11 tot 18 van het voorontwerp schrijve men telkens “[dd maand 2023]” in plaats van “[dd maand 2022]”.

Artikel 20

15. Overeenkomstig artikel 20 van het voorontwerp bepaalt de Vlaamse Regering voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet per sector de datum van inwerkingtreding.

Er wordt ter overweging gegeven om te voorzien in een uiterste datum waarop het aan te nemen decreet in werking treedt als de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE