

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - Ontwerp van decreet over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

Het voorliggende ontwerp van decreet creëert een kader voor de manier waarop aan kwaliteit van zorg wordt gewerkt in het hele beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De belangrijkste principes worden vastgelegd, naast de verantwoordelijkheden van voorzieningen en overheid.

Een centraal instrument vormt het belanghebbendenoverleg. In dit overleg geven administratie, voorzieningen, zorggebruikers en andere belanghebbenden vorm aan kwaliteitsindicatoren, kwaliteitsinstrumenten en kwaliteitskaders, voor de door de Vlaamse Regering vastgelegde kwaliteitsthema's. Op die manier kan flexibel worden ingespeeld op nieuwe evoluties en noden in zorg en welzijn.

Er wordt ook een evaluatie in het Vlaams parlement voorzien.

Het ontwerp van decreet plaatst de participatie van de zorggebruiker, het samen formuleren van doelstellingen en de transparantie van de kwaliteit van zorg en het hele proces daartoe centraal.

Bijlagen:

- ontwerp van decreet;
- ontwerp van memorie;
- advies van de Raad van State.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK

#### STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van decreet biedt een antwoord op een strategische, horizontale doelstelling uit de Beleids- en Begrotingstoelichting Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, binnen het beleidsveld Welzijn, en ISE Beleidsondersteuning.

Het Regeerakkoord en de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2019-2024 vermelden de ambitie om het Kwaliteitsdecreet te actualiseren.

Daarin wordt een responsabilisering voor zorg- en welzijnsactoren beoogd die gericht is op het meten van outcome op het vlak van kwaliteit, maar ook op efficiëntie en innovatie. Valide kwaliteitsindicatoren spelen daarbij een cruciale rol.

Met een nieuw intersectoraal kwaliteitsdecreet wordt de basis gelegd voor onderbouwde kwaliteitseisen en -kaders. Innovatieve methodieken die een meerwaarde voor de zorg voor de gebruiker en een efficiëntere inzet van middelen mogelijk maken, dient gestimuleerd te worden. Ook bestuurlijke transparantie is hierbij een essentieel gegeven. (Publiekgestemde) ervaringsmetingen waarborgen de stem van de gebruiker in dit verband.

Dit nieuw kwaliteitsdecreet wil de participatie van de zorggebruiker en zijn context centraal zetten en een antwoord bieden op een veranderend zorglandschap, flexibel inspeland op een samenleving in evolutie.

## **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Het advies van de Inspectie van Financiën werd bekomen op 17 mei 2022.

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies werd bekomen op 19 mei 2022. Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/182 van 19 mei 2022.

De Vlaamse Regering hechtte een eerste keer haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting, op 17 juni 2022 (VR 2022 1706 DOC.0627/1BIS). De Vlaamse Regering gelaste advies in te winnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd ontvangen op 20 september 2022. De raad is vragende partij voor een breed gedragen kaderdecreet dat bouwstenen aanreikt voor een breed kwaliteitskader voor het hele beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waarin een omslag wordt gemaakt in het denken over kwaliteit. De raad verwijst hiervoor naar zijn advies van 15 juni 2021. Volgens de raad beantwoordt het voorontwerp van decreet niet aan de verwachtingen uit dit advies en vreest het dat er te weinig draagvlak is bij de stakeholders voor dit decreet.

Naar aanleiding van het advies werd met betrekking tot de bekommernis rond het draagvlak de dialoog aangegaan met de Vlaamse Raad met het oog op aanpassingen die het draagvlak nog zouden kunnen verhogen. Het advies en de dialoog daarover hebben aanleiding gegeven tot een aantal wijzigingen in het voorontwerp van decreet en in de memorie van toelichting. We geven hieronder antwoord op de belangrijkste elementen uit het advies.

De raad ziet in het voorontwerp van decreet een aantal goede principes die zeker kunnen aanzetten tot een omslag in het werken aan kwaliteit van zorg, zoals onder meer de brede benadering van kwaliteit van zorg, aandacht voor levensdoelen en kwaliteit van leven, de ervaring van de zorggebruiker als belangrijke maatstaf, transparantie, innovatie, responsabilisering en het inzetten op een impactgerichte kwaliteitscultuur, het inschrijven van goed bestuur, de visie op maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning als breed kwaliteitskader. Bij dit laatste wordt geopperd om ook het aspect 'duurzaamheid' toe te voegen. Een aantal aspecten zouden meer moeten uitgeklaard worden in het decreet en niet enkel in de memorie van toelichting.

Repliek: In het voorontwerp van decreet werden een aantal punctuele

formuleringen aangepast. Tegelijkertijd willen we niet 'alles' omschrijven en vooraf vastleggen omdat de concretere invulling ervan voorwerp uitmaakt van de dialoog binnen het belanghebbendenoverleg. Het decreet wil de stakeholders net voldoende ruimte laten om de verdere vertaling te maken in functie van de doelstellingen die men wil bereiken.

De raad staat achter het werken met een 'kaderdecreet'. Volgens de raad ontbreekt het in het voorontwerp van decreet echter aan een overkoepelende visie, een heldere duiding bij de principes, begrippen en doelstellingen om de doorvertaling te kunnen maken. Volgens de Vlaamse Raad worden de kiemen voor de uitvoeringsbesluiten best opgenomen in het kaderdecreet.

Repliek: Deze opmerking sluit aan bij de voorgaande en noopt niet tot een aanpassing. Zoals gesteld gaat het effectief om een kaderdecreet. We willen daarin de mogelijkheid laten om vlot op nieuwe tendensen, evoluerende keuzes, ... in te spelen. Bovendien willen we de invulling van bepaalde concepten precies doen in co-creatie.

In het voorontwerp van decreet wordt veel gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Volgens de raad is er op die manier geen sprake van een co-creatieve ontwikkeling en uitbouw van het kwaliteitsbeleid, ook toont dit te weinig vertrouwen in de stakeholders. De participatie die wordt voorzien, wordt gezien als beperkt en eerder formalistisch. De Vlaamse Raad eist dat de uitvoeringsbesluiten in co-creatie met de belanghebbenden tot stand komen en vraagt om het 'belanghebbendenoverleg' zoals omschreven in het voorontwerp van decreet, in te bedden in de Vlaamse Raad. Bovendien mist de raad ruimte voor autonomie en vertrouwen in het sociaal ondernemerschap van de voorzieningen, en overheerst het aanvoelen dat door het opnemen van 'kaders', 'indicatoren', ... eerder vanuit wantrouwen wordt vertrokken.

Repliek: het inschrijven van het belanghebbendenoverleg in het voorontwerp van decreet heeft precies als doelstelling om co-creatie mogelijk te maken en dat ook standaard in te voeren. Het is enkel als het belanghebbendenoverleg niet tot voorstellen, tot een akkoord, ... komt dat de Vlaamse Overheid optreedt. Het decreet voorziet ook dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande fora om het belanghebbendenoverleg te organiseren. Voor overkoepelende en intersectorale thema's kan de Vlaamse Raad inderdaad de aangewezen partner zijn om het belanghebbendenoverleg vorm te geven, maar dat geldt zeker niet voor alle thema's. Dit kan ook niet gezien de specificiteit en de techniciteit van een aantal thema's en de nood om vlot en dynamisch te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen die hiervoor soms noodzakelijk is. Zeker voor heel technische en operationele aspecten is het aangewezen om per thema een tafel samen te stellen, op maat van dat thema en met betrokkenheid van de daarvoor meest aangewezenen.

Bovendien zit de administratie het belanghebbendenoverleg voor, wat garant staat voor een relevant samengesteld belanghebbendenoverleg, gelet op haar kennis van en ervaring met het veld.

Niettemin wordt, rekening houdend met het advies van de Vlaamse Raad, artikel 5 van het voorontwerp van decreet aangepast waardoor de Vlaamse Raad duidelijk 'co-creërend' wordt gepositioneerd: bij het begin van de legislatuur worden de kwaliteitsthema's vastgelegd, in overleg met de Vlaamse Raad. De Vlaamse Raad adviseert ook over de samenstelling van het belanghebbendenoverleg, het verwachte resultaat ervan en het al of niet inbedden in een bestaand overleg- of adviesorgaan.

Het voorstel om bij elke delegatie naar de Vlaamse Regering op te nemen 'steeds in samenspraak/dialog met de betrokken stakeholders' wordt niet gevolgd. Het werken met een belanghebbendenoverleg, afgestemd op het thema, de werkvorm, ... houdt voldoende en expliciet een adviserend aspect in. Bovendien is het overbodig gelet op de vigerende adviesverplichtingen en -mogelijkheden die de Vlaamse Raad, ook actief en proactief heeft.

De raad geeft aan dat het voorontwerp van decreet vooral op principes stoelt, die aanleiding kunnen geven tot zeer grote diversiteit in invulling of uitvoering per sector. De raad vraagt om duidelijkheid te scheppen in wat brede verwachtingen zijn en in welke mate een eigen aanpak of invulling ruimte kan krijgen zonder dat initiatiefnemers daar later worden voor afgestraft. De raad stelt dat het nodig is om de relatie tussen een intersectorale benadering (principes, visie, ...) en sectorale uitvoering structureel te benadrukken en suggereert dat een intersectoraal belanghebbendenoverleg hierin een rol moet spelen en dat de Vlaamse Raad deze rol best opneemt.

Repliek: Gezien het de bedoeling is om het belanghebbendenoverleg zoveel mogelijk in te bedden in reeds bestaande overleg- of adviesorganen, kan de Vlaamse Raad in deze een forum zijn, bv. om de meer algemene en intersectorale principes en thema's mee uit te werken, en dus daarvoor als belanghebbendenoverleg te fungeren. De Vlaamse Raad krijgt overigens, zoals hiervoor aangegeven, de mogelijkheid om over de samenstelling en de inbedding van het belanghebbendenoverleg een advies te formuleren.

De raad volgt het principe dat kwaliteit van zorg en ondersteuning een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en van de initiatiefnemers in zorg en ondersteuning, samen met de personen met een zorgbehoefte en de professionals, als volwaardige partners. De raad benadrukt dat het verantwoordelijk stellen van een initiatiefnemer in zorg en ondersteuning ook engagementen van de overheid inhoudt en dat die ook uitdrukkelijk moeten worden opgenomen in het decreet. De raad verwijst naar: voldoende mogelijkheden en middelen geven om kwaliteitsvol te kunnen werken, een impactgericht kwaliteitssysteem realiseren en zorggebruikers voluit kunnen betrekken, de ondersteunende rol van de overheid in het borgen, verbeteren en ontwikkelen van kwaliteit expliciteren, het mee investeren in werkbaar werk voor professionals, het investeren in en faciliteren van digitalisering van zorg- en ondersteuning en uitwisselbaarheid van gegevens. De raad vraagt ook naar een visie op de relatie tussen het kwaliteitsbeleid en de Zorginspectie en handhaving.

Replik: Dit zijn inderdaad allemaal elementen die linken aan het werken aan kwaliteit van zorg. Maar in een kaderdecreet voor kwaliteit van zorg kan niet de hele werkingscontext van voorzieningen worden opgenomen. Voldoende en structurele financiering is wel op zijn plaats in erkennings- en subsidiebesluiten en als voorwerp van tripartite-overleg; de nog in aparte decreten te actualiseren of uit te werken aspecten over handhaving, de rol van Zorginspectie daarbinnen en van de functionele entiteiten, zullen verder invulling geven aan de informerende, ondersteunende, begeleidende rol die de overheid kan opnemen. Wat betreft werkbaar werk als voorwaarde voor kwaliteitsvolle zorg verwijzen we naar de ook apart lopende sporen van onder meer het Vlaams Intersectoraal Akkoord (VIA6) en het bijhorende actieplan (zij-)instroom. En een vernieuwd decreet gegevensdeling zal invulling moeten geven aan de verzuchtingen met betrekking tot (veilige) uitwisselbaarheid van gegevens. Bovengenoemde aspecten worden niet opgenomen in het ontwerpdecreet, er wordt wel explicieter naar verwezen in de memorie van toelichting.

De raad meent dat in het voorontwerp van decreet te veel aandacht gaat naar output, outcome en indicatoren, en vraagt dat deze begrippen in overleg met de belanghebbenden duidelijker invulling krijgen.

Replik: Het in het leven roepen van het belanghebbendenoverleg heeft net als doelstelling om die begrippen in co-creatie vorm te geven, met dit decreet wordt deze verzuchting dus beantwoord. Omdat er naast indicatoren nog andere belangrijke instrumenten zijn om aan kwaliteit van zorg te werken en in kaart te brengen, zowel kwantitatief als kwalitatief, werd in het voorontwerp van decreet ook telkens het begrip 'kwaliteitsinstrumenten' ingeschreven. Tegelijkertijd kunnen indicatoren wel een belangrijk instrument zijn in het toewerken naar kwaliteit van zorg, daarom behouden we dit begrip.

De raad oordeelt dat er in het voorontwerp van decreet heel wat mechanismen worden ingebouwd voor controle op kwaliteit van zorg, maar vindt dat dit veel minder het geval is voor de ondersteuning van het borgen, het verbeteren en het ontwikkelen (innoveren) van kwaliteit. Voor de raad ontbreken in het voorontwerp van decreet bepalingen die deze ondersteuning garanderen. De raad meent dat, onder meer, partnerorganisaties hierin een ondersteunende en coachende rol kunnen opnemen en dat daarnaast ook de overheid een informerende, ondersteunende en begeleidende rol opneemt.

Replik: We voorzien met dit ontwerpdecreet in artikel 6 precies de mogelijkheid om een beheersovereenkomst af te sluiten met partnerorganisaties. Zo'n beheersovereenkomst en eraan gekoppelde subsidie kan ook de voorwaarde van een meerjarenplan bevatten. Coaching en ondersteuning zijn nu al te lezen in de opdrachten voor de partnerorganisaties. We duiden dit nog uitdrukkelijk in de memorie van toelichting. We installeren dus expliciet elementen van praktijkondersteuning die in dialoog met het werkveld invulling kunnen krijgen en ook evolutief aangepast kunnen worden, gelet op het instrument van beheersovereenkomsten dat we decretaal inschrijven.

In het voorontwerp van decreet, en in het bijzonder in artikel 2, zijn een aantal begrippen en definities opgenomen. De raad vraagt om voor een aantal begrippen een andere terminologie of definitie te hanteren.

Repliek: Voor een aantal begrippen zal het voorontwerp van decreet aangepast worden, voor een aantal niet. We lichten hieronder nader toe:

- Voor een aantal begrippen passen we de term aan, of herzien we de definitie:
  - 'vertegenwoordiger': de definiëring liet ruimte voor verwarring. De definitie wordt verwijderd en doorheen de tekst wordt 'vertegenwoordiger' vervangen door 'wettelijke vertegenwoordiger';
  - 'kwaliteit van zorg': we behouden de definitie, maar vullen de dimensies 'gelijkheid' en 'duurzaamheid' aan. Het voorstel om geen definitie op te nemen, volgen we niet omdat in literatuur toch steeds dezelfde dimensies terugkomen en het wel belangrijk is om een goede basis te hebben.
- Voor de meeste begrippen hebben we verder gebouwd op reeds gehanteerde begrippen in andere decreten, voor zover ze in deze context bruikbaar waren. Er bestaan veel gevoeligheden over de gebruikte terminologie. Voor sommige argumenten van de raad zijn er evenveel tegenargumenten om een term al of niet te gebruiken. Volgende begrippen worden niet aangepast, dit wordt geduid in de artikelsgewijze bespreking: we behouden 'zorg' i.p.v. 'zorg en ondersteuning', 'zorggebruiker' i.p.v. 'persoon met zorgbehoefte', 'voorziening' i.p.v. 'initiatiefnemer in zorg en ondersteuning', 'kwaliteitsbewijs' i.p.v. 'certificering'; 'medewerker' i.p.v. professional'
- Een aantal begrippen worden niet aangepast maar wel beter uitgelegd in de Memorie van Toelichting. Het gaat onder meer over 'kwaliteitskader'.

De raad doet een aantal punctuele voorstellen tot herformulering.

Repliek: Heel wat van de aanvullingen of herformulering worden gevolgd en ook zo aangepast in het voorontwerp van decreet. Naast de hoger vernoemde gaat het om: het belang van de ervaring van het persoonlijk netwerk van de zorggebruiker, het toevoegen van 'ervaringen van zorggebruikers en medewerkers' naast 'wetenschappelijke evidentie' als onderbouw voor kwaliteit van zorg, een kwaliteitsbeleid 'realiseren' i.p.v. 'installeren'; 'ervaringsmetingen' i.p.v. 'tevredenheidsmetingen'; 'impactgericht kwaliteitssysteem' wordt ingeschreven, ...

De raad vraagt om te verduidelijken welke implicaties dit voorontwerp van decreet zal hebben op het gebruik van bestaande instrumenten zoals het kwaliteitshandboek, ... zeker waar dit nu nog in sectorale regelgeving wordt gesteld. De raad vraagt om in te schrijven waar aanpassingen in decreten en uitvoeringsbesluiten moeten gebeuren, en in samenspraak met de stakeholders te bepalen wat behouden blijft en wat wegvalt.

Repliek: Er moet inderdaad juridische duidelijkheid komen over welke regelgeving telt. Het bepalen van kwaliteitskaders gebeurt in samenspraak met het belanghebbendenoverleg, op die manier kunnen ook huidige waardevolle

instrumenten verder bevestigd worden. In functie van de juridische duidelijkheid worden overgangs- en opheffingsbepalingen opgenomen. De Vlaamse Regering zal voor iedere bepaling van dit decreet per sector de datum van inwerkingtreding bepalen. Bij de opmaak van de bepalingen voor inwerkingtreding wordt nagegaan of de sectorale besluiten moeten worden aangepast.

De raad vraagt dat de gegevens die voorzieningen moeten verzamelen en de manier waarop die gegevens worden ontsloten, enkel worden bepaald na overleg en in samenspraak met de belanghebbenden. In opvolging van het kwaliteitsdecreet moeten hierover een aantal gelijke principes worden vastgelegd die gelden voor het hele beleidsdomein WVG. Bovendien stelt de raad dat de overheid aantoonbaar moet maken dat ze beschikt over een performante databank om alle geregistreerde gegevens te capteren.

Replik: Het is uiteraard zo dat de te registreren gegevens en de eventuele ontsluiting ervan in dialoog worden bepaald, onder meer via het belanghebbendenoverleg en dat daarbij wordt rekening gehouden met wat al mogelijk en beschikbaar is. Specifiek wordt in het ontwerpdecreet toegevoegd dat de Vlaamse regering aandacht heeft voor het beperken van de registratielast tot een minimum. Daarnaast zullen we aansluiting zoeken bij de snel evoluerende beleidslijnen rond registratie en datamanagement, altijd op maat van het kwaliteitsthema in kwestie en rekening houdend met sectorale en, indien relevant, intersectorale contexten.

De raad wenst dat de Vlaamse Regering in overleg gaat met de stakeholders vooraleer kwaliteitsbewijzen in te voeren.

Replik: Deze opmerking noopt niet tot een aanpassing. Net als voor andere kwaliteitsinstrumenten, wordt in overleg met de belanghebbenden bepaald of het al of niet werken met kwaliteitsbewijzen wenselijk is en op welke manier dat gebeurt. Met deze bepaling willen we vooral de mogelijkheid bieden om een relatie te leggen tussen (leveranciers van) kwaliteitsbewijzen en (het optreden van) de Vlaamse Overheid. Het decreet legt hierbij geen verplichting op, maar opent de mogelijkheid. Dat gebeurt breed, wat toelaat er (sector)specifieke invulling aan te geven.

De raad merkt op dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met reeds bestaande regelgeving over klachtenbehandeling. Ook moet een duidelijker onderscheid gemaakt worden tussen klachtenbehandeling en klachtenbemiddeling.

Replik: er zal juridische duidelijkheid gecreëerd worden over welke regelgeving met betrekking tot klachten geldt. In de toelichting bij de artikelen wordt meer duiding gegeven bij klachtenbemiddeling en klachtenbehandeling.

Wat betreft evaluatie in het Vlaams Parlement vindt de raad één keer per legislatuur te weinig en stelt ook voor om een aantal bijkomende aspecten in de evaluatie op te nemen.

Repliek: Een evaluatie één keer per legislatuur in het Vlaams Parlement lijkt ons het meest realistisch. Bovendien willen we bijkomende administratieve lasten vermijden. De gesuggereerde toevoegingen zoals de bevindingen van zorggebruikers en voorzieningen zien we reeds vervat in het overzicht van de resultaten van kwaliteit van zorg. We voegen toe dat de evaluatie ook het gevolg bevat dat de Vlaamse regering zal geven aan de vaststellingen die in de evaluatie worden gedaan.

De raad is bezorgd over het feit dat in het artikel 8 in verband met stimuli, heel concreet wordt verwezen naar principes van doelregelgeving en resultaatgerichte financiering. De raad geeft aan dat ook heel wat andere stimuli mogelijk zijn.

Repliek: Het aspect 'stimuli' is in dit decreet voor het eerst als kapstok opgenomen. Dit is een begin, geen eindpunt en is zeker in dialoog verder vorm te geven. Dit artikel sluit alternatieve voorstellen niet uit. We benadrukken dat in de toelichting bij de artikelen.

De raad geeft aan dat artikel 9 over sancties rechtsonzekerheid dreigt te creëren en vraagt dat dit artikel wordt herschreven.

Repliek: Dit artikel passen we aan. Het is evenwel onmogelijk om decretaal te verankeren welke sanctie wanneer wordt opgelegd. Het is de bedoeling om dit geval per geval te bekijken, een proportionele sanctie te geven en uiteraard te motiveren. We maken in het aangepaste artikel wel een onderscheid tussen de mogelijke sancties, en schrijven een hoorrecht in. De Vlaamse Regering krijgt delegatie om de procedures verder uit te werken.

De raad vindt het positief dat proeftuinen en bijgaande regelluwte als nieuw element in het decreet worden ingeschreven en stelt ook een evaluatie van deze proeftuinen voor, en bij positieve evaluatie, een structurele inbedding. De raad benadrukt dat aspecten van de proeftuinen die zouden raken aan loon- of arbeidsvoorwaarden een bevoegdheid zijn van de sociale partners.

Repliek: Deze opmerking noopt niet tot een aanpassing. Het is niet de bedoeling om met de proeftuinen aan loon- of arbeidsvoorwaarden te raken zonder daarover eerst tot een akkoord te komen met de sociale partners. Hoe verder met proeftuinen en eventueel positieve resultaten wordt omgegaan, vormt voorwerp van overleg met de belanghebbenden.

De Vlaamse Regering hechtte een tweede keer haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting, op 16 december 2022 (VR 2022 1612 DOC.1461-2BIS). De Vlaamse Regering gelastte advies in te winnen van de Raad van State.

De Raad van State heeft advies nr. 72.772/3 uitgebracht op 24 januari 2023. Hierna volgt een bespreking van het gevolg dat gegeven wordt aan dit advies van de Raad van State.



#### Opmerking onder punt 3 van het advies

Ingevolge het advies wordt in de definities van “gezondheidsbeleid” en “welzijns- en gezinsbeleid” verduidelijkt dat alleen de aangelegenheden worden bedoeld die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren, dus met uitzondering van de federale aangelegenheden, vermeld in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, a) tot d), van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen.

#### Opmerking onder punt 4 van het advies

De Raad van State doet de suggestie om, gelet op de normatieve draagwijdte die welzijns- en gezondheidsdoelstellingen kunnen hebben, in artikel 4, § 2, van het voorontwerp van decreet op te nemen dat de Vlaamse Regering welzijns- en gezondheidsdoelstellingen kan “vastleggen” in plaats van “formuleren”.

Er wordt gevolg gegeven aan dit advies en het artikel wordt aangepast.

#### Opmerking onder punt 5 van het advies

De Raad van State merkt bij artikel 4, §3, van het voorontwerp op dat de bepaling over het aanvaarden van kwaliteitsbewijzen duidelijker moet worden uitgewerkt. In het voorontwerp moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de Vlaamse Regering kwaliteitsbewijzen kan vragen, zonder dat die evenwel in alle sectoren dienen te worden opgelegd. Dit kan dan de basis vormen voor het aanvaarden van kwaliteitsbewijzen.

Er wordt gevolg gegeven aan dit advies, hiertoe wordt aan artikel 4, §3, van het ontwerp toegevoegd dat de Vlaamse Regering per sector of voor meer sectoren kan bepalen of er met kwaliteitsbewijzen wordt gewerkt en of die worden opgevraagd.

#### Opmerking onder punt 6 van het advies

De Raad van State merkt op dat gelet op de regels betreffende de uitoefening van de normatieve bevoegdheid de beheersovereenkomst met een of meer partnerorganisaties beperkt dient te blijven tot de praktische afspraken en dat het voorontwerp van decreet daarom moet worden aangevuld met regels voor het bepalen van de bedragen van de subsidies.

Artikel 6 van het ontwerp wordt daarom aangepast. Er wordt niet meer gesproken over een beheersovereenkomst. In artikel 6, §1, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering één of meer partnerorganisaties kan subsidiëren. In artikel 6, §2, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering het subsidiekader bepaalt conform artikel 76/2 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.

#### Opmerking onder punt 7 van het advies

In artikel 6, § 2, 1°, van het voorontwerp wordt bepaald dat de partnerorganisaties kwaliteitsindicatoren of kwaliteitsinstrumenten ontwikkelen en valideren, “ook in het

perspectief van internationale standaarden". De Raad van State stelt voor om deze formulering te vervangen door: "kwaliteitsindicatoren of kwaliteitsinstrumenten ontwikkelen en valideren, waar mogelijk geïnspireerd op internationale standaarden, ...".

De voorgestelde formulering wordt aanvaard, het ontwerpdecreet wordt in die zin aangepast.

#### Opmerking onder punt 8 van het advies

Conform de opmerking onder punt 4 wordt in artikel 7, 2°, van het ontwerp "heeft geformuleerd" vervangen door "heeft vastgelegd".

#### Opmerking onder punt 9 van het advies

De Raad van State vroeg bijkomende toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp, namelijk bij de bepaling dat de Vlaamse Regering maatregelen kan nemen, met inbegrip van financiële ondersteuning, die de voorzieningen stimuleren en responsabiliseren om kwaliteit van zorg te realiseren".

De Raad van State formuleerde op basis van de toelichting geen bijkomende opmerking meer. We nemen de toelichting op in de artikelsgewijze bespreking.

#### Opmerking onder punt 10 van het advies

De Raad van State merkt terecht op dat het niet de bedoeling is om af te wijken van 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.

In artikel 9, §1, eerste lid, van het ontwerp wordt dan ook bepaald dat subsidies verplicht worden teruggevorderd als een voorziening niet of onvoldoende voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4, §1, §4 en §5, van het ontwerp en de besluiten die krachtens die bepaling worden vastgesteld.

#### Opmerking onder punt 11 van het advies

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt aan artikel 9 van het ontwerp toegevoegd dat de financiële ondersteuning die krachtens artikel 8 kan worden toegekend, wordt teruggevorderd als een voorziening niet of onvoldoende voldoet aan de voorwaarden, vermeld in de besluiten die krachtens dat artikel worden vastgesteld.

#### Opmerking onder punt 12 van het advies

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt in artikel 9, §1, eerste lid, en §2, eerste lid, van het ontwerp verduidelijkt dat de sanctiemogelijkheden uit de sectorale regelgeving behouden blijven. De sancties uit het ontwerp en uit sectorale regelgeving kunnen

naast elkaar worden toegepast, voor zover uiteraard hetzelfde feit niet tot een dubbele bestraffing leidt.

Opmerking onder punt 13 van het advies

Gelet op de wijzigingen die werden aangebracht ingevolge de opmerking onder punt 6 van het advies en rekening houdend met de opmerking onder punt 13 van het advies, wordt artikel 9, §3, van het ontwerp aangepast.

De verwijzing naar de beheersovereenkomst met de partnerorganisaties werd vervangen door een verwijzing naar de subsidies die de partnerorganisaties conform artikel 6, §1, van het ontwerp ontvangen. Als een partnerorganisatie niet of onvoldoende voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 6, en de besluiten die krachtens die bepaling worden vastgesteld, wordt die subsidie teruggevorderd.

Opmerking onder punt 14 van het advies

Ingevolge het advies wordt de zinsnede “[dd maand 2022]” in artikel 11 tot 18 van het ontwerp telkens vervangen door de zinsnede “[dd maand 2023]”.

Opmerking onder punt 15 van het advies

De Raad van State adviseert om een uiterste datum van inwerkingtreding bij de machtiging aan de Vlaamse Regering op te nemen.

Op die aanbeveling wordt niet ingegaan. Het is de intentie van de decreetgever dat de Vlaamse Regering de inwerkingtreding kan bepalen. De bepaling garandeert dat de inwerkingtreding voor de verschillende sectoren optimaal op elkaar kan worden afgestemd.

## **2. INHOUD**

### **A. ALGEMENE TOELICHTING**

Het garanderen van kwaliteit van zorg vormt een voortdurende bekommernis, voor zorggebruikers, zorgvoorzieningen en overheid. Het kwaliteitsdecreet van 17 oktober 2003 heeft daar zeker toe bijgedragen. Intussen is echter ook het zorglandschap geëvolueerd: netwerkvorming en zorgcoördinatie nemen toe, financiering volgt steeds meer de gebruiker, het concept ‘voorziening’ evolueert. Er is ook een verschuiving van het ‘kwaliteitszorgproces’ naar aandacht voor het resultaat, de output (kwaliteit van de geleverde zorg en ondersteuning), outcome (maatschappelijke effecten) en impact van de zorg, waarbij kwaliteitsindicatoren een belangrijke rol spelen. Zorg- en welzijnsvragen en -noden zijn gestegen en worden steeds complexer. Participatie van de zorggebruiker en transparantie van het zorgproces wordt een vereiste. De overheid neemt meer en meer een samenwerkende rol op, en legt, in dialoog met alle betrokken stakeholders, kaders en richtlijnen vast. Van voorzieningen wordt bestuurlijke transparantie en sociaal ondernemerschap verwacht.

Gezien deze evoluties is er nood aan een nieuw kwaliteitskader. Het voorliggend ontwerp van decreet wil hier een antwoord op bieden. Het legt daarbij een raamwerk vast voor de manier

waarop aan kwaliteit van zorg wordt gewerkt in het hele beleidsdomein. Het perspectief van de zorggebruiker, transparantie doorheen het proces en het vastleggen van doelstellingen staat daarin centraal. Een belangrijk onderdeel omvat de definities, waarbij ook een definitie van kwaliteit van zorg is opgenomen. Kwaliteit van zorg vormt steeds onderdeel van het ruimere concept 'maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning'.

De belangrijkste principes bij het werken aan kwaliteit van zorg worden benoemd, net als de verantwoordelijkheden van voorzieningen en overheid. Het installeren of continueren van een dynamische kwaliteitscultuur doorheen alle geledingen van het individuele zorgniveau tot en met het welzijns- en zorgbeleid is essentieel.

Dit ontwerp van decreet heeft indirect impact op de verschillende doelgroepen die door zorg en welzijn worden beoogd of bediend. Het inschrijven van een aantal principes in het ontwerp wil mee waarborgen dat in de concrete uitvoering van zorg en welzijn rekening wordt gehouden met de impact van (kwaliteit van) zorg en welzijn, ook op kwetsbare doelgroepen.

Er wordt voor een procesmatige aanpak gekozen. Een centraal instrument vormt dan ook het belanghebbendenoverleg. In dit overleg geven administratie, voorzieningen, zorggebruikers en andere belanghebbenden vorm aan kwaliteitsindicatoren, kwaliteitsinstrumenten en kwaliteitskaders, voor de door de Vlaamse Regering vastgelegde kwaliteitsthema's.

Het ontwerp van decreet creëert ook een kader voor nieuwe spelers als accreditatieinstellingen, hier externe partners genoemd, en mogelijk ondersteunende partnerorganisaties.

Om de transparantie op beleidsniveau te waarborgen wordt per legislatuur een evaluatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

De mogelijkheid wordt geboden om voorzieningen financieel te stimuleren en te responsabiliseren om kwaliteit van zorg te bevorderen, maar ook geeft het ontwerp aan welke punten uit het decreet aanleiding kunnen geven tot een sanctionering.

Voorliggend ontwerp van kwaliteitsdecreet moet in relatie worden gezien met andere instrumenten in de keten van normering, toezicht en handhaving.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

Voor een uitgebreidere artikelsgewijze toelichting van het ontwerp van decreet wordt verwezen naar de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet (cf. Titel II.). We beperken ons tot een beknopt overzicht.

Het ontwerp van decreet legt een aantal definities vast in artikel 2. Hierbij werd zoveel mogelijk verder gebouwd op reeds gebruikte definities in andere decreten. Een belangrijke definitie betreft in elk geval de definitie van kwaliteit van zorg.

In artikel 3 schuift het ontwerpdecreet een aantal blijvende principes naar voor in het werken aan kwaliteit van zorg. Deze principes vormen een leidraad voor zowel het handelen van voorzieningen, in al zijn geledingen, als voor de overheid. Centraal staat het realiseren van een kwaliteitscultuur, van op het niveau van de zorggebruiker, over het bestuur van een voorziening tot in de overheid. De ervaring van de zorggebruiker vormt daarin een belangrijke referentie. Kwaliteit van zorg wordt daarbij breed bekeken, als onderdeel van maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning.

In artikel 4 wordt ingegaan op de verwachtingen ten aanzien van voorzieningen. Van hen wordt verwacht dat ze afdoende kwaliteitsinstrumenten en -indicatoren hanteren. Hierbij wordt ook de verhouding aangegeven tussen de eigen inspanningen van de voorzieningen en mogelijke verwachtingen die door de overheid worden geformuleerd. Het ontwerp van decreet schetst ook

een kader voor voorzieningen die zich in het werken aan kwaliteit van zorg willen laten adviseren door een externe organisatie, zoals bijvoorbeeld een accreditatieinstelling. Van voorzieningen als sociale ondernemers wordt ook goed bestuur verwacht en een gegarandeerde klachtenbemiddeling en -behandeling.

Om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe dynamieken in het werkveld, op de evoluerende uitdagingen in de samenleving maar ook om het samenspel tussen overheid, werkveld en zeker zorggebruikers te stroomlijnen, wordt in artikel 5 het centrale instrument om over kwaliteit van zorg in overleg te gaan vastgelegd: het belanghebbendenoverleg (in de literatuur wordt dit ook wel 'kwaliteitstafel' genoemd). Dit belanghebbendenoverleg adviseert maar speelt een cruciale rol in het vastleggen van kwaliteitskaders, kwaliteitsinstrumenten en kwaliteitsindicatoren. De overheid bepaalt de thema's waarvoor een belanghebbendenoverleg wordt opgestart. Dit gebeurt bij het begin van de legislatuur en in overleg met de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Om voorzieningen optimaler te kunnen ondersteunen in hun opdracht om aan kwaliteit van zorg te werken, maar ook een antwoord te kunnen bieden op de vraag naar maatschappelijke transparantie wordt in artikel 6 de mogelijkheid geboden om een of meer partnerorganisaties te subsidiëren. Een partnerorganisatie kan meerdere opdrachten opnemen. Ook in het kader van maatschappelijke transparantie wordt eenmaal per legislatuur een evaluatie voorzien voor het Vlaams parlement. Artikel 7 bepaalt wat hierin aan bod komt. Artikel 8 en 9 bieden de mogelijkheid tot zowel financiële stimuli om invulling te geven aan dit ontwerp van decreet, als tot het opleggen van sancties. Artikel 10 voorziet in de mogelijkheid om proeftuinen op te zetten. Tot slot zijn een aantal bepalingen met betrekking tot noodzakelijke opheffing van bestaande regelgeving opgenomen.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

In zijn advies van 17 mei 2022 gaf de Inspectie van Financiën een gunstig advies over het voorontwerp van decreet. Het voorontwerp van decreet heeft geen directe budgettaire impact. Met toepassing van artikel 31, §2, 2°, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 is het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting niet vereist.

#### **B. ESR-TOETS**

Niet van toepassing.

#### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Er is geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Er is geen impact op de lokale en provinciale besturen.

## **4. VERDER TRAJECT**

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering zal het ontwerp van decreet worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

## **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de bijbehorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten om het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS