



UITVOERING VAN HET KWALITEITSDECREET WVG
VOOR WAT BETREFT HET BELANGHEBBENDEN-
OVERLEG

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
W www.vlaamseraadwvg.be - T +32 2 209 01 11 - E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 5 mei 2023 over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft de organisatie van het belanghebbendenoverleg	
Adviesvrager	Hilde Crevits - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	
Ontvangst adviesvraag	19 januari 2024	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Intersectorale kamer op 15 februari 2024	
Contactpersoon	Barbara Krekels	bkrekels@serv.be

Inhoud

Advies	4
Situering	4
1. Algemene appreciatie	4
1.1 Voorontwerp van besluit is valse start voor co-creatie	4
1.2 Transparantie van het belanghebbendenoverleg	5
2. Artikelsgewijze bespreking	6
Artikel 2	6
Artikel 3	7
Artikel 4 – Artikel 7	8
Artikel 8	8
Artikel 9	10
Artikel 10	10
Artikel 11	11

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: de raad) ontving op 19 januari 2024 een adviesvraag over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 5 mei 2023 over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft de organisatie van het belanghebbendenoverleg. De adviester-mijn bedraagt van 30 dagen.

De adviesvraag is binnen de raad behandeld door de intersectorale kamer die het voorliggend advies bij consensus goedkeurde op 15 februari 2024.

Het voorliggend voorontwerp van besluit geeft uitvoering aan het decreet van 5 mei 2023 over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: het kwaliteitsdecreet) en bepaalt, zoals voorzien in artikel 5 van het kwaliteitsdecreet, de kwaliteitsthema's waarvoor belanghebbendenoverleg wordt georganiseerd en legt de samenstelling en de organisatie van belanghebbendenoverleg vast.

1. Algemene appreciatie

1.1 Voorontwerp van besluit is valse start voor co-creatie

Het kwaliteitsdecreet bevat een aantal vernieuwende elementen waaronder het belanghebbendenoverleg. Dit is het instrument dat de regelgever naar voor schuift om in de toekomst met de betrokken stakeholders¹ in co-creatie aan een kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning te werken. Aan de basis hiervan ligt de filosofie dat co-creatie en participatie tot betere regelgeving en uiteindelijk betere kwaliteit van zorg en ondersteuning zullen leiden.

De intersectorale kamer van de Vlaamse Raad WVG besprak de voorgaande versies van dit voorontwerp van besluit op 26 oktober en op 30 november 2023 met een vertegenwoordiger van het Departement Zorg en van het kabinet van Vlaams minister Crevits. De raad maakte een aantal

¹ Stakeholders zijn de belanghebbende personen of organisaties die invloed ondervinden of zelf invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen. Afhankelijk van de context (macro, meso, micro) kan het dus gaan over de overheid, het middenveld, de wetenschap, de initiatiefnemers in zorg en ondersteuning, de professionals, de personen met zorgbehoefte, de mantelzorgers, de vrijwilligers en de burgers. We gebruiken het hier als synoniem voor belanghebbenden.

opmerkingen en deed voorstellen om mee vorm te geven aan de toekomstige participatie en co-creatie via het belanghebbendenoverleg. Het is immers essentieel om modaliteiten voor het belanghebbendenoverleg vast te leggen die toelaten om in de komende jaren op een evenwichtige co-creatieve manier de bakens uit te zetten voor een beleid dat een kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning in Vlaanderen ondersteunt en bevordert.

De raad stelt jammer genoeg vast dat het voorontwerp van besluit, dat vandaag formeel voor advies aan de raad wordt voorgelegd, slechts beperkt tegemoet komt aan eerdere vragen en voorstellen van de raad. De raad betreurt dat het voorafgaandelijk overleg niet heeft kunnen leiden tot een bevredigend resultaat voor alle partijen. Dit wekt voor de raad weinig vertrouwen naar de toekomstige werking van en de waardering voor co-creatie in het belanghebbendenoverleg zelf.

1.2 Transparantie van het belanghebbendenoverleg

Het voorontwerp van besluit maakt de keuze om voor het belanghebbendenoverleg naast de bestaande advies- en overlegorganen te werken. De raad is hierover bezorgd. Het gaat in tegen de ambities van het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 (p. 103): *“We brengen overtollige structuren / overlegorganen in kaart om ze verder te rationaliseren” (Werk 2: Geïntegreerde en kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning)*.

Los van het feit dat deze keuze het proces van co-creatie niet bevordert en tot versnippering zal leiden (zie ook, hoofdstuk 2, Artikel 3), meent de raad ook dat deze aanpak de transparantie in de weg zal staan.

De raad wenst de transparantie van elk belanghebbendenoverleg te bewaken en vraagt om daarvoor, ten minste en in elk geval, volgende informatie publiek te maken:

- Naam en onderwerp van het belanghebbendenoverleg
- Timing en doel van het belanghebbendenoverleg
- Agenda van elke vergadering van het belanghebbendenoverleg
- Plaats en voorzitter van het belanghebbendenoverleg
- Samenstelling van het belanghebbendenoverleg
- Besluiten van de vergaderingen van het belanghebbendenoverleg
- Advies van het belanghebbendenoverleg
- Uitvoering en evaluatie van het belanghebbendenoverleg
- ...
-

De raad beveelt aan om deze elementen van transparantie ook in het besluit op te nemen.

Hierna geeft de raad artikelsgewijs zijn opmerkingen mee.

2. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 2

Artikel 2 benoemt de kwaliteitsthema's waarover een belanghebbendenoverleg wordt georganiseerd.

- De raad stelt vast dat de voorgestelde kwaliteitsthema's zeer breed gaan. De raad volgt deze keuze omdat hij meent dat het belanghebbendenoverleg best een high level aanpak en focus heeft. Er moet daarbij bewaakt worden dat de onderwerpen die onder deze brede thema's op tafel komen, steeds duidelijk betrekking hebben op 'kwaliteit van zorg en ondersteuning'.
- Net omwille van de keuze voor brede thema's vindt de raad het niet consequent dat (4°) *de preventie van en het kwaliteitsvol omgaan met vrijheidsbeperkende maatregelen in de zorg*, in dit lijstje staat. Dit concrete onderwerp kan – net zoals andere concrete thema's in de toekomst – als deelaspect onder een algemeen kwaliteitsthema worden geplaatst en hoeft geen expliciete vermelding in dit voorontwerp van besluit.
- De raad beveelt aan om het brede thema 'toezicht en inspectie binnen de visie op lerende organisaties (nieuwe vorm van systeemtoezicht)' wel expliciet op te nemen. In de bijgaande Nota aan de Vlaamse Regering wordt wel naar de rol van inspectie verwezen, maar dit is voor de raad te vrijblijvend. De manier waarop toezicht en handhaving kan gebeuren, vormt immers een cruciale schakel in het werken aan kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning en vraagt de nodige aandacht in het belanghebbendenoverleg.
- De raad is tevreden dat 'het installeren van een kwaliteitsdynamiek in functie van de uitbouw van een impactgericht kwaliteitssysteem' wel een aparte vermelding krijgt bij de kwaliteitsthema's. Het is ook goed dat de nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat er in het kader van de besprekingen van aspecten van artikel 3 en 4 van het kwaliteitsdecreet ook invulling kan gegeven worden aan hoe initiatiefnemers² kunnen ondersteund worden in het realiseren van een impactgerichte kwaliteitscultuur en kwaliteitssysteem. Het is voor de raad erg belangrijk dat hiertoe de nodige ondersteuning wordt uitgebouwd die rekening houdt met de diversiteit van de initiatiefnemers (verschillende sectoren, kleine versus grote organisaties enz.). De raad merkt nogmaals op dat het woord 'impactgericht' met grootst mogelijke nuance en zeer breed moet worden bekeken. Kwaliteit in

² Met initiatiefnemers in zorg en ondersteuning bedoelen we alle verschillende actoren die op het terrein een aanbod ontwikkelen voor het bieden van zorg en ondersteuning. Het gaat zowel om sociale ondernemers, om ondernemers uit de for-profit sector, organisaties van vrijwilligers en mantelzorgers, als om de publieke voorzieningen. Het kan gaan om voorzieningen of organisaties, maar ook om individuele verstrekkers van zorg en ondersteuning (zelfstandige professionals). Wanneer we – omwille van de leesbaarheid van de tekst – spreken van 'initiatiefnemers' bedoelen we alle 'initiatiefnemers in zorg en ondersteuning'.

zorg en ondersteuning kent een sterk relationeel aspect en een subjectief aspect. Kwaliteitssystemen in zorg en ondersteuning kunnen daardoor niet uitsluitend beperkt worden tot 'wat eenvoudig te meten is'.

- De raad benadrukt ten slotte dat het bespreken van kwaliteitsthema's altijd binnen een globale visie op kwaliteit moet gebeuren. Men kan geen thema's isoleren, en buiten dit bredere kader plaatsen/behandelen. Het is dus belangrijk waakzaam te blijven dat de aangebrachte thema's duidelijk verband houden met kwaliteit van zorg en ondersteuning op basis van de principes van artikel 3 van het kwaliteitsdecreet.

De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat een bespreking in een belanghebbendenoverleg niet altijd hoeft te leiden tot een formeel resultaat of afsprakenkader, maar ook inspirerend kan werken.

- De raad vraagt om van bij de start met de deelnemers aan het overleg afspraken te maken over de finaliteit van het belanghebbendenoverleg (formeel kader, inspiratiebron, ...).

Tenslotte vindt de raad het belangrijk dat niet alleen de administratie, maar alle belanghebbenden zelf deelthema's voor het belanghebbendenoverleg kunnen aanreiken. De verschillende belanghebbenden hebben immers een sterke voeling met wat er leeft en nodig is in de praktijk. Thema's op de agenda kunnen plaatsen vormt een essentieel element van co-creatie.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt dat de leden van de intersectorale kamer van de Vlaamse Raad WVG worden uitgenodigd op een belanghebbendenoverleg voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De Vlaamse Raad WVG wordt daarbij niet als orgaan geconsulteerd. De leden kunnen zich laten vervangen door een afgevaardigde.

- De raad merkt op dat hier niet de piste gevolgd wordt om het overleg zoveel mogelijk in te bedden in de bestaande advies- en overlegfora zoals het kwaliteitsdecreet bepaalt. Het is ook een gemiste kans om de ambities van het Vlaamse Regeerakkoord (p. 103, zie ook 1.2) in te lossen. Immers er zal opnieuw bijkomend overleg georganiseerd worden binnen de administratie, naast de werking van de Vlaamse Raad WVG als advies- en overlegorgaan.
- De raad is van mening dat het belanghebbendenoverleg over beleidsdomeinbrede kwaliteitsthema's voor een goede co-creatie best in de intersectorale kamer van de Vlaamse Raad WVG als orgaan plaatsvindt. De werking van de raad maakt het bovendien voor de belanghebbenden mogelijk om met de ondersteuning van het secretariaat gedegen standpunten voor te bereiden. Uiteraard is het nodig om die opdracht samen met de administratie op te nemen.
- De raad is erg bezorgd dat de versnippering van de advies- en overlegfuncties met dit voorontwerp van besluit weer groter wordt. Voorliggend voorontwerp van besluit zorgt voor

bijkomende overlegfora, naast de bestaande organen, daar waar de verschillende stakeholders³ nu reeds een erg belaste vergaderagenda hebben.

- Om de stroomlijning van de werkzaamheden enigszins te bewaken, moet er op zijn minst voorzien worden dat het secretariaat van de Vlaamse Raad WVG het belanghebbendenoverleg als waarnemer kan bijwonen. De raad vraagt om dit op te nemen in het besluit.

Artikel 4 – Artikel 7

De artikels 4 tot 7 bepalen wie wordt uitgenodigd voor het belanghebbendenoverleg voor één beleidsveld, of voor één of meer sectoren. In principe worden vertegenwoordigers van voorzieningen of werknemers, van zorggebruikers en van medewerkers of beroepsgroepen uitgenodigd. In het geval dat de beoogde samenstelling overeenstemt met de samenstelling van de sectorale kamers van de Vlaamse Raad WVG kunnen ook de leden van die kamers uitgenodigd worden.

- De raad is van mening dat de beleidsdomeinbrede kaders die door het intersectorale belanghebbendenoverleg zijn opgemaakt, verder sectoraal of domeingebonden kunnen uitgewerkt worden. Dit kan plaatsvinden in :
 - hetzij een bestaand overleg- en/of adviesorgaan zoals één van de sectorale kamers van de Vlaamse Raad (die al dan niet een werkgroep inricht), een Raadgevend Comité, andere bestaande overleg- en adviesorganen...
 - hetzij, uitzonderlijk, een ad hoc kwaliteitstafel buiten bestaande structuren, voor erg smalle en specifieke thema's.

Ook hier is de redenering van de raad dat de bestaande advies- en overlegorganen optimaal benut moeten worden. De raad betreurt dat deze keuze niet expliciet wordt gemaakt.

- Artikel 4 1° en artikel 6 1° vermeldt als uit te nodigen belanghebbende de 'vertegenwoordigers van de voorzieningen of de werkgevers'. De raad stelt voor om hier 'of' door 'en' te vervangen.

Artikel 8

Artikel 8, eerste alinea, bepaalt de voorwaarden waaraan de adviezen moeten voldoen.

1° het advies komt in co-creatie tot stand [...]

³ Stakeholders zijn de belanghebbende personen of organisaties die invloed ondervinden of zelf invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen. Afhankelijk van de context (macro, meso, micro) kan het dus gaan over de overheid, het middenveld, de wetenschap, de initiatiefnemers in zorg en ondersteuning, de professionals, de personen met zorgbehoefte, de mantelzorgers, de vrijwilligers en de burgers.

- Het voorontwerp van besluit zet voor de raad te weinig in op co-creatie. De administratie zit elk belanghebbendenoverleg voor, nodigt leden uit, zet de agenda en bepaalt de timing van het overleg. Desgevallend kan de administratie zelf ook vaststellen/beslissen dat er geen consensus bereikt kan worden. De raad is van mening dat dit geen goede basis is voor co-creatie. Een echte co-creatieve benadering moet van meer gelijkwaardige verhoudingen vertrekken.

2° de stem van de zorggebruiker wordt actief gezocht en de voorwaarden voor participatie van de zorggebruiker worden gecreëerd.

- De raad vindt het goed dat er specifiek aandacht gaat naar de participatie van zorggebruikers. Zorggebruikers zijn vertegenwoordigd in de bestaande overleg- en adviesorganen, maar hebben ook ondersteuning nodig om hun rol te kunnen spelen.
- In artikel 10 wordt de mogelijkheid ingeschreven om zich te laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Het is goed dat deze voorwaarde expliciet is opgenomen. De raad vraagt om daarnaast nog andere manieren uit te werken om de zorggebruiker te ondersteunen. Er moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de zorggebruiker bij het organiseren van de wijze van vergaderen. Ook een financiële tegemoetkoming voor de participatie aan het overleg is belangrijk om het evenwicht met andere (professionele) belanghebbenden rond tafel te verzekeren.

6° het advies houdt rekening met wat mogelijk is binnen het budgettaire kader.

- De raad begrijpt uiteraard dat in sommige contexten budgettaire kaders belangrijk zijn. Toch lijkt het geen goede zaak om elk advies van bij de start al te beperken tot een vooraf bepaald budgettair kader. Soms zullen discussies in het belanghebbendenoverleg vernieuwde inzichten of inspiratie bieden voor kaders die best van onbeschreven blad papier opgebouwd worden. Een strikt budgettair kader zal in sommige situaties een rem zetten op de participatie bij en de inhoud van een advies.
- De raad stelt voor punt 6° als volgt te formuleren: *het advies beoogt een zinvolle en verantwoorde besteding van beschikbare overheidsmiddelen.*

Artikel 8, tweede alinea, stelt dat voorgestelde kwaliteitsinstrumenten, -indicatoren en -kaders zo geformuleerd zijn dat ze aan een aantal voorwaarden voldoen:

2° ze bevatten concrete engagementen van de belanghebbenden die hebben deelgenomen aan het belanghebbendenoverleg, voor de uitvoering ervan.

- De raad heeft vragen bij deze voorwaarde. Dit kan toch enkel indien er een consensus wordt bereikt en er een akkoord wordt gesloten met de sector? Het is niet duidelijk hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot art. 11 *Als de belanghebbenden geen consensus bereiken, vermeldt het advies de verschillende standpunten van de belanghebbenden.* De raad adviseert om deze voorwaarde 2° te schrappen.

3° ze houden rekening met het budgettaire kader.

- De raad vraagt om te verduidelijken welk budgettair kader hier bedoeld wordt? Dat van de overheid of dat van de initiatiefnemers?

4° ze brengen ook internationale standaarden en benchmarking in scope.

- De raad vraagt om deze zinssnede te vervangen door '*ze brengen waar relevant en bruikbaar, ook internationale kennis of benchmarking in beeld*'. Niet voor elk advies of kwaliteitskader zal immers internationale kennis of benchmarking voorhanden, nuttig of aangewezen zijn.

Artikel 9

De timing van een belanghebbendenoverleg moet rekening houden met de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering, zoals vastgelegd in het Vlaamse regeerakkoord.

- De raad vraagt om te verduidelijken of dit impliceert dat enkel thema's vermeld als beleidsprioriteit in het Regeerakkoord in aanmerking zullen komen voor het belanghebbendenoverleg.
- Het is voor de raad belangrijk dat alle belanghebbenden thema's voor het belanghebbendenoverleg kunnen aanreiken (zie ook Artikel 2).

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de administratie het belanghebbendenoverleg voorziet en legt de taken van de voorzitter vast.

- Met het oog op co-creatie heeft de raad eerder al gepleit om ten minste voor een gedeeld voorzitterschap te opteren. Het is jammer dat hieraan geen gehoor werd gegeven.
- Wel werd bepaald dat de voorzitter een aantal taken – zoals het bepalen van het te doorlopen proces en de processtappen, de agenda, de verwachte resultaten, de uit te nodigen externe experts, het uur en de dag - in overleg met de belanghebbenden moet opnemen. Dat is voor de raad het minimale vertrekpunt voor participatie. De praktijk zal uitwijzen of het voorzitterschap de participatie van de belanghebbenden echt ter harte neemt.
- De raad gaf eerder zijn bezorgdheid mee dat het belanghebbendenoverleg in elk geval evenwichtig samengesteld moet zijn. Wat de experts betreft, vroeg de raad meer duidelijkheid over het aantal experts en hun mandaat. De raad vindt het dan ook positief dat in artikel 10 wordt aangegeven dat experts in overleg met de belanghebbenden zullen aangeduid worden.
- De raad wenst dat belanghebbenden reeds van bij het begin van het beleidsvormingsproces worden betrokken, dus wanneer visie en concept nog moeten worden ontwikkeld. Deze manier van werken verbetert ook de uitvoerbaarheid en gedragenheid van het

kwaliteitsthema. De raad is tevreden dat onder artikel 10, 2° wordt benoemd dat deze werkwijze de voorkeur heeft.

Artikel 11

Artikel 11 bepaalt dat de belanghebbenden naar consensus streven. De termijn die daarvoor wordt voorzien mag niet minder dan 10 dagen zijn.

- De raad meent dat een termijn van 10 werkdagen te kort is om over kwaliteitsthema's een gedragen consensus te bereiken en vraagt te motiveren waarom voor deze korte termijn werd geopteerd.
- De raad vraagt om in het besluit in te schrijven dat de voorzitter de opdracht heeft om het consensusstreven in het belanghebbendenoverleg te faciliteren.