RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.730/3
van 27 maart 2024

over

een ontwerp 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’

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡

Op 27 februari 2024 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 ontwerp 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2024.

*

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 5 van het decreet van 5 mei 2023 ‘over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ (hierna: het Kwaliteitsdecreet) dat voorziet in het belanghebbendenoverleg.

Artikel 1 van het ontwerp definieert enkele begrippen.

Artikel 2 somt de kwaliteitsthema’s (of deelaspecten ervan) op waarvoor het belanghebbendenoverleg wordt georganiseerd.

In de artikelen 3, 4 en 6 wordt telkens de samenstelling van het belanghebbendenoverleg vastgelegd, naargelang het wordt georganiseerd voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, een beleidsveld of een sector. De artikelen 5 en 7 regelen de samenstelling van het belanghebbendenoverleg wanneer dit betrekking heeft op twee of meer beleidsvelden, dan wel op twee of meer sectoren.

Artikel 8 bepaalt dat het belanghebbendenoverleg alle redelijke inspanningen levert opdat de adviezen aan de in dit artikel opgesomde voorwaarden voldoen. Daarnaast somt dit artikel ook de voorwaarden op waaraan de voorgestelde kwaliteitsinstrumenten, -indicatoren en -kaders moeten voldoen. Artikel 11 verduidelijkt dat er wordt gestreefd naar een consensus voor het uitbrengen van adviezen.

Luidens artikel 9 bepaalt de administratie in overleg met de belanghebbenden de timing waarin een belanghebbendenoverleg zijn opdracht afrondt. Aansluitend bepaalt artikel 10 dat het belanghebbendenoverleg wordt voorgezeten door een personeelslid van één administratie, alsook de taken van de voorzitter of diens plaatsvervanger.

Artikel 12 laat, conform de delegatie in het Kwaliteitsdecreet, bepaalde artikelen van het decreet in werking treden maar zonder een concrete datum aan te geven (vermelding “XXX”). Artikel 13 betreft de inwerkingtreding van het te nemen besluit zelf en geeft evenmin een concrete datum aan (vermelding “XXX”).

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen van de artikelen 5 en 20 van het Kwaliteitsdecreet.

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3, 4 en 6

4. In de artikelen 3, 4 en 6 van het ontwerp wordt telkens de samenstelling van het belanghebbendenoverleg vastgelegd, naargelang het wordt georganiseerd voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, een beleidsveld of een sector.

De Raad van State vraagt zich af hoe de stellers van het ontwerp de verhouding zien tussen, enerzijds, artikel 3, respectievelijk de artikelen 4 en 6 van het ontwerp en, anderzijds, artikel 5, § 1, derde lid, van het Kwaliteitsdecreet, waarin wordt vastgelegd welke belanghebbenden in elk geval worden uitgenodigd voor een belanghebbendenoverleg. Het betreft namelijk in elk geval een vertegenwoordiging van de betrokken administratie, van de voorzieningen of de werkgevers, van de zorggebruikers en van de medewerkers of de beroepsgroepen.

4.1. Wat betreft artikel 3 van het ontwerp, dat de samenstelling van het belanghebbendenoverleg regelt voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en in punt 1° van het eerste lid melding maakt van de leden van de intersectorale kamer van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, zoals vastgelegd in artikel 10, eerste lid, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, werd aan de gemachtigde gevraagd op welke wijze artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp rekening houdt met artikel 5, § 1, derde lid, van het Kwaliteitsdecreet. Hierop antwoordde de gemachtigde als volgt:

> “Artikel 5, §1, derde lid, van het kwaliteitsdecreet van 5 mei 2023 bepaalt de *minimale* genodigden voor het belanghebbendenoverleg. Elk van de minimale genodigden wordt vertegenwoordigd in de intersectorale kamer van de Vlaamse Raad. Gezien de administratie ook tot de minimale genodigden behoort en de administratie een specifieke rol heeft in het belanghebbendenoverleg, worden de personeelsleden van een of meer administraties specifiek vermeld, in artikel 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp van besluit.”

De stellers van het ontwerp brengen deze bedoeling het best tekstueel tot uiting door in artikel 3 van het ontwerp te verwijzen naar artikel 5, § 1, derde lid, van het Kwaliteitsdecreet.

4.2. Wat betreft de artikelen 4 en 6 van het ontwerp, die de samenstelling regelen van het belanghebbendenoverleg voor een beleidsveld respectievelijk voor een sector, hernemen deze artikelen in de punten 1° tot 3° van het eerste lid de opsomming van artikel 5, § 1, derde lid, 2° tot 4°, van het Kwaliteitsdecreet.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid er aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering is mogelijk in zoverre dat noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval in de

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡

artikelen 4 en 6 van het ontwerp uitdrukkelijk dient te worden verwezen naar artikel 5, § 1, derde lid, 2° tot 4°, van het Kwaliteitsdecreet.

5. De gemachtigde is het ermee eens dat in artikel 3, eerste lid, 4°, van het ontwerp tussen het woord “Gezin,” en de woorden “externe experts” het woord “en” dient te worden ingevoegd.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 4, eerste lid, 6°, en 6, eerste lid, 6°, van het ontwerp.

6. In artikel 3, eerste lid, 4°, van het ontwerp dient het woord “experts” te worden vervangen door het woord “deskundigen” voor de eenvormigheid met de artikelen 4, eerste lid, 6°, en 6, eerste lid, 6°, van het ontwerp.

Artikel 8

7. In artikel 8, tweede lid, 4°, van het ontwerp wordt verwezen naar internationale standaarden en “benchmarking” die “in scope” dienen te worden gebracht. Gevraagd naar een verduidelijking van deze begrippen, antwoordde de gemachtigde:

> “Het adjectief ‘internationale’ hoort zowel bij het woord ‘standaarden’, als bij het woord ‘benchmarking’. Beide termen worden gehanteerd in hun gebruikelijke betekenis. Een ‘internationale standaard’ is een internationaal vastgesteld niveau of criterium. Het begrip ‘internationale benchmarking’ slaat op het proces van het gebruik van internationale benchmarks, d.i. een ijkpunt of referentie waartegen kwaliteit kan worden gemeten, om te leren van de beste praktijken van anderen en om gebieden voor verbetering te identificeren.
>
> We kunnen artikel 8, tweede lid, punt 4° vervangen door: ‘ze houden rekening met internationale standaarden en benchmarking.’”

Met deze toelichting kan worden ingestemd. Deze wordt ter wille van de duidelijkheid dan ook het best overgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de definitieve goedkeuring van het te nemen besluit.

Artikel 10

8. In artikel 10, tweede lid, 2°, van het ontwerp dient het woord “experts” te worden vervangen door het woord “deskundigen”.

Artikelen 12 en 13

9. De artikelen 12 en 13 van het ontwerp regelen de inwerkingtreding zowel van onder meer welbepaalde onderdelen van artikel 5 van het Kwaliteitsdecreet, als van het te nemen besluit, evenwel zonder vermelding van een concrete datum.

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡

9.1. Wat betreft artikel 12 van het ontwerp, machtigt artikel 20 van het Kwaliteitsdecreet de Vlaamse Regering om voor iedere bepaling van het decreet per sector de datum van de inwerkingtreding te bepalen.

Artikel 12 van het ontwerp maakt, naast artikel 2, enkel melding van artikel 5, §§ 1, eerste en tweede lid, en 2, tweede lid, van het Kwaliteitsdecreet, terwijl ook het derde en vierde lid van paragraaf 1 en het eerste lid van paragraaf 2 van die bepaling worden uitgevoerd bij het voorliggende ontwerp. De Raad van State kan het zich moeilijk inbeelden dat, gelet op de onderlinge samenhang, niet alle onderdelen van artikel 5 van het Kwaliteitsdecreet op hetzelfde tijdstip in werking treden. Het is dan ook raadzaam om het *volledige* artikel 5 van het Kwaliteitsdecreet op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden.

Artikel 12 van het ontwerp zal in die zin moeten worden herbekeken en nader worden ingevuld.

9.2. Zowel in artikel 12 als in artikel 13 van het ontwerp ontbreekt de vermelding van een voorgenomen datum van inwerkingtreding.

Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Het is niet de bedoeling om af te wijken van de gemeenrechtelijke regel voor de inwerking van regelgeving. Het ontwerp zal wat dat betreft, worden aangepast (art. 13 van het ontwerp wordt geschrapt en art. 12 van het ontwerp wordt parallel aangepast). We laten dus zowel het besluit, als artikel 2 en 5 van het van het kwaliteitsdecreet van 5 mei 2023 in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking van voorliggend besluit in het Belgisch Staatsblad.
>
> Het is niet de bedoeling om aan voormelde artikelen terugwerkende kracht te verlenen."

Hiermee kan worden ingestemd.

De artikelen 12 en 13 van het ontwerp zullen in die zin moeten worden herbekeken en nader worden ingevuld.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CHDYNDFDC-HFHDARZ‡