

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

27 mei 2008

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de zorg- en bijstandsverlening

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	25
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	31
Advies van de Raad van State	35
Ontwerp van decreet	57
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse.....	63

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. INLEIDING

Dit ontwerp van decreet heeft betrekking op personen die beroepshalve activiteiten uitoefenen die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening.

De bedoelde activiteiten zijn activiteiten van het dagelijkse leven die worden uitgevoerd in de plaats van een persoon die in een zekere nood (zware zorgbehoefendheid, opvoedingssituatie waar de balans tussen draagkracht en draaglast verstoord is enzovoort) verkeert en die door die persoon of door personen uit zijn leefomgeving zouden kunnen worden uitgevoerd, mochten ze daartoe zelf in staat zijn (bijvoorbeeld het verstrekken van hygiënische lichaamsverzorging aan een zwaar zorgbehoevende, het opvoeden van een kind enzovoort). Het kan ook gaan om ondersteuning van de persoon die in een zekere nood verkeert of van zijn leefomgeving bij de uitvoering van activiteiten van het dagelijkse leven (bijvoorbeeld gezinsbegeleiding in het geval van een problematische opvoedingssituatie).

De zorg- en bijstandsverlening kadert in de bijstand aan personen, vermeld in artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Volgens het Grondwettelijk Hof kan uit die bepalingen worden afgeleid dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever de gemeenschappen de hele materie betreffende de bijstand aan personen als persoonsgebonden aangelegenheden hebben willen toevertrouwen, weliswaar afgezien van de in die bepaling vermelde uitzonderingen. Aldus oordeelt het Hof:

“Uit die bepalingen kan worden afgeleid dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever de gemeenschappen de hele materie betreffende de bijstand aan personen als persoonsgebonden aangelegenheden wilden toevertrouwen en dat die met name de hulp en bijstand aan gezinnen, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake mindervaliden en het bejaardenbeleid omvat. (...)”

(...) Het heeft weinig belang dat de categorie van begunstigten van de bestreden maatregelen niet uit-

drukkelijk in de opsomming van artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vermeld. Men moet immers ervan uitgaan dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

De bijstand waarin de gemeenschappen kunnen voorzien is derhalve niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in artikel 5, §1, II.” (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001, overw. B.3.3-B.3.4).

Die bijstand is dus niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die (expliciet) worden vermeld in artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals kinderen en gezinnen, mindervalide personen en ouderen.

Met betrekking tot de gemeenschapsbevoegdheid voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, vermeld in artikel 5, §1, II, 2°, van die bijzondere wet, heeft het Grondwettelijk Hof duidelijk gesteld:

“Het in die bepaling bedoelde beleid is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren. De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol. De bijstand waarin de gemeenschappen op grond van die bepaling kunnen voorzien is derhalve (...) niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in de overige onderdelen van artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch tot het verlenen van een niet gedifferentieerde bijstand.” (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 110/99 van 14 oktober 1999, overw. B.7.5.1).

De noden die de zorg- en bijstandsverlening beoogt te lenigen kunnen dus van uiteenlopende aard zijn en uiteenlopende oorzaken hebben (ouderdom, handicap, zware zorgbehoefendheid, opvoedingssituatie waar de balans tussen draagkracht en draaglast verstoord is enzovoort). De nood aan zorg- en bijstandsverlening kan het gevolg zijn van of gepaard gaan met een gezondheidsprobleem, maar kan geen gezondheidsprobleem of ziekte als zodanig zijn.

De zorg- en bijstandsverlening heeft dus geen betrekking op puur medische of paramedische handelingen. Ze richt zich niet tot personen met gezondheidspro-

blemen die uitsluitend nood hebben aan medische bijstand of verzorging. Dit ontwerp van decreet laat zich dan ook niet in met de beroepsuitoefening door artsen, verpleegkundigen, zorgkundigen enzovoort, zoals geregeld in de federale regelgeving betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen en zijn uitvoeringsbesluiten).

Dit ontwerp van decreet is evenmin van toepassing op de zorgverstrekking binnen en buiten de verplegingsinrichtingen, vermeld in artikel 5, §1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De activiteiten van deze inrichtingen zijn gericht op het behoud of het herstel van de fysieke of psychische gezondheid. Aldus geldt dit ontwerp van decreet niet ten aanzien van personen die werkzaam zijn in ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen, centra voor geestelijke gezondheidszorg enzovoort.

Dit ontwerp van decreet wordt opgevat als een kader-decreet. Het streeft een tweevoudig doel na.

Ten eerste wil het de nodige rechtszekerheid bieden aan medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, die taken van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen. Daarnaast wil het minimale kwalificatievereisten opleggen aan personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen, ongeacht of ze medewerkers zijn van voornoemde welzijnsvoorzieningen.

II. TWEEVOUDIG DOEL VAN HET ONTWERP VAN DECREET

1. *Het bieden van rechtszekerheid aan medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap*

In het raam van haar bevoegdheid voor de bijstand aan personen, vermeld in artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, erkent de Vlaamse overheid tal van welzijnsvoorzieningen (voorzieningen voor personen met een handicap, centra voor algemeen welzijnswerk, thuiszorgvoorzieningen, ouderenvoorzieningen, voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, organisaties in het kader van het maatschappelijk opbouwwerk, centra voor integrale

gezinszorg, centra voor kindercare en gezinsondersteuning, kinderdagverblijven, initiatieven voor buitenschoolse opvang enzovoort).

Zoals de globale activiteit van die welzijnsvoorzieningen past binnen de bijstand aan personen, zijn ook de werkzaamheden van de individuele zorg- en bijstandsverleners die aan die voorzieningen verbonden zijn, in essentie daarbinnen te situeren. Dit neemt niet weg dat aan welzijnsvoorzieningen ook beroepsbeoefenaars van een gezondheidszorgberoep kunnen verbonden zijn (bijvoorbeeld verpleegkundigen die werkzaam zijn in rusthuizen). Deze beroepsbeoefenaars zijn echter geen zorg- en bijstandsverleners als bedoeld in dit ontwerp van decreet.

Niettemin bestaat er onzekerheid of sommige activiteiten die zorg- en bijstandsverleners van welzijnsvoorzieningen verrichten, al dan niet als bijstand aan personen te beschouwen zijn. Er is immers niet steeds een duidelijke lijn te trekken tussen die activiteiten en activiteiten van sommige beroepsbeoefenaars van een gezondheidszorgberoep, zoals verpleeg- en zorgkundigen. Precies daarom klinkt de roep steeds luider om de activiteiten van die zorg- en bijstandsverleners decretaal te verankeren.

Om welke activiteiten gaat het?

Het gaat onder meer om:

- het meten van de lichaamstemperatuur en het meedelen van de resultaten ervan door verzorgenden in de thuiszorg of kinderverzorgsters in een kinderdagverblijf;
- het toedienen van oog- of oordruppels, het verstrekken van hygiënische zorg (dagelijks toilet, intiem toilet, bad) en het verzorgen van huidirritaties door verzorgenden in de thuiszorg;
- het verzorgen van de navel, het verstrekken van voorgeschreven medische verzorging en het toedienen van geneesmiddelen door kinderverzorgsters in een kinderdagverblijf of in een initiatief voor buitenschoolse opvang;
- het verzorgen van wonden bij jongeren door opvoeders in erkende voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand;
- het in een functionele houding brengen van en het toezien op personen met een handicap door

verzorgende en opvoedende personeelsleden in erkende voorzieningen voor personen met een handicap;

- het geven van de nodige ondersteuning op het vlak van de algemene lichaamshygiëne aan en het verrichten van zorgtaken die verband houden met de adl-functies (adl: activiteiten van het dagelijks leven) door een hulpverlener van een erkend centrum voor algemeen welzijnswerk ten behoeve van personen in een opvangcentrum; daarbij zal die hulpverlener erop toezien dat die personen hun geneesmiddelen nemen, al dan niet op doktersvoorschrift, en eventueel meehelpen om de geneesmiddelen toe te dienen.

De hierboven vermelde activiteiten zijn duidelijk activiteiten van het dagelijkse leven die normaliter door de betrokkene zelf of door personen uit zijn onmiddellijke leefomgeving (mantelzorgers) worden verricht, als ze daartoe in staat zouden zijn. Al jaren wordt vrijwel algemeen aanvaard dat zulke activiteiten van het dagelijkse leven door medewerkers van erkende welzijnsvoorzieningen, andere dan beroepsbeoefenaars van een gezondheidszorgberoep, kunnen worden verricht.

Voor verzorgenden, verbonden aan de diensten voor gezinszorg, werden zulke activiteiten dan ook expliciet opgenomen in hun reglementair bepaald takenpakket. Dit takenpakket wordt geregeld in het statuut van de verzorgende in de thuiszorg, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp.

Sommigen zijn echter van mening dat die activiteiten niet door verzorgenden zouden mogen worden verricht. Ze stellen dat die activiteiten te beschouwen zijn als activiteiten die onder de uitoefening van de verpleegkunde vallen zoals bepaald door of krachtens

het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Bijgevolg zouden die activiteiten enkel mogen worden verricht door beroepsbeoefenaars van een gezondheidszorgberoep (verpleegkundigen, zorgkundigen enzovoort).

Om die reden heeft een organisatie die verpleegkundigen vertegenwoordigt, destijds voor de Raad van State een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen voormeld besluit. De vordering tot schorsing werd verworpen. Het beroep tot nietigverklaring werd onontvankelijk verklaard, zodat de raad zich ten gronde niet heeft uitgesproken.

Voor al de hierna volgende activiteiten van verzorgenden werden daarbij geïmagineerd. In onderstaande lijst worden die activiteiten gerelateerd aan de verpleegkundige activiteiten waaronder ze volgens sommigen zouden vallen. Die verpleegkundige activiteiten liggen vervat in artikel 21quinquies, §1, van voornoemd koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 of in bijlage I bij het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit van 18 juni 1990 ⁽¹⁾, waaraan hieronder wordt gerefereerd; ze mogen ook door zorgkundigen worden uitgeoefend conform het koninklijk besluit van 12 januari 2006 ⁽²⁾:

¹ KB van 18 juni 1990 houdende vaststelling van de lijst van de technische verpleegkundige verstrekkingen en de lijst van de handelingen die door een arts aan beoefenaars van de verpleegkunde kunnen worden toevertrouwd, alsmede de wijze van uitvoering van die verstrekkingen en handelingen en de kwalificatievereisten waaraan de beoefenaars van de verpleegkunde moeten voldoen.

² KB van 12 januari 2006 tot vaststelling van de verpleegkundige activiteiten die de zorgkundigen mogen uitvoeren en de voorwaarden waaronder de zorgkundigen deze handelingen mogen stellen. Dat besluit werd genomen ter uitvoering van de artikelen 21quinquiesdecies en volgende van het KB nr. 78, die het beroep van zorgkundige regelen.

Verzorgende activiteiten	Verpleegkundige activiteiten
handelingen in verband met signaalfunctie (temperatuur, mictie en stoelgang, behoefte aan hulpmiddelen enzovoort); als onderdeel van de algemene psychosociale ondersteuning, het opvangen en signaleren van problemen	het observeren en signaleren bij de patiënt/resident van veranderingen op het fysisch, psychisch en sociaal vlak binnen de context van de activiteiten van het dagelijks leven (adl) (KB nr. 78, artikel 21quinquies, §1, a)
toezicht houden bij rusteloze cliënten, stervenden enzovoort; als onderdeel van de algemene psychosociale ondersteuning, het opmerken en begrijpen van psychosociale moeilijkheden, zoals rouwverwerking, vereenzaming, depressie, stress, pedagogische problemen enzovoort	het bijstaan van de patiënt/resident en zijn omgeving in moeilijke momenten (KB nr. 78, artikel 21quinquies, §1, a)
hulp bij activiteiten van het dagelijkse leven – bijzondere hygiënische zorgen: reiniging van gebit – mondhygiëne	mondzorg (KB 18.6.90, punt 1.1)
hulp bij toiletgang: verzorging bij incontinentie; aanbrengen en verwijderen van een stomazakje	hygiënische verzorging van een geheelde stoma, zonder dat wondverzorging noodzakelijk is (KB 18.6.90, punt 1.5)
hulp bij eten en drinken	de vocht- en voedseltoediening bij een patiënt/resident langs orale weg helpen verrichten, uitgezonderd bij slikstoornissen en bij sondevoeding (KB 18.6.90, punt 2)
bepaalde en elementaire verzorging (verzorgen van huidirritaties, voorkomen van drukletsels)	toepassing van de maatregelen ter voorkoming van decubitusletsels, conform het zorgplan; toepassing van de maatregelen ter voorkoming van infecties, (...) (KB 18.6.90, punt 5)
hulp bij activiteiten van het dagelijkse leven: hygiënische zorgen: dagelijks toilet – intiem toilet – bad; bijzondere hygiënische zorgen	hygiënische verzorging van patiënten/residenten met een dysfunctie van de adl (KB 18.6.90, punt 4)
hulp bij het aanbrengen en verwijderen van prothese, steunkousen enzovoort	het verwijderen en heraanbrengen van kousen ter preventie en/of behandeling van veneuze aandoeningen, met uitsluiting van compressietherapie met elastische verbanden (KB 18.6.90, punt 1.2)
EHBO, zoals deze van elke burger mag verwacht worden, ongeacht de ernst van de situatie	
zorg voor het comfort van de gebruiker; handelingen in verband met signaalfunctie (behoefte aan hulpmiddelen)	de patiënt/resident in een functionele houding brengen met technische hulpmiddelen en het toezicht hierop (...) (KB 18.6.90, punt 3)

Nu gaat het niet op gewone verzorgende taken een exclusief verpleegkundig karakter te geven. Dit zou immers impliceren dat een zorgbehoevende niet kan rekenen op de efficiënte verzorging van degene die hem ter verzorging bijstaat en dat de zorgbehoevende telkens zou moeten afwachten tot het moment gekomen is dat een verpleegkundige of zorgkundige zich kan aandienen om prestaties te leveren.

Al evenmin zou men kunnen stellen dat uit het feit dat bij intramurale zorg, activiteiten van een verzorgende ook eens door verpleegkundigen (zorgkundigen) verricht worden, zoals hulp bij eten en drinken, kan of moet afgeleid worden dat al deze activiteiten ook door verpleegkundigen (zorgkundigen) zouden moeten verricht worden wanneer de zorgbehoevende thuis verblijft. Zulke activiteiten vertonen uiteraard geen medisch-technisch aspect. Het is evident dat de verzorgende in thuiszorg de opdracht heeft te helpen bij het eten en drinken, ook al vermeldt de lijst van de verpleegkundige activiteiten: “de vocht- en voedseltoediening bij een patiënt/resident langs orale weg helpen verrichten”. Men kan uiteraard niet zo ver gaan dat om het even welke menselijke daad wordt gemedicaliseerd, zodat nagenoeg elke daad een verpleegkundige activiteit dreigt te worden.

Waarom zouden verzorgenden geen handelingen mogen stellen in verband met de signaalfunctie zoals het nemen van de lichaamstemperatuur? Hiermee wordt uiteraard bedoeld dat de verzorgende, die zich in de woning van de zorgbehoevende bevindt, de plicht heeft precies aan de dokter en/of verpleegkundigen te signaleren als er zich iets met de cliënt voordoet. Daarbij dient de verzorgende de signalen effectief op te vangen en ze zo nodig door te geven. Dat een verzorgende bij de opvang van signalen ook de temperatuur kan nemen, zoals elke zelfredzame burger bij zichzelf doet of zoals in een gezinssituatie een lid van het gezin dit bij een klein kind of bij een hulpbehoevende ouder zal doen, lijkt evident.

Waarom zou een verzorgende niet mogen helpen bij de toiletgang door gebruik urinaal/bedpan, verzorging bij incontinentie of het aanbrengen en verwijderen van een stomazakje? Men verwacht toch van de verzorgende dat hij de hulpbehoevende zoveel mogelijk bijstaat tijdens zijn aanwezigheid in het gezin. Men kan toch niet verwachten dat de zorgbehoevende de toiletgang gaat beperken tot de ogenblikken dat een verpleegkundige bij hem langskomt. Het gaat hier niet om de verpleegtechnische handeling van de verzorging van een niet genezen stoma. Een volledig

genezen kunstmatige anus behoeft immers géén verpleegkundige zorg. En zelfs als men zou voorhouden dat een beperkt medisch toezicht op een genezen stoma niet overbodig is, dan nog blijft een periodiek toezicht door een verpleegkundige mogelijk.

Voorts is toch evident dat de verzorgende in de thuiszorg de cliënt helpt bij hygiënische zorgen zoals dagelijks en intiem toilet. Het gaat immers niet op te beweren dat het verlenen van hulp bij het dagelijkse toilet en ook het intieme toilet een verpleegkundige daad zou zijn, waarvoor men op een verpleegkundige assistentie zou moeten wachten. Ook de ‘bijzondere hygiënische zorgen’, zoals nagelverzorging, reiniging van gebit of kunstgebit en mondhygiëne zijn bezwaarlijk als medische activiteiten te beschouwen. Dit behoort nogal duidelijk tot de gewone persoonsverzorging.

Wat belet dat een verzorgende een beperkte en elementaire verzorging verstrekt, waaronder de verzorging van huidirritaties en het voorkomen van drukletsels, waarvoor in de thuissituatie doorgaans gezinsleden instaan? Uit de omschrijving van die activiteit blijkt dat de verzorgenden, bij het toedienen van de gewone verzorging, zich dienen te beperken tot het elementaire en dat ze dus in ieder geval het medische pad niet mogen opgaan.

Waarom zou een verzorgende geen hulp mogen bieden bij het aanbrengen en verwijderen van een prothese of van steunkousen? Deze hulp is louter ondersteuning van de cliënt. Dit is uiteraard géén medisch-technische handeling, maar het verstrekken van hulp bij het uitoefenen van daden die een zelfredzame persoon zelf kan doen.

Ook kan er geen probleem zijn met EHBO, zoals deze van elke burger mag verwacht worden, ongeacht de ernst van de situatie. Artikel 422bis van het Strafwetboek legt immers iedereen de plicht op hulp te bieden aan iemand die in gevaar verkeert.

Evenmin kan men aanvaarden dat een stervende of rusteloze persoon enkel zou mogen bijgestaan worden door medici of verpleegkundigen. Daarbij dient immers geen verpleegkundige daad te worden gesteld.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 heeft men zich bij de omschrijving van de taken van de verzorgenden ervoor gehoeven om ook verpleegkundige taken op te nemen. De functie van de verzorgende heeft immers helemaal geen medisch

karakter. Dat de verzorgende daden zal stellen die tot verbetering van de gezondheid strekken, omdat hij bijvoorbeeld instaat voor de hygiëne, voor beperkte elementaire verzorging of voor handelingen met betrekking tot de signaalfunctie, impliceert uiteraard niet dat hijzelf verpleegkundige handelingen stelt. Het enkele feit dat een daad, die men verricht voor zichzelf of derden, gunstig is voor de gezondheid, kan niet zonder meer impliceren dat die daad valt onder de uitoefening van de verpleegkunde.

Tot die bevinding kwam ook de auditeur bij de Raad van State. Na aftoetsing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 aan de regeling betreffende de uitoefening van de verpleegkunde (KB nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten) oordeelt hij dat er “(kan) aangenomen worden dat beide reglementeringen een ander oogmerk hebben. Terwijl het verpleegkundig handelen een medisch doel (s.l.) als hoofddoel heeft en rechtstreeks en in hoofdzaak gericht is op het behoud, de verbetering of het herstel van de gezondheid (of stervensbegeleiding) en past in een globale verpleegkundige verzorging (waarin ook de diagnose en medische behandeling door de arts en de bijdrage daarbij door de verpleegkundige past), blijkt uit de omschrijving van gezins- en bejaardenhulp dat dit een ruimer doel heeft en voornamelijk beoogt de zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van de gebruikers in hun natuurlijk thuismilieu te verhogen door hulp op allerlei terreinen waaronder ook persoonsverzorging, wanneer blijkt dat de draagkracht van de gebruiker of zijn omgeving wegens geestelijke of lichamelijke ongeschiktheid, of bijzondere sociale omstandigheden, niet voldoende is om de lasten op het gebied van persoonsverzorging en huishoudelijke taken te dragen. Deze zorg richt zich ook op de totaliteit van de zorgverlening (lichamelijke, geestelijke, emotionele, sociale en zingevingsbehoeften van de gebruiker) terwijl in de verpleegkundige zorg het gezondheidsaspect centraal lijkt te staan. Alhoewel dergelijke gezins- en bejaardenhulp uiteraard ook een effect heeft op de gezondheid, lijkt dit minder het essentieel oogmerk te zijn dan bij verpleegkunde.”⁽³⁾

Wat meer bepaald het ‘statuut van de verzorgende’ betreft, lijkt het voor de auditeur prima facie evident dat de daarin geregelde huishoudelijke hulp- en dienstverlening, algemene psychosociale ondersteuning en algemene (ped)agogische ondersteuning niet de uitoefening van de verpleegkunde betreffen. Ook de daarin geregelde persoonsverzorging betreft, volgens de auditeur, prima facie niet de uitoefening van de verpleegkunde:

“Inzake persoonsverzorging (...) zijn de opgesomde verzorgende handelingen bij hulp bij activiteiten van het dagelijks leven (zoals hulp bij bewegen en verplaatsen; hulp bij aan- en uitkleden); hygiënische zorgen (dagelijks toilet, intiem toilet en bad); bijzondere hygiënische zorgen (haar- en nagelverzorging, reiniging van (kunst)gebit, mondhygiëne, scheren en opmaak) (1°), hygiënisch onderhouden en inrichten van de slaapkamer en het bed (2°), hygiënische opdrachten (reinigen en ontsmetten van gebruikt materiaal) (4°), hulp bij eten en drinken (5°), zorg voor comfort van de gebruiker (9°), ondersteuning van de fysieke veiligheid (10°), rekening houden met de medische adviezen (12°), algemene gezondheidsopvoeding en -voorlichting (13°) m.i. in de huidige stand van het geding bezwaarlijk te aanzien als de uitoefening van de verpleegkunde. Daartoe volstaat zoals gezegd m.i. immers niet dat dergelijke handelingen kunnen bijdragen tot de gezondheid – hetgeen extreem gesteld bijna alle menselijke verzorgende handelingen zoals eten, wassen en drinken zou omvatten, en desgevallend ook door verpleegkundigen (kunnen) worden gesteld.

Verzoekster toont m.i. in de huidige stand van het geding niet aan dat, met name de zorgverlening sub 1°, 4°, 5° en 10°, samenvalt met de in het koninklijk besluit van 18 juni 1990 bedoelde verpleegtechnische handelingen van voedsel- en vochttoediening (enterale vocht- en voedseltoediening; parenterale voeding), mobiliteit (de patiënt in een functionele houding brengen met technische hulpmiddelen en het toezicht hierop), hygiëne (specifieke hygiënische zorgen als voorbereiding op een onderzoek of behandeling en hygiënische zorgen bij patiënten met adl-dysfunctie en fysieke beveiliging (vervoer van patiënten die een bestendig toezicht nodig hebben; maatregelen ter voorkoming van lichamelijke letsels: fixatiemiddelen, isolatie, beveiliging, toezicht, maatregelen ter preventie van infecties en maatregelen ter preventie van decubitusletsels). Los van de vaststelling dat bepaalde van deze handelingen onvergelijkbaar zijn – aldus kan bv. enterale vocht- en

³ Auditorsverslag d.d. 23 maart 1998 bij de vordering tot schorsing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp, ingesteld door de vzw Nationaal Verbond van Katholieke Vlaamse Verpleegkundigen en Voedvrouwen.

voedseltoediening en parenterale voeding toch bezwaarlijk gelijkgesteld worden met “hulp bij eten en drinken”, gaat het daarbij immers om handelingen die verband houden met het stellen van de diagnose door een geneesheer of het uitvoeren van een behandeling voorgeschreven door een geneesheer of het nemen van maatregelen van preventieve geneeskunde in de zin van artikel 21quinquies, §1, b), KB nr. 78, terwijl het hier veeleer gaat om hulp ten einde de zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van de gebruiker te verhogen.

Sub 3° wordt ook verwezen naar beperkte en elementaire verzorging (verzorging van huidirritaties; voorkomen van drukletsels); sub 6° naar hulp bij toiletgang (gebruik van urinaal/bedpan; verzorging bij incontinentie; aanbrengen en verwijderen van een stomazakje); sub 7° naar handelingen in verband met signaalfunctie (temperatuur; mictie en stoelgang; behoefte aan hulpmiddelen); sub 8° naar hulp bij het aanbrengen en het verwijderen van prothese, steunkousen, warmwaterkruik of ijszak; sub 11° naar EHBO, zoals deze van elke burger mag worden verwacht, ongeacht de ernst van de situatie; en sub 14° naar toezicht houden bij rusteloze cliënten, stervenden.

(...)

Alhoewel deze functies reeds dichterbij liggen bij de verpleegkunde en bepaalde verpleegtechnische handelingen, toont verzoekende partij mijns inziens in de huidige stand van het geding niet op het eerste gezicht aan dat aldus de uitoefening van de verpleegkunde wordt geregeld.

Wat de beperkte en elementaire verzorging (verzorging van huidirritaties; voorkomen van drukletsels) (3°) lijkt, gelet op de kwalificatie “beperkt” en “elementair” en de verwijzing naar huidirritaties en drukletsels, immers bezwaarlijk aangenomen te kunnen worden dat dit de verpleegtechnische handeling van “voorbereiding, uitvoering van en toezicht op asseptische en antiseptische wondverzorging is” of “maatregelen ter preventie van decubitusletsels” bedoeld in het koninklijk besluit van 18 juni 1990. Bedoeld lijkt opnieuw veeleer elementaire verzorging in een gezinssituatie die anders door de gebruiker zelf of zijn omgeving zouden worden uitgevoerd.

Dit geldt ook voor de hulp bij toiletgang (6°). Het aanbrengen en verwijderen van een stomazakje lijkt immers te moeten worden onderscheiden van de ver-

pleegtechnische handeling van “verzorging van stomati, wonden met wiken en drains”. Ook verzorging bij incontinentie lijkt hier een zorgverstrekkende taak.

Bezwaarlijk kan ook ingezien worden waarom de handelingen in verband met signaalfunctie (7°) zoals het meten van koorts gelijkgesteld moet worden met de verpleegtechnische handeling van “meting van de parameters behorende tot de verschillende biologische functiestelsels” of de medisch toevertrouwde handeling van de beoordeling van deze parameters.

Sub 8° van de bijlage wordt ook verwezen naar hulp bij het aanbrengen en verwijderen van prothese, steunkousen en warmwaterkruik of ijszak, terwijl “het aanbrengen van verbanden en kousen ter preventie en/of behandeling van veneuze aandoeningen” een verpleegtechnische handeling is. Opnieuw gaat het in het tweede geval om een geneeskundige behandeling ter behandeling van veneuze aandoeningen terwijl de verzorgende taak in het eerste geval veeleer bestaat in materiële hulp (bv. bij het aandoen van prothesen of steunkousen).

Ook de verwijzing naar EHBO (11°) lijkt geen verwijzing naar een verpleegkundige handeling, zoals blijkt uit de toevoeging “zoals deze van elke burger verwacht mag worden”. Dit lijkt immers de loutere herhaling van de strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting hulp te bieden aan ieder die in gevaar is (art. 422bis Sw.) (...).

Evenmin wordt m.i. in de huidige stand van het geding afdoende aangetoond waarom toezicht bij stervenden bedoeld sub 14° een voorbehouden verpleegkundige handeling zou zijn; dit lijkt immers onderscheiden te moeten worden van de eigenlijke verpleegkundige handelingen ter zake evenals van stervensbegeleiding bedoeld in artikel 21quinquies, §1, a), in fine KB nr. 78.

Zelfs indien gesteld zou worden dat deze opdrachten de verpleegkunde zouden kunnen betreffen door de soms ruime formulering (én men deze formulering dan niet veeleer grondwetsconform zou moeten interpreteren en niet omgekeerd zoals verzoekster soms lijkt te doen) blijkt mijns inziens in de huidige stand van het geding dat dit slechts accessoire taken zijn ten opzichte van de globale taak van de verzorgende die veel ruimer is, terwijl de taak van de verpleegkundige essentieel de globale verpleegkundige verzorging bevat.

Verzoekende partij toont mijns inziens in de huidige stand van het geding niet aan dat het bestre-

den besluit de uitoefening van de geneeskunde, de verpleegkunde, de kinesitherapie of paramedische beroepen regelt zodat de gemeenschapsregering binnen haar bevoegdheidsdomein blijft (...).”.

Ook de federale minister van Volksgezondheid zag geen strijdigheid tussen de regels van het statuut van de verzorgende en de federale regelgeving betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Op een parlementaire vraag van de heer De Roo van 5 november 1990, waarin deze zijn bezorgdheid erover uitte dat:

“in dit koninklijk besluit (van 18 juni 1990) blijkbaar geen ruimte (wordt) gelaten voor verzorgende opdrachten (bijvoorbeeld toilet, klaarzetten van geneesmiddelen enzovoort) die kunnen worden uitgevoerd door gezins- en bejaardenhelpsters in de thuiszorg”.

antwoordde die minister:

“In het kader van (het koninklijk besluit nr. 78) kunnen de gezins- en bejaardenhelp(st)ers niet worden beschouwd als beoefenaars van de verpleegkunde.

Hun opdrachten in de thuiszorg zijn reeds gedefinieerd in het statuut van de gezins- en bejaardenhelp(st)ers vastgelegd in de besluiten van de executieven, daartoe bevoegd.

De inhoud van de respectieve wetgevingen blijkt hieromtrent geen tegenstrijdige bepalingen te bevatten.”.

Voornoemde procedure voor de Raad van State en voornoemde parlementaire vraag tonen niettemin aan dat er rechtsonzekerheid bestaat met betrekking tot sommige taken van de verzorgenden. Maar die rechtsonzekerheid slaat evenzeer op sommige activiteiten van andere personen die beroepshalve zorg- en bijstandsverlening verstrekken, zoals personeelsleden van voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, van voorzieningen voor personen met een handicap en van kinderdagverblijven. Als die zorg- en bijstandsverleners die activiteiten niet zouden mogen verrichten, zouden ze echter hun beroep niet behoorlijk kunnen uitoefenen.

Voorliggend ontwerp van decreet heeft tot doel te verhelpen aan de rechtsonzekere situatie waarin medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, zich bevinden. Het wil, binnen de

Vlaamse (gemeenschaps)bevoegdheid voor de persoonsgebonden aangelegenheden betreffende de bijstand aan personen, activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die uitgevoerd worden door medewerkers van voornoemde welzijnsvoorzieningen, die geen beoefenaar zijn van een gezondheidszorgberoep in de zin van het koninklijk besluit nr. 78, decretaal verankeren. Enkel op die wijze kan aan die medewerkers de vereiste rechtszekerheid bij de uitoefening van hun functies worden geboden. Enkel op die wijze kunnen activiteiten van zorg- en bijstandsverlening, die activiteiten van het dagelijkse leven zijn, duidelijk worden afgebakend ten aanzien van verpleegkundige activiteiten.

Deze decretale afbakening zal, indien nodig, de medewerkers van welzijnsvoorzieningen bescherming bieden mochten zij worden vervolgd omdat ook gerechtelijke overheden van oordeel zouden zijn dat ze beroepshalve bepaalde activiteiten verrichten die onder de uitoefening van de verpleegkunde vallen. In die interpretatie zouden ze onder de strafbepaling van artikel 38ter, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 kunnen vallen.

Die bepaling stelt personen strafbaar die, zonder daarvoor aan de gestelde kwalificatievereisten te voldoen, beroepshalve en gewoonlijk activiteiten verrichten die als verpleegkundige activiteiten te beschouwen zijn. ⁽⁴⁾

Door de opname in dit ontwerp van decreet van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die, hoewel activiteiten van het dagelijkse leven, door sommigen ten onrechte als verpleegkundige activiteiten worden aangemerkt, wordt aan de zorg- en bijstandsverleners een passende rechtvaardigingsgrond geboden ten aanzien van een – weliswaar onterechte – toepassing van artikel 38ter, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78. Volgens artikel 70 van het Strafwetboek is er immers geen misdrijf, wanneer het gepleegde feit

⁴ Artikel 38ter, 1°, van koninklijk besluit nr. 78 stelt strafbaar, degene die, zonder in het bezit te zijn van de vereiste erkenning of zonder te voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 21quater, §1, een of meer activiteiten van de verpleegkunde als vermeld in artikel 21quinquies, §1, a), uitoefent met de bedoeling er financieel voordeel uit te halen of gewoonlijk een of meer activiteiten zoals bedoeld in artikel 21quinquies, §1, b), uitoefent. Die bepaling is niet van toepassing op de zorgkundigen, op de personen die gemachtigd zijn de geneeskunde uit te oefenen, op de vroedvrouwen, de beoefenaars van de kinesitherapie en de paramedische beroepen, voor wat de reglementaire uitoefening van hun beroep betreft.

door de bevoegde overheid bij wet, decreet of besluit is voorgeschreven of toegelaten (DUPONT L. en VERSTRAETEN R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, 1990, blz. 215, nrs. 351-353). Die rechtvaardigingsgrond ‘rechtvaardigt’ het misdrijf, in die zin dat hij tot gevolg heeft dat een principiële ontoelaatbare gedraging – die onder de wettelijke delictsomschrijving valt – toelaatbaar wordt; de gedraging verliest hierdoor niet alleen haar wederrechtelijk karakter, maar de dader is zelfs gerechtigd de daad te stellen (VAN DEN WYNGAERT C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, 1991, I, blz. 191).

De hierboven aangehaalde voorbeelden tonen dus aan dat ‘verpleegkundige activiteiten’ in het koninklijk besluit nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten door sommigen zeer ruim geïnterpreteerd worden. Zo ruim zelfs dat het onvermijdelijk is dat in de praktijk deze activiteiten niet enkel uitgevoerd worden door beoefenaars van gezondheidszorgberoepen.

In dergelijke ruime interpretatie van de verpleegkundige activiteiten betreden het koninklijk besluit nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten dan ook het terrein van de persoonsgebonden aangelegenheden inzake de bijstand aan personen, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽⁵⁾.

Het Grondwettelijk Hof heeft al te kennen gegeven dat, ook al is de federale overheid bevoegd om, in het raam van het gezondheidsbeleid, de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen te regelen, die bevoegdheid niet zo ruim kan worden begrepen dat ze elk aspect van de verhouding tussen patiënten en artsen zou omvatten (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 83/98 van 15 juli 1998, overw. B.5.11). A fortiori zou die bevoegdheid in geen geval de relatie tussen zorg- en bijstandsverleners, andere dan beoefenaars van gezondheidszorgberoepen, en gebruikers kunnen omvatten.

Overigens mag, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, geen enkele overheid, bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder redelijke ver-

antwoording zo verregaande maatregelen treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd, doelmatig te voeren (ALEN A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, 1995, blz. 343-344, nr. 368).

Een al te ruime interpretatie van de federaal bepaalde verpleegkundige activiteiten zou het de Vlaamse Gemeenschap onmogelijk maken een eigen welzijnsbeleid te voeren. Zorg- en bijstandsverleners van welzijnsvoorzieningen zouden dan meerdere taken, die behoren tot hun gewone takenpakket, niet meer kunnen uitoefenen. Dit zou tevens impliceren dat ook het principe van de federale loyaliteit is geschonden. De federale loyaliteit impliceert dat niet alleen de verschillende deelstaten oog hebben voor het doelmatig functioneren van de federale overheid, maar ook dat de federale overheid zelf oog heeft voor het doelmatig functioneren van de deelstaten die uiteraard ook hun bevoegdheden hebben.

Recentelijk heeft de federale overheid met betrekking tot koninklijk besluit nr. 78 zelf toegegeven dat het in de praktijk vaak moeilijk is om medische zorg en niet-medische zorg – zoals de zorg- en bijstandsverlening – van elkaar te onderscheiden. Ze heeft daarbij erkend dat sommige activiteiten die ze in het koninklijk besluit nr. 78 en de uitvoeringsbesluiten als verpleegkundige activiteiten heeft vermeld, te beschouwen zijn als activiteiten van het dagelijkse leven die hetzij zonder meer hetzij in bepaalde omstandigheden ook door andere beroepen dan verpleegkundigen en zorgkundigen zouden kunnen worden uitgeoefend. In dit verband kan men in de toelichting bij artikel 189 van de programmawet van 9 juli 2004 ⁽⁶⁾ het volgende lezen:

“Sommige verrichtingen die als geneeskunst worden beschouwd of die zijn opgenomen in de lijst met de kinesitherapieprestaties, de verpleegkunde of een

⁵ Omwille van die bevoegdheidsoverschrijding heeft de Vlaamse Gemeenschap bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het eerder genoemde koninklijk besluit van 12 januari 2006 tot vaststelling van de verpleegkundige activiteiten die de zorgkundigen mogen uitvoeren en de voorwaarden waaronder de zorgkundigen deze handelingen mogen stellen en het koninklijk besluit van 12 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels om geregistreerd te worden als zorgkundige.

⁶ Artikel 189 van de programmawet van 9 juli 2004 heeft aan artikel 5, §1, van het koninklijk besluit nr. 78 een vierde lid toegevoegd, dat stelt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad na advies van de Koninklijke Academiën voor Geneeskunde en na advies, elk wat hen betreft, van de Federale Raad voor de Vroedvrouwen, de Nationale Raad voor Verpleegkunde, de Nationale Raad voor de Kinesitherapie en de Nationale Raad voor de Paramedische Beroepen, de lijst van activiteiten vaststellen die tot het dagelijkse leven behoren en die niet tot de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de kinesitherapie of een paramedisch beroep behoren. Hij kan daarenboven de voorwaarden vaststellen waaraan deze activiteiten moeten beantwoorden om als dusdanig te worden beschouwd.”.

paramedisch beroep, worden gewoonlijk uitgeoefend door personen die niet over de voorwaarden van kwalificatie en uitoefening beschikken die door het huidige besluit vereist worden.

Er zijn talrijke voorbeelden: de opvoeder die de temperatuur meet van een kind waarvoor hij zorgt of die dat kind een medicament toedient; de verdeling van methadon in gelijke unitaire doses voor een patiënt-toxicomaan in een centrum dat patiënten-drugsgebruikers opneemt; het toilet dat door een familielid aan een van zijn bejaarde en bedlegerige ouders wordt gegeven.

Afhankelijk van de omstandigheden waarin zij worden gesteld, van de toestand van de persoon voor wie zij bestemd zijn, behoren dergelijke verrichtingen nu eens tot het domein van de zorgen (en moeten door beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorgen verstrekt worden), dan weer tot het domein van de hulp bij activiteiten van het dagelijks leven.

(...).

Het bepalen van de omstandigheden waarin sommige verrichtingen tot het domein van de hulp behoren en de voorwaarden waaronder zij in de gezondheidszorg terechtkomen, is niet altijd duidelijk. Dit gebrek aan duidelijkheid verontrust bepaalde beroepssectoren en met name deze van de hulp aan personen.” (*Gedr. St. Kamer*, 2003-2004, DOC 51 1138/001-1139/001, blz. 110-111).

Gelet op hetgeen voorafgaat, wekt het dan ook verwondering dat de afdeling wetgeving van de Raad van State zonder meer stelt dat het ontwerp van decreet ook doelt op handelingen van lichamelijke zorg die tot de verpleegkundige handelingen moeten worden gerekend, zonder te expliciteren om welke activiteiten het gaat, laat staan die activiteiten aan een nader onderzoek te onderwerpen. In de mate dat het ontwerp op die handelingen betrekking heeft, zou het ontwerp betrekking hebben op het gezondheidsbeleid, bedoeld in artikel 5, §1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Vertrekkend vanuit die bevoegdheid stelt de raad dat het de gemeenschappen niet toekomt om de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen te regelen. In verband met het ontwerp adviseert de raad:

“In de mate dat met de ontworpen regeling impliciet wordt toegestaan dat andere zorgverleners dan erkende verpleegkundigen en geregistreerde zorg-

kundigen verpleegkundige handelingen stellen en aan erkende verpleegkundigen en geregistreerde zorgkundigen hun normale beroepsuitoefening wordt ontzegd in residentieel of semiresidentieel verband, ambulant of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker wanneer ze niet voldoen aan de bij het ontwerp gestelde vereisten, betreedt de Vlaamse Gemeenschap de residuaire federale bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde. Anders zou het slechts zijn wanneer de ontworpen regeling voor de verpleegkundigen en de zorgkundigen zou worden beperkt tot voorwaarden die niet raken aan de essentie van de beroepsuitoefening en die specifiek zijn toegespitst op die aspecten van het gezondheidsbeleid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, wat evenwel niet het geval is.”.

Het ontwerp van decreet heeft echter geenszins de bedoeling activiteiten te regelen die vallen onder de federaal geregelde uitoefening van de verpleegkunde. Het wil geen betrekking hebben op het gezondheidsbeleid. Het wil enkel, ten aanzien van de activiteiten die behoren tot de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, de taken aflijnen waarvan tot nog toe is aanvaard dat ze mogen worden uitgeoefend door personen binnen aangelegenheden die onder de bijstand aan personen vallen.

Om het takenpakket betreffende zorg- en bijstandsverlening van medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, duidelijk af te bakenen ten aanzien van de verpleegkundige activiteiten, is voorliggend ontwerp van decreet noodzakelijk. Enkel via een decretale verankering van hun takenpakket, kan aan die medewerkers rechtszekerheid worden geboden. Uiteraard zullen in dat takenpakket ook sommige activiteiten van het dagelijkse leven worden opgenomen, die in verband kunnen worden gebracht met de verpleegkundige activiteiten die zijn vastgesteld bij of krachtens het koninklijk besluit nr. 78.

In dit betoog is het belangrijk om steeds voor ogen te houden dat voorliggend ontwerp van decreet geenszins strekt tot het toekennen van bijkomende opdrachten aan medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap. Evenmin strekt voorliggend ontwerp van decreet tot het profileren van deze medewerkers als personen die overwegend taken zouden uitvoeren, die in het licht van de federale regelgeving verband zouden houden met taken van beoefenaars van gezondheidszorgberoepen. Voorlig-

gend ontwerp van decreet beoogt enkel een voldoende juridische basis te creëren voor de uitoefening, door medewerkers van vernoemde voorzieningen, van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die kaderen binnen hun globale takenpakket. In zijn concrete toepassing betekent dat bijvoorbeeld dat voorliggend ontwerp van decreet geen rechtsbasis biedt aan een verzorgende van een erkende dienst voor gezinszorg om uitsluitend nog taken te verrichten op het vlak van de lichamelijke zorg. Onverminderd de bepalingen in dit ontwerp van decreet, blijft die verzorgende, in dit geval conform de regelgeving betreffende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, een integraal pakket aanbieden van persoonsverzorging, huishoudelijke hulp en daarnaast algemene psychosociale en pedagogische ondersteuning en begeleiding, die met de persoonsverzorging en huishoudelijke hulp verband houden.

Een analoge redenering geldt voor de medewerkers van andere welzijnsvoorzieningen die erkend zijn of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap.

Om enigszins tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt de formulering van de activiteiten die vallen onder de zorgdimensie van de lichamelijke zorg zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de formulering in de thans geldende regelgeving, voornamelijk de formulering uit de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997.

Maar zelfs al zouden sommige taken van zorg- en bijstandsverlening toch te beschouwen zijn als verpleegkundige activiteiten in de zin van KB nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten, dan nog zou de federale overheid haar bevoegdheid voor het regelen van de gezondheidszorgberoepen, die toch een uitzondering vormt op de gemeenschapsbevoegdheid voor het gezondheidsbeleid, niet zo ruim kunnen uitoefenen dat verpleegkundige activiteiten ook activiteiten omvatten die, volgens de woorden van de federale overheid zelf, ook door andere beroepsgroepen kunnen worden uitgeoefend. Die federale residuaire bevoegdheid mag niet zó worden verstaan dat ze de gemeenschapsbevoegdheid voor de gezondheidszorg uitholt, laat staan de gemeenschapsbevoegdheid voor de bijstand aan personen:

“De uitdrukkelijke toewijzing, bij artikel 5, §1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1898 tot hervorming der instellingen, van de principiële bevoegdheid

van het gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen, zou zonder inhoud blijven indien het gemaakte voorbehoud wat de uitoefening van de geneeskunst betreft ruim zou worden begrepen en elk aspect van de verhouding tussen patiënten en artsen zou omvatten. Een doelmatige uitoefening van de hem toegewezen bevoegdheid onderstelt noodzakelijkerwijze dat de decreetgever in zijn regelgeving bepaalde aspecten van die verhouding in acht neemt.” (Arbitragehof, arrest nr. 83/98 van 15 juli 1998, overw. B.5.11).

Immers, “de toegewezen aard van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden sluit (...) geen ruime omschrijving en uitlegging van deze bevoegdheden uit, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof: ‘Voor zover zij er niet anders hebben over beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.’ Voor het Arbitragehof is de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten het uitgangspunt: hun bevoegdheden moeten worden geacht globaal en in hun geheel te zijn overgedragen, en de uitzonderingen op hun bevoegdheden moeten beperkend worden geïnterpreteerd, derwijze dat zij aan de toegewezen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden niet hun betekenis kunnen ontnemen.” (ALEN A., *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Diegem, 2000, blz. 244, nr. 323).

Aangezien de federale overheid zelf toegeeft dat sommige verpleegkundige activiteiten te beschouwen zijn als handelingen van het dagelijkse leven die evengoed door andere personen dan verpleeg- en zorgkundigen kunnen worden gesteld, heeft de Vlaamse Gemeenschap die al te ruime bevoegdheidsuitoefening in het koninklijk besluit van 12 januari 2006 (verpleegkundige activiteiten die door een zorgkundige kunnen worden uitgeoefend) met een beroep tot nietigverklaring bestreden voor de Raad van State.

Zoals hierboven gesteld kunnen, volgens het Grondwettelijk Hof, de gemeenschappen, als dit noodzakelijk is om hun bevoegdheden uit te oefenen, een beroep doen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Mocht de toepassing van die bepaling nodig zijn, dan kan dit als volgt worden verantwoord. De activiteiten die met de uitoefening van de verpleegkunde verband zouden kunnen houden en die in dit ontwerp van decreet

zijn opgenomen, zijn noodzakelijk om een normale beroepsuitoefening door de zorg- en dienstverleners binnen de bijstand aan personen mogelijk te maken. Dit werd hierboven omstandig aangetoond. Verder vertegenwoordigen die activiteiten binnen de totaliteit van de verpleegkundige activiteiten slechts een zeer kleine fractie, zodat de federale bevoegdheid voor de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen slechts marginaal wordt betreden.

2. Het opleggen van minimale kwalificatievereisten aan personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen

Binnen haar bevoegdheid voor de bijstand aan personen wil de Vlaamse Gemeenschap ernaar streven dat die bijstand op een kwaliteitsvolle wijze wordt verleend.

Daartoe draagt ongetwijfeld bij dat de personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren ten aanzien van personen die in een zekere nood verkeren, aan minimale kwalificatievereisten (vereisten inzake opleiding en/of ervaring) voldoen. De personen die behoefte hebben aan zorg- en bijstandsverlening moeten de minimale garantie hebben dat professionelen, op wie ze daarvoor een beroep doen, de bekwaamheid hebben die van hen mag verwacht worden.

Wat de welzijnsvoorzieningen betreft, die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, liggen de kwalificatievereisten die aan het personeel worden gesteld, doorgaans vervat in de normen inzake erkenning en toezicht, die voor die voorzieningen gelden.

Voor personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren en die geen medewerker zijn van een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap, bestaat er doorgaans geen regelgeving die kwalificatievereisten oplegt, specifiek voor het verrichten van die taken.

Dit ontwerp van decreet wil ook aan die personen minimale kwalificatievereisten opleggen als ze taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren.

Daarnaast kan de Vlaamse Regering de wijze bepalen waarop die personen taken van zorg- en bijstandsverlening mogen uitvoeren.

Volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, kunnen de gemeenschappen wel kwalificatievereisten bepalen als erkennings- of subsidievoorwaarden waaraan het personeel van door hen erkende of gesubsidieerde voorzieningen moet voldoen. De gemeenschappen zouden echter geen kwalificatievoorwaarden kunnen bepalen ten aanzien van zorg- en bijstandsverleners die niet verbonden zijn aan dergelijke voorzieningen zonder de federale bevoegdheid voor de vestigingsvoorwaarden te betreden:

“Door het beroepshalve uitoefenen van bepaalde activiteiten van zorg- en bijstand, van het voldoen aan minimale kwalificatievereisten afhankelijk te maken en de niet-naleving ervan te bestraffen met een administratieve geldboete, bepaalt het ontwerp van decreet op een algemene wijze regels of bekwaamheidseisen in verband met de uitoefening van de betrokken beroepen die de essentie van de beroepsuitoefening zelf raken. Het regelt derhalve vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en betreedt daardoor de federale bevoegdheid.”.

De raad verwijst hiervoor naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

De raad acht dezelfde bevoegdheidsoverschrijding ook mogelijk met betrekking tot de voorwaarden die de Vlaamse Regering kan bepalen ten aanzien van zorg- en dienstverleners die niet verbonden zijn aan erkende voorzieningen, afhankelijk van de invulling van die voorwaarden.

Nochtans hebben de gemeenschappen volgens het Grondwettelijk Hof in principe de volledige bevoegdheid inzake de bijstand aan personen, minstens voor de aangelegenheden die expliciet vermeld zijn in artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die volledige bevoegdheid van de gemeenschappen had het Grondwettelijk Hof al bevestigd voor de jeugdbescherming en voor het ouderenbeleid. Volgens het Hof werd, “onder voorbehoud van de in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde uitzonderingen, het gehele bejaardenbeleid aan de gemeenschappen (...) overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dit beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden en de kwaliteit van de bejaardenvoorzieningen op het oog hebben” (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 40 van 15 oktober 1987, overw. 2.B.1; in dezelfde zin met betrekking tot de jeugdbescherming: Grondwettelijk Hof, arrest nr. 66 van 30 juni 1988, overw. 2.B).

Het is dan ook onbegrijpelijk dat, niettegenstaande die ruime gemeenschapsbevoegdheid, de gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn om kwalificatievereisten en voorwaarden te bepalen ten aanzien van personen die voornamelijk of zelfs uitsluitend werkzaam zijn in persoonsgebonden aangelegenheden inzake de bijstand aan personen.

Dit is des te meer zo nu de federale bevoegdheid voor de vestigingsvoorwaarden ingeschreven staat als een bevoegdheidsvoorbehoud op de gewestelijke bevoegdheid met betrekking tot de economie (artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Laat het nog aannemelijk zijn dat de federale overheid de vestigingsvoorwaarden zou kunnen regelen ten aanzien van beroepen of functies die zowel in economische als in andere sectoren voorkomen of minstens in de economische sfeer liggen, dan lijkt dit toch moeilijk aanvaardbaar wanneer het gaat om beroepen of functies die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend voorkomen in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, zoals de persoonsgebonden aangelegenheden inzake de bijstand aan personen.

Deze zienswijze vindt ook steun in de rechtsleer.

“Zowel het Arbitragehof als de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn van oordeel dat de gemeenschappen niet bevoegd zijn om de titel van gespecialiseerd opvoeder te reglementeren, met name door de titel ervan te erkennen en beschermen, op grond van het argument dat die aangelegenheid moet worden beschouwd als behorend tot de ‘vestigingsvoorwaarden’ die krachtens artikel 6, §1, VI, laatste lid, 6°, BWHI tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

Die stelling is nochtans niet evident. Het is weliswaar zo dat het bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale wetgever inzake de vestigingsvoorwaarden, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof, zowel geldt ten aanzien van de gemeenschapsbevoegdheden als van de gewestbevoegdheden. De vraag rijst evenwel of die rechtspraak, die zonder twijfel verantwoord is wanneer het gaat om beroepen die weliswaar kunnen worden gekoppeld aan culturele of persoonsgebonden aangelegenheden, maar die toch in de economische sfeer liggen of er raakvlakken mee vertonen, zonder meer kan worden doorgetrokken naar beroepen die zowel naar inhoud als

wat betreft het kader waarin zij worden uitgeoefend, volkomen buiten de economische sfeer liggen, zoals in casu het beroep van opvoeder dat in zijn geheel kan worden gekoppeld aan de sector van de bijstand aan personen. De vraag rijst of het in dit laatste geval nog wel gaat om vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, §1, VI, laatste lid, 6°, BWHI. Het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ dat aldaar wordt gebezigd, verwijst immers naar een economisch concept.” (SMETS J., Jeugdbescherming, in: De bevoegdheidsverdeling in het federale België, Brugge, 2001, blz. 70-71, nr. 27).

En verder:

“Het argument dat de regels die de uitoefening van het beroep reglementeren afscheidbaar zijn van de ‘bijstand aan personen’ in de zin van artikel 5, §1, II, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 (R.v.St., afdeling wetgeving, 13 juni 1991, Gedr. St., Senaat, 1992-93, nr. 695/1, (8), 9), is voor betwisting vatbaar gelet op de ruime interpretatie die krachtens de rechtspraak van het Arbitragehof aan de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden dient te worden gegeven (...).” (SMETS J. Jeugdbeschermingsrecht, A.P.R., Deurne, 1996, blz. 71, nr. 136).

Waartoe dient het trouwens dat het Grondwettelijk Hof enerzijds in zijn arresten de ruime bevoegdheden van de gemeenschappen voor de bijstand aan personen beklemtoont, terwijl anderzijds, volgens datzelfde hof, de gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn om essentiële regels te bepalen met betrekking tot de concrete uitvoering van die bijstand op het terrein. Immers, de gemeenschappen zouden niet bevoegd zijn om te bepalen door wie en hoe de bijstand aan personen mag worden verleend, tenzij die bijstand wordt verleend door personen die verbonden zijn aan erkende of gesubsidieerde voorzieningen. Op die manier worden de gemeenschappen bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake bijstand aan personen in ruime mate afhankelijk gemaakt van de federale overheid. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat, wanneer de gemeenschappen in de uitoefening van hun bevoegdheid een nieuwe materie regelen en in dat raam nieuwe functies creëren, zij telkens aangewezen zijn op de federale overheid om de kwalificatievereisten voor die functies te regelen en om de voorwaarden te bepalen waaronder die functies mogen worden uitgeoefend. Wat als de federale overheid die kwalificatievereisten en voorwaarden niet wil regelen, hoewel een gemeenschap de noodzaak van zulke regeling aanvoelt?

Er kan worden opgemerkt er in de Vlaamse Gemeenschap al regelgeving bestaat die voorwaarden met betrekking tot de beroepsuitoefening oplegt aan natuurlijke personen, die niet verbonden zijn aan een voorziening.

Om toch zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt de aan de Vlaamse Regering verleende machtiging om kwalificatievereisten en voorwaarden te bepalen voor personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten en niet verbonden zijn aan een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse overheid, beperkt tot personen die niet onder een federale regelgeving betreffende de uitoefening van hun beroep vallen. Aldus is de bevoegdheid van de Vlaamse Regering complementair ten aanzien van de federale bevoegdheid. De Vlaamse Regering kan kwalificatievereisten bepalen voor personen die niet onder een federale regeling inzake vestigingsvoorwaarden vallen. En naarmate de federale overheid meer functies inzake bijstand aan personen aan kwalificatievereisten onderwerpt, vervalt voor die functies de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om kwalificatievereisten te bepalen.

In dit verband kan erop worden gewezen dat het Grondwettelijk Hof met betrekking tot een uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid al beslist heeft dat, om de gemeenschapsbevoegdheid niet uit te hollen, ook de gemeenschappen binnen bepaalde perken die bevoegdheid kunnen uitoefenen:

“M.b.t. artikel 22, eerste lid, GW, volgens hetwelk de uitzonderingen op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en de nadere bepaling van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht ‘door de wet’ worden bepaald, heeft het Arbitragehof, ditmaal om te vermijden dat de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden worden uitgehold, die bepaling derwijze geïnterpreteerd dat de erin voorziene bevoegdheid van de federale wetgever slechts betrekking kan hebben op algemene beperkingen, die van toepassing zijn op gelijk welke aangelegenheid, zodat de decreet- en ordonnantiegever bevoegd blijft om, voor wat de hem toegewezen aangelegenheden betreft, met eerbiediging van de algemene federale regelgeving, in specifieke beperkingen te voorzien.” (ALEN A., Twintig jaar grondwettigheidscontrole op wetgevende normen. Krachtlijnen van de rechtspraak

van het Arbitragehof van 1985 tot en met 2004, in: ALEN A., 20 jaar Arbitragehof, Mechelen, 2005, blz. 8, nr. 16).

III. KADERDECREET

Voorliggend ontwerp van decreet wordt opgevat als een kaderdecreet, waarin aan de Vlaamse Regering ruime bevoegdheden worden toegekend, zowel voor het bepalen van de activiteiten die deel uitmaken van de zorg- en bijstandsverlening als voor het bepalen van minimale kwalificatievereisten en van de wijze waarop die activiteiten worden uitgeoefend.

Bedoeling is wel om in dit ontwerp van decreet zoveel als mogelijk die taken van zorg- en bijstandsverlening te vermelden, die mogelijk zouden kunnen worden gekwalificeerd als taken die ook vallen onder de uitoefening van de verpleegkunde in de zin van het koninklijk besluit nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten, op basis van een zeer ruime interpretatie van laatstgenoemde taken.

Het toepassingsgebied van het decreet bestrijkt in principe de zorg- en bijstandsverlening door medewerkers van voorzieningen van de welzijnssector, die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse overheid, en door andere beroepsbeoefenaars die taken uitoefenen die binnen de bijstand aan personen vallen.

Wat de voorzieningen betreft die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap (voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, voorzieningen voor personen met een handicap, voorzieningen voor kinderopvang, centra voor algemeen welzijnswerk enzovoort), is het de bedoeling dat de Vlaamse Regering per categorie van erkende voorzieningen bepaalt welke activiteiten van zorg- en bijstandsverlening door die voorzieningen worden uitgeoefend en welke personen met welke kwalificatie die activiteiten mogen uitoefenen.

IV. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel bevat enkele definities.

Een ‘gebruiker’ is een natuurlijke persoon die vanuit een bepaalde nood een beroep doet op zorg- en bijstandsverlening.

In verband met de gemeenschapsbevoegdheid voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, vermeld in artikel 5, §1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft het Arbitragehof gesteld dat “(dit) beleid specifiek gericht is op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren. De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol. De bijstand waarin de gemeenschappen op grond van die bepaling kunnen voorzien is derhalve (...) niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in de overige onderdelen van artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...).” (Arbitragehof, arrest nr. 110/99 van 14 oktober 1999, overw. B.7.5.1).

Het is mogelijk dat een gebruiker niet vrijwillig gebruik maakt van zorg- en bijstandsverlening (onder andere gedwongen hulpverlening in de bijzondere jeugdbijstand, bewusteloze persoon enzovoort).

Zoals al bij de inleiding uiteengezet, is ‘zorg- en bijstandsverlening’ de hulp- of dienstverlening waarbij in de plaats van de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving activiteiten van het dagelijkse leven worden verricht die ze zelf zouden uitvoeren als ze daartoe in staat zouden zijn, of waarbij de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving worden ondersteund bij de uitvoering van die activiteiten.

Activiteiten van zorg- en bijstandsverlening kunnen onder meer bestaan uit hygiënische verzorging, het helpen bij bewegen of verplaatsen of het helpen toedienen van geneesmiddelen. Andere mogelijke activiteiten worden vermeld in de algemene toelichting en in het commentaar bij artikel 4 (zie verder).

Een welzijnsvoorziening is een organisatie die activiteiten uitoefent in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5, §1, II, 1°, 2° en 4° tot 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die organisatie is dus werkzaam in het raam van het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn (algemeen welzijnswerk, maatschappelijk

opbouwwerk enzovoort), het beleid inzake mindervaliden, het ouderenbeleid, de jeugdbescherming en de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie. Bovendien is vereist dat de organisatie erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse overheid. Het onder toezicht staan kan plaatsvinden in het raam van een subsidiëring door de overheid, maar ook op een andere wijze (onder andere in het raam van een door de overheid uitgereikt kwaliteitscertificaat of -attest).

Onder de welzijnsvoorzieningen vallen hier echter niet de organisaties die erkend zijn in het raam van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (artikel 5, §1, II, 3°, van voornoemde bijzondere wet). Deze voorzieningen vallen immers niet binnen het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin waartoe de inhoud van dit ontwerp van decreet zich beperkt.

Artikel 3

Dit ontwerp van decreet situeert zich binnen de persoonsgebonden aangelegenheden met betrekking tot de bijstand aan personen (artikel 5, §1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Het wil zich niet inlaten met het gezondheidsbeleid (artikel 5, §1, I, van die bijzondere wet).

Bijgevolg worden van de toepassing van het ontwerp van decreet uitdrukkelijk uitgesloten:

1° natuurlijke personen die voldoen aan de in de regelgeving betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen gestelde voorwaarden voor de wettelijke uitoefening van een gezondheidszorgberoep. Voor zover deze personen bij de uitoefening van hun beroep ook taken van zorg- en bijstandsverlening zouden uitvoeren, voldoen ze alleszins aan minimale kwalificatievereisten die door de federale overheid zijn opgelegd bij of krachtens KB nr. 78. Voorts is het niet nodig om voor hen die taken af te bakenen ten aanzien van taken die vallen onder de uitoefening van een gezondheidszorgberoep. Voor zover ze zouden tewerkgesteld zijn in een welzijnsvoorziening, zoals in artikel 2 gedefinieerd, kunnen zo nodig in de sectorale erkennings- of subsidieregeling voorwaarden worden ingeschreven over sommige aspecten van de uitoefening van hun functie binnen die voorziening, die buiten het toepassingsgebied van de federale regelgeving betreffende de

uitoefening van de gezondheidszorgberoepen vallen;

- 2° natuurlijke personen die tewerkgesteld zijn bij voorzieningen die vallen onder het gezondheidsbeleid, vermeld in artikel 5, §1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Voor meerdere van deze voorzieningen (ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten, rust- en verzorgingstehuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen en centra voor dagverzorging, enzovoort) worden de organieke regeling en/of de basiserkeningsnormen bepaald door de federale overheid. Bovendien zijn aan die voorzieningen doorgaans voldoende beroepsbeoefenaars van gezondheidszorgberoepen verbonden om ook die taken van zorg- en bijstandsverlening uit te oefenen waarvan sommigen voorhouden dat ze onder de uitoefening van de verpleegkunde vallen. De wijze waarop de bedoelde personen tewerkgesteld zijn (arbeidsovereenkomst of andere overeenkomst met de voorziening, uitzendarbeid) is niet relevant.

Hiermee wordt duidelijk aangegeven dat, in tegenstelling tot wat de Raad van State suggereert, dit ontwerp van decreet in geen geval activiteiten wil regelen die vallen onder de uitoefening van een gezondheidszorgberoep. Evenmin wil dit ontwerp zich inlaten met de uitoefening van gezondheidszorgberoepen als zodanig.

Conform artikel 128, §2, van de Grondwet is dit ontwerp van decreet ook niet van toepassing ten aanzien van natuurlijke personen die, hoewel ze beroepshalve zorg- en bijstandsverlening verstrekken aan gebruikers, gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en geen activiteiten verrichten in het Nederlandse taalgebied. Enkel als ze verbonden zijn aan een welzijnsvoorziening die door de Vlaamse overheid is erkend of onder het toezicht van die overheid staat, is dit ontwerp van decreet op hen van toepassing.

Artikel 4

De zorg- en bijstandsverlening omvat meerdere zorgdimensies die op hun beurt bestaan uit verschillende activiteiten. Sommige activiteiten worden in dit artikel zelf vermeld; de andere activiteiten zullen, per zorgdimensie, door de Vlaamse Regering worden bepaald of geconcretiseerd. Dit verklaart ook het

gebruik van de woorden ‘onder meer’. Uiteraard kan de Vlaamse Regering slechts andere activiteiten bepalen of concretiseren voor zover ze kunnen worden ingepast in de definitie van zorg- en bijstandsverlening, zoals bepaald in artikel 2, 2°. Het moet dus gaan om activiteiten van het dagelijkse leven, met uitsluiting van medische handelingen.

Het is de bedoeling om in dit artikel 4 zoveel mogelijk activiteiten van het dagelijkse leven op te nemen, waarvan sommigen ten onrechte vinden dat ze ook vervat liggen in de lijst van verpleegkundige activiteiten die is vastgesteld bij of krachtens het koninklijk besluit nr. 78. Aldus worden die activiteiten decretaal verankerd met het oog op een maximale rechtsbescherming van degenen die de activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren.

De bedoelde zorgdimensies zijn:

- 1° lichamelijke zorg. Daartoe behoren onder meer de volgende activiteiten: het observeren en signaleren bij de gebruiker van veranderingen op fysiek vlak (zoals meten van de polsslag en de lichaamstemperatuur en het meedelen van de resultaten van die meting, mictie en stoelgang, behoefte aan hulpmiddelen); hygiënische verzorging met inbegrip van dagelijks toilet, intiem toilet, bad, mondhygiëne, haarverzorging en nagelverzorging, reiniging van gebit/kunstgebit, scheren en opmaak; ondersteuning van de fysieke veiligheid van de gebruiker en zorg voor diens comfort; hulp bij aan- en uitkleden; hulp bij het bewegen en verplaatsen; hulp bij eten en drinken; beperkte en elementaire verzorging (verzorgen van huidirritaties, voorkomen van drukletsels); hulp bij toiletgang met inbegrip van het verversen van een stomazakje bij geheelde stoma, gebruik van urinaal/bedpan en verzorging bij incontinentie; hulp bij het aanbrengen en verwijderen van een prothese of van steunkousen; bijstand verlenen bij het nemen van geneesmiddelen; eerste hulp bij ongevallen ongeacht de ernst van de situatie; hygiënisch onderhouden en inrichten van de slaapkamer en het bed; hygiënische opdrachten (reinigen en ontsmetten van gebruikt materiaal); uitvoeren van ondersteunende activiteiten bij functionele screening; rekening houden met de medische adviezen; algemene gezondheidsopvoeding en -voorlichting; toezicht houden bij onder meer rusteloze cliënten en stervenden.

Vanuit dezelfde redenering impliceert dit inzake zorg- en bijstandsverlening voor kinderen onder

meer volgende activiteiten: constant observeren van het fysieke welbevinden van een kind en het onmiddellijk meedelen van elke onregelmatigheid (koorts, daling eetlust, huiduitslag, valpartij, onverklaarbare huilbuien, reflux, diarree, obstipatie, enzovoort) aan de verantwoordelijke van het centrum door een opvoed(st)er in een centrum voor kinderzorg en gezinsondersteuning; omgaan met zieke kinderen en kinderen met extra zorgbehoefte door een begeleid(st)er kinderopvang aan huis, met inbegrip van het verzorgen van een ziek kind; het in opdracht zorg dragen voor het geneesmiddelengebruik van het zieke kind; het opvolgen van het verloop van de ziekte en het signaleren van problemen met of veranderingen in de gezondheidstoestand van het kind; het toepassen van (opgelegde) maatregelen ter preventie van infecties; het begeleiden van het kind met extra zorgbehoefte; het opvolgen van een kind dat extra zorg nodig heeft en het signaleren van problemen met of veranderingen in de toestand van het kind;

2° psychosociale ondersteuning. Daartoe behoren onder meer de volgende activiteiten: het opmerken en begrijpen van psychosociale en emotionele problemen zoals rouwverwerking, vereenzaming, depressie, stress, en het bieden van ondersteuning bij de verwerking van die problemen; het opvangen en signaleren van problemen en het stimuleren van zelfzorg; het bijstaan van de gebruiker en zijn leefomgeving in moeilijke momenten; actief en meelevend luisteren; het observeren en signaleren bij de gebruiker van veranderingen op psychisch en sociaal vlak;

3° pedagogische of agogische ondersteuning. Daartoe behoren onder meer de volgende activiteiten: ondersteuning bij de verzorging of opvoeding van kinderen (knippen van nagels, verzorgen van de navel, geven van een badje, bereiden, bewaren en toedienen van leeftijdsrelevante voeding, aan- en uitkleden van kinderen, te slapen leggen van kinderen, correct toedienen van voorgeschreven medische verzorging en geneesmiddelen); ondersteuning bij mobiliteitsproblemen, revalidatie en therapietrouw; ondersteuning bij het financiële beheer/gezinsbudget; ondersteuning bij de uitvoering van administratieve handelingen.

De vernoemde zorgdimensies zullen in de praktijk vaak niet tot de exclusieve taak of kerntaken behoren van de zorg- en bijstandsverleners. Eerder worden

activiteiten, behorend tot deze zorgdimensies, verricht vanuit een persoonsgerichte aandacht tijdens de aanwezigheid in de zorg.

Omdat volgens de Raad van State uit de tekst onvoldoende blijkt dat zorg- en bijstandsverleners die werkzaam zijn in erkende welzijnsvoorzieningen, die activiteiten mogen of moeten uitoefenen, wordt in artikel 5 expliciet vermeld: “Ongeacht of hij bij een welzijnsvoorziening tewerkgesteld is of niet, mag niemand beroepshalve (...) zorg- en bijstandsverlening verstrekken (...)”. Uiteraard betreft het de zorg- en bijstandsverlening, geregeld in dit ontwerp van decreet en nader beschreven bij of krachtens artikel 4. De wijze waarop een zorg- en bijstandsverlener tewerkgesteld is (arbeidsovereenkomst of andere overeenkomst met de voorziening, uitzendarbeid) is niet relevant. Het volstaat dat hij activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht onder toezicht van die voorziening.

Artikel 5

Dit artikel verbiedt iemand om beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening, die in artikel 4 worden vermeld of door de Vlaamse Regering verder worden bepaald, uit te oefenen als die persoon niet beantwoordt aan de minimale kwalificatievereisten die de Vlaamse Regering zal bepalen. Het maakt daarbij niet uit of die activiteiten in residentieel (in een voorziening waar de gebruikers verblijven) of semiresidentieel (in een voorziening waar gebruikers gedurende een gedeelte van de dag verblijven) verband dan wel ambulant (aan een gebruiker die zich buiten een voorziening bevindt) of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker worden uitgeoefend. Het natuurlijke thuismilieu is de plaats waar de gebruiker effectief woont of inwoont, met uitsluiting van de collectieve woonvormen waar personen op een duurzame wijze verblijven en gehuisvest zijn en waar geheel of gedeeltelijk de gebruikelijke huishoudelijke dienstverlening en gezinszorg worden geboden (onder andere rusthuizen).

De Vlaamse Regering zal die kwalificatievereisten bepalen, hetzij per zorgdimensie als vermeld in artikel 4 (lichamelijke zorg, psychosociale ondersteuning of pedagogische of agogische ondersteuning), of per groep van activiteiten die van eenzelfde zorgdimensie of van verschillende zorgdimensies deel uitmaken. De Vlaamse Regering kan daarbij rekening houden met de categorieën van gebruikers die vallen onder

de toepassing van artikel 5, §1, II, 1°, 2°, 4°, 5°, 6° of 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals minderjarigen en gezinnen, personen met een handicap en ouderen.

Personen die vallen onder het beleid inzake het ont-haal en de integratie van inwijkelingen (artikel 5, §1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) worden hier dus niet als een categorie van gebruikers aangemerkt. Het feit dat die personen als zodanig niet onder het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet vallen, staat er uiteraard niet aan in de weg dat zij wel, naargelang het geval, als minderjarige, als lid van een gezin, als persoon met een handicap, als oudere enzovoort, tot de categorieën van gebruikers kunnen behoren. Maar zoals al gezegd in het com-mentaar bij artikel 2, valt het beleid inzake het ont-haal en de integratie van inwijkelingen niet binnen het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin, waartoe dit ontwerp van decreet zich wenst te beper-ken.

Minimale kwalificatievereisten zullen zowel worden bepaald ten aanzien van de medewerkers van wel-zijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, als ten aanzien van andere personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening verrichten. Enkel op die wijze kan ten aanzien van de gebruiker een mini-maal kwaliteitsniveau in de zorg- en bijstandsverle-ning worden gewaarborgd.

Wat personen betreft die geen medewerkers zijn van welzijnsvoorzieningen, kunnen dus geen kwalificatie-vereisten worden opgelegd aan personen die volgens artikel 3 buiten het toepassingsgebied van het ont-werp van decreet vallen. Evenmin kunnen dergelijke vereisten worden opgelegd aan personen die zorg- en dienstverlening verstrekken waarvoor al kwalificatie-vereisten zijn vastgelegd door de federale overheid. Aldus wil de Vlaamse Gemeenschap de federale bevoegdheid voor de vestigingsvoorwaarden zoveel mogelijk respecteren, zoals al gezegd in de algemene toelichting.

Bij het bepalen van de minimale kwalificatievereisten zal de Vlaamse Regering ook rekening (kunnen) hou-den met elders verworven competenties.

Het in artikel 5 vervatte verbod om zorg- en bij-standsverlening te verstrekken als men niet aan de minimale kwalificatievereisten voldoet, moet worden

gelezen samen met de bepalingen die in artikel 9 ver-vat liggen en die het mogelijk maken een administra-tieve geldboete op te leggen. Van dat verbod kan in sommige gevallen worden afgeweken, zoals bepaald in artikel 10.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt dat de personen die onderworpen zijn aan de minimale kwalificatievereisten, vermeld in artikel 5, moeten zorgen voor een goede commu-nicatie, samenspraak en overleg met de gebruiker en desgevallend de mantelzorgers, de vrijwilligers en de andere professionele zorgverleners die betrokken zijn in de zorgsituatie van de gebruiker.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd daartoe nadere regels te bepalen.

De zorg- en bijstandsverleners verplichten tot com-municatie, overleg en samenspraak zal er ongetwijfeld toe bijdragen de kwaliteit van de zorg- en bijstands-verlening te verhogen door een betere afstemming ervan op de zorgsituatie van de gebruiker.

De zorg- en bijstandsverleners zijn bij het verstrek-ken van zorg en bijstand alleszins gebonden door het beroepsgeheim. Artikel 458 van het Strafwetboek is op hen van toepassing. Dat neemt niet weg dat ze informatie die door het beroepsgeheim wordt gedekt, kunnen delen met andere hulpverleners die hun medewerking verlenen aan de zorg- en bijstandsver-lening aan de betrokken gebruiker. Die hulpverleners moeten eveneens door het beroepsgeheim gebon-den zijn. Bovendien moet de informatie-uitwisseling noodzakelijk zijn voor de zorg- en bijstandsverlening aan de gebruiker over wie de informatie handelt. Ter zake moeten de vereisten betreffende het gedeelde beroepsgeheim worden nageleefd (zie VAN DER STRAETE I. en PUT J., Beroepsgeheim en hulpver-lening, Brugge, 2005, blz. 210 e.v.).

Artikel 7

De Vlaamse Regering kan personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrich-ten en geen medewerker zijn van een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap, verplichten om zich te laten registreren. Ze bepaalt dan de nadere regels voor die registratie.

Deze bepaling richt zich tot de personen aan wie krachtens artikel 5 kwalificatievereisten worden opgelegd.

Deze bepaling richt zich dus niet tot personen die vermeld zijn in artikel 3 en evenmin tot andere zorg- en dienstverleners voor wie door de federale overheid kwalificatievereisten zijn bepaald. Aldus geldt de registratieplicht niet voor beoefenaars van de gezondheidszorgberoepen. Die personen ontleen immers de legitimatie voor het uitoefenen van hun beroep aan het koninklijk besluit nr. 78. Evenmin geldt de registratieplicht voor kappers, schoonheidsspecialisten en voetverzorgers, welke beroepen door de federale overheid zijn geregeld. Overigens vloeit uit het gebruik van het woord ‘activiteiten’ voort, dat personen die slechts één activiteit van zorg- en bijstandsverlening als bepaald bij of krachtens artikel 4, verrichten, niet aan registratie onderworpen kunnen worden.

Evenwel kan het aangewezen zijn een registratieverplichting op te leggen aan personen die niet verbonden zijn aan een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse overheid, en die bijvoorbeeld beroepshalve zorgbehoevende personen in de thuiszorg ondersteuning bieden bij activiteiten van het dagelijkse leven zoals wassen, kleden, hulp bij het verplaatsen enzovoort.

Als die zorg- en bijstandsverleners zich laten registreren, kunnen ze gemakkelijker worden gedetecteerd waardoor het toezicht, waarvan sprake in artikel 8, op een meer efficiënte wijze kan worden uitgeoefend.

Artikel 8

Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering om het toezicht op de naleving van de bepalingen van de artikelen 5 tot en met 11 te regelen.

De personen, belast met dat toezicht, hebben het recht om het kantoor van zorg- en bijstandsverleners of van personen omtrent wie ernstige aanwijzingen bestaan dat ze zorg- en bijstandsverlening verstrekken, te bezoeken en ter plaatse kennis te nemen van alle stukken met betrekking tot de uitoefening van de activiteiten betreffende zorg- en bijstandsverlening. Hun vaststellingen hebben bewijskracht tot het tegendeel bewezen is.

De bepaling wil rekening houden met het principe van de onschendbaarheid van de woning. Vandaar

dat, zonder instemming van de betrokkene, het kantoor niet kan worden betreden als het deel uitmaakt van diens woning.

Artikel 9

Om regels afdwingbaar te maken volstaat het niet om het toezicht op de naleving ervan te organiseren. Afdwingbaarheid veronderstelt ook dat de niet-naleving van de regels kan worden gesanctioneerd.

Dit artikel voert een administratieve geldboete in die kan worden opgelegd aan:

- natuurlijke personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder te voldoen aan de kwalificatievereisten die daarvoor ter uitvoering van artikel 5 zijn bepaald;
- natuurlijke of rechtspersonen die een niet-gekwalificeerde persoon belasten met het verrichten van meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening.

Wanneer de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 6 regels inzake communicatie, overleg en samenspraak bepaalt voor het verrichten van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening of wanneer ze ter uitvoering van artikel 7 een registratieplicht invoert, kan ze het opleggen van die administratieve geldboete ook mogelijk maken ten aanzien van:

- natuurlijke personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de regels na te leven, die bepaald zijn in artikel 6 (bewaren beroepsgeheim) of die eventueel door de Vlaamse Regering bepaald zullen worden ter uitvoering van artikel 6;
- natuurlijke personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de registratieverplichting na te leven.

Uit het gebruik van de woorden “activiteiten van zorg- en bijstandsverlening” volgt dat het niet de bedoeling is een administratieve geldboete op te leggen aan personen die slechts één bepaalde activiteit van zorg- en bijstandsverlening verrichten, weze het professioneel. Wellicht kunnen dergelijke personen bezwaarlijk beschouwd worden als zorg- en bijstandsverleners in de zin van dit decreet.

De Vlaamse Regering zal de nadere regels bepalen voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete. Ze wijst de ambtenaren aan die de geldboete kunnen opleggen. Vooraleer een administratieve geldboete kan worden opgelegd, zal de zorg- en bijstandsverlener in gebreke moeten worden gesteld om zich binnen een bepaalde termijn te conformeren aan de in de brief tot ingebrekestelling expliciet vermelde bepaling(en) die door hem niet zijn nageleefd. De rechten van verdediging van de in gebreke blijvende zorg- en bijstandsverlener zullen worden gerespecteerd: de zorg- en bijstandsverlener zal de mogelijkheid worden geboden om te worden gehoord alvorens de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete zal worden genomen.

Voor de toepassing van administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter moet – volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State – een systeem van rechtsbescherming bestaan dat voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en uit de Belgische Grondwet. Verwijzend naar het arrest nr. 47650/99 van 4 maart 2004 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (inzake *Silvester's Horeca Service t/ België*), stelt de Raad van State:

“Uit dat arrest vloeit derhalve voort dat, wanneer het bestuur de administratieve geldboete vermag te moduleren, zoals te dezen, de rechter bij wie een beroep tegen het opleggen van die geldboete of tegen de weigering tot modulering ervan aanhangig is, over dezelfde bevoegdheid dient te beschikken. Ook in de rechtspraak van het Arbitragehof komt dezelfde vereiste naar voren, waar het hof vereist dat in zulk een geval ‘niets van hetgeen onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, aan de toetsing van de rechtbank ontsnapt.

Bovendien dient het beroep bij de rechter tegen de oplegging van de administratieve geldboete een schorsend karakter te hebben. Te dien aanzien kan worden verwezen naar een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving.” (advies nr. 39.856/3 bij een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *Gedr. St. Vl. P.*, 2005-2006, nr. 9850/1, blz. 95-97).

De Raad van State merkt in dat verband op dat de Raad van State, afdeling administratie, waarbij het beroep tegen een administratieve geldboete aanhangig kan worden gemaakt als geen andere rechter over

de bevoegdheid beschikt om van zulk beroep kennis te nemen, niet over de vereiste bevoegdheid tot modulering beschikt.

Vandaar dat het hier noodzakelijk is een beroepsmogelijkheid bij de politierechtbank in te bouwen. Enkel op die manier kunnen de rechten van zorg- en bijstandsverleners, aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, voldoende worden gevrijwaard. Tevens wordt bepaald dat het beroep schorsend werkt.

Als de administratieve geldboete niet betaald wordt, wordt de geldboete bij dwangbevel ingevorderd. De Vlaamse Regering wijst de ambtenaren aan die een dwangbevel kunnen geven en uitvoerbaar verklaren. Een dwangbevel wordt betekend bij deurwaardersexploot met bevel tot betaling.

Ter wille van de rechtszekerheid voor de zorg- en bijstandsverleners aan wie een geldboete werd opgelegd, is het noodzakelijk een termijn te bepalen binnen dewelke de Vlaamse Gemeenschap de betaling van de opgelegde administratieve geldboete kan vorderen. De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 10

Dit ontwerp van decreet is, volgens het eerste lid, niet van toepassing op personen die beroepshalve zorg en bijstand verlenen aan slechts één gebruiker. Hierbij kan men denken aan de persoon met wie de gebruiker een arbeidsovereenkomst voor dienstboden heeft gesloten en die ter uitvoering van die overeenkomst ook activiteiten van zorg- en bijstandsverlening zou verrichten. Het is evenmin van toepassing als die personen zorg- en bijstandsverlening verstrekken aan meerdere gebruikers voor zover die op hetzelfde adres wonen en tot hetzelfde gezin behoren. Wanneer de gebruikers wel op hetzelfde adres wonen, maar niet tot hetzelfde gezin behoren (bijvoorbeeld in collectieve woonvormen, kloostergemeenschappen en dergelijke) blijft het ontwerp van decreet onverminderd van toepassing.

Bij een gemotiveerd besluit van de Vlaamse Regering kunnen nog andere personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten,

worden uitgesloten van het toepassingsgebied van dit decreet.

Eveneens bij een gemotiveerd besluit kan de Vlaamse Regering personen, die uitgesloten zijn door het eerste lid, toch onderwerpen aan de toepassing van dit ontwerp van decreet als ze dit noodzakelijk acht. Zo zou de Vlaamse Regering bijvoorbeeld kunnen overwegen om dit ontwerp van decreet van toepassing te verklaren op de persoonlijke assistent, vermeld in artikel 16, 4°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

Artikel 11

De Vlaamse Regering zal overgangsmaatregelen bepalen voor personen die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen, zonder dat ze beantwoorden aan de kwalificatievereisten die de regering zal bepalen. Op die manier zullen die personen de nodige tijd krijgen om zich in regel te stellen.

Artikel 12

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de bepalingen van dit decreet. Om alvast minstens voor de activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die in het ontwerp van decreet zelf worden opgesomd, rechtszekerheid te bieden aan die zorg- en bijstandsverleners die tewerkgesteld zijn bij een welzijnsvoorziening die erkend of gesubsidieerd wordt door de Vlaamse Gemeenschap of onder haar toezicht staat, wordt meteen de tiende dag na bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad uitvoering gegeven aan de bepalingen 1 tot en met 6 van het ontwerp van decreet.

Omdat het noodzakelijk is om kwalificatievereisten te bepalen om die activiteiten van zorg- en bijstandsverlening te kunnen verrichten, wordt in afwachting van de bepaling van de minimale kwalificatievereisten door de Vlaamse Regering, verwezen naar de kwalificatievereisten zoals geldend in de bestaande erkennings-, subsidiërings- of toezichtsregeling van de betreffende welzijnsvoorzieningen.

Voor het overige bepaalt de Vlaamse Regering voor elk van de bepalingen in het decreet de datum van inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin,*

Steven VANACKERE

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende de zorg- en bijstandsverleners
en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

HOOFDSTUK I

Algemene bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° gebruiker: een natuurlijke persoon die vanuit een bepaalde nood, al dan niet vrijwillig, een beroep doet op zorg- en bijstandsverlening;
- 2° zorg- en bijstandsverlening: hulp- of dienstverlening waarbij in de plaats van de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving activiteiten van het dagelijkse leven worden verricht die ze zelf zouden uitvoeren als ze daartoe in staat zouden zijn, of waarbij de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving worden ondersteund bij de uitvoering van die activiteiten. Die hulp- en dienstverlening wordt verstrekt buiten de verzorgingsinstellingen, vermeld in artikel 34, 6°, 11° en 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

HOOFDSTUK II

Zorg- en bijstandsverlening

Artikel 3

Niemand mag beroepshalve in residentieel of semiresidentieel verband, ambulant of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker zorg en bijstand als omschreven in dit hoofdstuk verlenen aan een gebruiker als hij niet beantwoordt aan de minimale kwalificatievereisten die de Vlaamse Regering bepaalt.

De Vlaamse Regering bepaalt die kwalificatievereisten per zorgdimensie als vermeld in artikel 5, of per groep van activiteiten die van die zorgdimensies deel uitmaken. Ze kan daarbij rekening houden met de categorieën van gebruikers die vallen onder de toepassing van artikel 5, §1, II, 1°, 2°, 4°, 5°, 6° of 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals minderjarigen en gezinnen, personen met een handicap en ouderen.

Artikel 4

De Vlaamse Regering kan per zorgdimensie als vermeld in artikel 5, of per activiteit of groep van activiteiten die van die zorgdimensies deel uitmaakt of uitmaken, voorwaarden bepalen waaronder de personen, vermeld in artikel 3, zorg en bijstand mogen verlenen.

Die personen zijn gebonden door de geheimhoudingsplicht, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, met betrekking tot de gegevens waarvan ze bij het verlenen van zorg en bijstand kennis krijgen en die daarmee verband houden.

Artikel 5

De zorg- en bijstandsverlening omvat de volgende zorgdimensies:

- 1° lichamelijke zorg, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: het observeren en signaleren bij de gebruiker van veranderingen op fysiek vlak; hygiënische verzorging met inbegrip van mondhygiëne, hulp bij het bewegen en verplaatsen, hulp bij eten en drinken, hulp bij toiletgang met inbegrip van het verversen van een stomazakje bij geheelde stoma, hulp bij het aanbrengen en verwijderen van een prothese of van steunkousen, handelingen in verband met de signaalfunctie waaronder het meten van de polsslag en de lichaamstemperatuur en het meedelen van de resultaten van die meting, bijstand verlenen bij het nemen van geneesmiddelen;
- 2° psychosociale ondersteuning, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: het opmerken en begrijpen van psychosociale en emotionele problemen en het bieden van ondersteuning bij de verwerking ervan, het opvangen en signaleren van problemen en het stimuleren van zelfzorg, het bijstaan van de gebruiker en zijn leefomgeving in moeilijke momenten;
- 3° pedagogische of agogische ondersteuning, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: ondersteuning bij de verzorging of opvoeding van kinderen, ondersteuning bij mobiliteitsproblemen en revalidatie.

Met behoud van de toepassing van het eerste lid bepaalt of concretiseert de Vlaamse Regering per zorgdimensie de verschillende activiteiten die daarvan deel uitmaken.

Artikel 6

De Vlaamse Regering kan personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten en niet verbonden zijn aan een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap, verplichten om zich te laten registreren.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor die registratie.

Artikel 7

De Vlaamse Regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk.

De personen, belast met het toezicht, hebben het recht om het kantoor van elke persoon die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht of over wie ernstige aanwijzingen bestaan dat hij beroepshalve meerdere van die activiteiten verricht, te bezoeken en ter plaatse zelf kennis te nemen van alle stukken met betrekking tot de uitoefening van die activiteiten.

Hun vaststellingen hebben bewijskracht tot het tegendeel bewezen is.

Artikel 8

Een administratieve geldboete van 500 tot 5000 euro kan worden opgelegd aan:

- 1° personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder te voldoen aan de kwalificatievereisten die daarvoor ter uitvoering van artikel 3 zijn bepaald;
- 2° personen die een persoon als vermeld in 1° belasten met het verrichten van meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening;
- 3° personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de voorwaarden, bepaald bij of ter uitvoering van artikel 4, na te leven;
- 4° personen die beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de verplichting, bepaald ter uitvoering van artikel 6, na te leven.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete. Ze wijst de ambtenaren aan die de geldboete kunnen opleggen.

De betrokkene kan op straffe van verval van het recht tot het instellen van een beroep binnen een termijn van vijftien dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd, tegen die beslissing met een verzoekschrift een beroep instellen bij de politierechtbank. Dat beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

Als de administratieve geldboete niet betaald wordt, wordt de geldboete bij dwangbevel ingevorderd. De Vlaamse Regering wijst de ambtenaren aan die een dwangbevel kunnen geven en uitvoerbaar verklaren. Een dwangbevel wordt betekend bij deurwaardersexploot met bevel tot betaling.

De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 9

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op personen die beroepshalve zorg en bijstand verlenen aan slechts één gebruiker of aan meerdere gebruikers als die op hetzelfde adres wonen en behoren tot hetzelfde gezin.

In afwijking van het eerste lid kan de Vlaamse Regering bij een gemotiveerd besluit andere personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten, uitsluiten van of onderwerpen aan het toepassingsgebied van dit hoofdstuk.

Artikel 10

De Vlaamse Regering bepaalt overgangsmaatregelen voor personen die op de datum van inwerkingtreding van artikel 3 beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen zonder dat ze aan de kwalificatievereisten beantwoorden.

HOOFDSTUK III

Opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden

Artikel 11

De Vlaamse Regering regelt de inhoud en de duur van de opleiding tot polyvalent verzorgende en het uitreiken van het bekwaamheidsattest van polyvalent verzorgende. Een polyvalent verzorgende is een personeelslid dat hulp- en dienstverlening verstrekt op het vlak van persoonsverzorging, huishoudelijke hulpverlening, psychosociale ondersteuning of algemene (ped)agogische ondersteuning in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker of binnen een residentiële voorziening.

De Vlaamse Regering erkent en subsidieert opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden. Ze bepaalt de erkenningsvoorwaarden en de procedure voor het verlenen en intrekken van de erkenning. De erkenningsvoorwaarden hebben minstens betrekking op de rechtsvorm, de werking, het personeel en de infrastructuur van de centra. De Vlaamse Regering regelt het subsidiebedrag, de subsidievoorwaarden en de procedure voor het verlenen, stopzetten en terugvorderen van de subsidie. Ze regelt het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidievoorwaarden en op het gebruik van de subsidie.

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Artikel 12

De Vlaamse Regering bepaalt voor elke bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding, met uitzondering van artikel 11 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2000.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Inge VERVOTTE

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Brussel, 13 maart 2007
AG-IT/07-049

Mevr. VERVOTTE Inge
VI. minister Welzijn, Volksgezondheid & Gezin
Koolstraat 35

1000 BRUSSEL

Mevrouw de Minister,

Op 14 februari 2007 heeft u de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden.

Ik heb de eer u te melden dat de SERV vanuit sociaal-economische invalshoek geen bemerkingen heeft bij het voorgelegde voorontwerp van decreet.

Ik hoop, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met de meeste hoogachting,

i.o.

Caroline Copers
voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

CE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.544/VR/3
VAN 2 OKTOBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 20 maart 2007 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de zorg- en bijstandsverleners en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 25 september 2007 (derde kamer) en 2 oktober 2007 (verenigde kamers), het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een regeling in te voeren inzake de minimale kwalificatievereisten waarover personen moeten beschikken die beroepshalve zorg en bijstand verlenen, de voorwaarden waaronder de zorg en de bijstand mag worden verleend en de registratie van personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten, enerzijds, en een regeling inzake de opleiding tot polyvalent verzorgende en de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalent verzorgenden, anderzijds.

Daartoe wordt gedefinieerd wat moet worden verstaan onder "gebruiker" en onder "zorg- en bijstandsverlening". Met het eerste begrip wordt bedoeld "een natuurlijke persoon die vanuit een bepaalde nood, al dan niet vrijwillig, een beroep doet op zorg- en bijstandsverlening". Met het tweede begrip wordt bedoeld de "hulp- of dienstverlening waarbij in de plaats van de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving activiteiten van het dagelijkse leven worden verricht die ze zelf zouden uitvoeren als ze daartoe in staat zouden zijn, of waarbij de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving worden ondersteund bij de uitvoering van die activiteiten", en die wordt verstrekt buiten de verzorgingsinstellingen bedoeld in artikel 34, eerste lid, 6°, 11° en 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (artikel 2).

Er wordt bepaald dat niemand beroepshalve in residentieel of semiresidentieel verband, ambulant of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker, zorg en bijstand mag verlenen aan een gebruiker als hij niet beantwoordt aan de door de Vlaamse Regering bepaalde minimale kwalificatievereisten. De kwalificatievereisten worden bepaald per zorgdimensie ⁽¹⁾ of per groep van activiteiten die van die zorgdimensies deel uitmaken; daarbij kan rekening worden gehouden met de categorieën van gebruikers die vallen onder de toepassing van artikel 5, § 1, II, 1°, 2°, 4°, 5°, 6° of 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (artikel 3).

De Vlaamse Regering kan tevens per zorgdimensie of per activiteit of groep van activiteiten die van die zorgdimensies deel uitmaakt of deel uitmaken, voorwaarden

⁽¹⁾ Namelijk de lichamelijke zorg, de psychosociale ondersteuning en de pedagogische of de agogische ondersteuning (artikel 5).

LM

42.544/VR

bepalen waaronder zorg en bijstand mag worden verleend. In het ontwerp zelf wordt bepaald dat de geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek geldt (artikel 4).

De Vlaamse Regering kan een registratieplicht invoeren voor personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten en die niet verbonden zijn aan een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap. Zij bepaalt de nadere regels voor die registratie (artikel 6).

Het organiseren van het toezicht op de naleving van de bepalingen van het desbetreffende hoofdstuk van het ontwerp wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering, en er wordt aan de personen die belast zijn met het toezicht erop toegang verleend tot het kantoor van de zorg- en bijstandverleners of van de personen waarover ernstige aanwijzingen bestaan dat zij beroepshalve meerdere activiteiten van zorg en bijstand verlenen, evenals een inzagerecht in alle stukken met betrekking tot de uitoefening van die activiteiten. Ook wordt de bewijskracht van de vaststellingen geregeld (artikel 7).

De niet-naleving van de kwalificatievereisten, van de voorwaarden inzake de uitoefening van de zorg en de bijstand en van de registratieplicht wordt bestraft met een administratieve geldboete van 500 tot 5 000 euro die door daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren kan worden opgelegd. Beroep hiertegen staat open bij de politierechtbank. Bij niet-betaling kan een dwangbevel worden uitgevaardigd. De vordering tot "voldoening" van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar en de verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek (artikel 8).

De regeling is niet van toepassing op personen die beroepshalve zorg en bijstand verlenen aan slechts één gebruiker of aan meerdere gebruikers die op hetzelfde adres wonen en behoren tot hetzelfde gezin. De Vlaamse Regering kan andere personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten, uitsluiten van of onderwerpen aan het toepassingsgebied van de regeling (artikel 9).

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd overgangsmaatregelen te bepalen voor personen die op de datum van inwerkingtreding van artikel 3 van het ontwerp

.../...

LM

42.544/VR

beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen zonder dat ze aan de gestelde kwalificatievereisten voldoen (artikel 10).

Inzake de opleiding tot polyvalent verzorgende ⁽²⁾ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de inhoud en de duur van de opleiding te regelen, evenals om regels te bepalen betreffende het uitreiken van een bekwaamheidsattest. De Vlaamse Regering erkent en subsidieert opleidingscentra voor polyvalent verzorgenden. Ze bepaalt de erkenningsvoorwaarden, die minstens betrekking hebben op de rechtsvorm, de werking, het personeel en de infrastructuur van de centra, evenals de procedure voor het verlenen en het intrekken van de erkenning. Ze omschrijft het subsidiebedrag, de subsidievoorwaarden en de procedure voor het verlenen, het stopzetten en het terugvorderen van de subsidie. Tot slot regelt de Vlaamse Regering het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidievoorwaarden en op het gebruik van de subsidie (artikel 11).

De Vlaamse Regering stelt voor elke bepaling van het ontwerp de datum van inwerkingtreding vast, met uitzondering van artikel 11, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2000 (artikel 12).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervan gezocht in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽³⁾, dat betrekking heeft op de "bijstand aan personen".

(2) Een polyvalent verzorgende is een personeelslid dat hulp- en dienstverlening verstrekt op het vlak van persoonsverzorging, huishoudelijke hulpverlening, psychosociale ondersteuning of algemene pedagogische of agogische ondersteuning in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker of binnen een residentiële voorziening.

(3) Het om advies voorgelegde ontwerp bevat tal van - soms verregaande - delegaties aan de Vlaamse Regering. Binnen het raam van het onderzoek naar de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap waartoe de verenigde kamers van de afdeling wetgeving zich beperken, kan geen uitspraak worden gedaan over de toelaatbaarheid van deze delegaties, en uiteraard kan bij dit bevoegdheidsonderzoek niet worden vooruitgelopen op de manier waarop de Vlaamse Regering aan deze delegatiebepalingen uitvoering zal geven.

Het ontwerp slaat evenwel mede op bepaalde handelingen van lichamelijke zorg die deels kunnen worden beschouwd als verpleegkundige handelingen in de zin van artikel 21*quinquies* van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Het ontwerp dient derhalve ook te worden onderzocht in het licht van artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn voor een aantal aspecten van het gezondheidsbeleid.

3. Het is evenwel zo dat het ontwerp voor het grootste deel betrekking heeft op handelingen die kunnen worden beschouwd als handelingen die deel uitmaken van de bijstand aan personen. Zulks is het geval voor de psychosociale, de pedagogische en de agogische ondersteuning en voor dat deel van de handelingen inzake lichamelijke zorg die niet tot de verpleegkundige handelingen behoren. Al wordt in artikel 3, tweede lid, gewag gemaakt van artikel 5, § 1, II, 1°, 2°, 4°, 5°, 6° en 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toch heeft het ontwerp een ruimere draagwijdte en overstijgt het de categorieën waaraan in die bepalingen uitdrukkelijk wordt gerefereerd.

Dit laatste vormt evenwel geen beletsel voor de gemeenschapsbevoegdheid terzake. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 33/2001 heeft geoordeeld, hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever de gehele aangelegenheid betreffende de bijstand aan personen als persoonsgebonden aangelegenheid aan de gemeenschappen willen toevertrouwen en heeft het daarbij weinig belang dat de categorie van begunstigden van de maatregelen niet uitdrukkelijk in de opsomming van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vermeld. Men moet er immers van uitgaan dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. De bijstand waarin de gemeenschappen kunnen voorzien is derhalve niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in artikel 5, § 1, II ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.3.3 en B.3.4. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 51/2006, 19 april 2006, B.9.4 en B.9.5. In het arrest nr. 110/99 van 14 oktober 1999 van het Grondwettelijk Hof gaat het Hof daarentegen uit van een zeer ruime interpretatie van 2° van de genoemde bepaling, wat uiteindelijk tot hetzelfde resultaat leidt.

Bij de uitoefening van die bevoegdheden mogen de gemeenschappen echter geen voorbehouden of residuaire bevoegdheden van de federale overheid betreden ⁽⁵⁾. Het gegeven dat de ontworpen regeling ten goede komt van personen die ook reeds onder een federale regeling vallen, is op zich echter geen reden om tot de onbevoegdheid van de gemeenschappen te besluiten. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 33/2001 heeft geoordeeld, kan "uit de uitzonderingen waarin de bijzondere wet voorziet, (...) niet worden afgeleid dat de gemeenschappen die personen geen andere steunmaatregelen zouden kunnen laten genieten, op andere gronden, voor zover die gemeenschappen niet datgene willen regelen wat de wetgever uitdrukkelijk van hun bevoegdheidssfeer heeft uitgesloten. Uit de tekst zelf van voormeld artikel 5, § 1, II, blijkt daarentegen dat de bijzondere wetgever de gemeenschappen heeft willen verbieden dezelfde materies te behandelen, en ze niet heeft willen verbieden belangstelling te hebben voor dezelfde personen als diegenen over wie de federale wetgever zich bekommert" ⁽⁶⁾.

Arrest nr. 33/2001 had betrekking op financiële steunmaatregelen, maar er is geen reden om de leer van dit arrest niet door te trekken naar andere aspecten van regelingen inzake de bijstand aan personen. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake die aangelegenheid is immers niet beperkt tot het nemen van financiële steunmaatregelen, maar betreft het gehele beleid terzake.

In de mate dat de ontworpen regeling betrekking heeft op handelingen die gerekend kunnen worden tot de bijstand aan personen, kan derhalve worden besloten tot de principiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Dat geldt ook in de mate dat erkende verpleegkundigen en geregistreerde zorgkundigen wat dit aspect betreft eronder vallen, aangezien de zo-even genoemde handelingen per hypothese niet tot de residuaire bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde kunnen worden gerekend. Evenwel dient nog te worden onderzocht of de ontworpen regeling geen vestigingsvoorwaarden inhoudt en derhalve het federale bevoegdheidsdomein niet betreedt (zie nr. 7).

4. Naast op aspecten die als bijstand aan personen moeten worden gekwalificeerd, heeft de ontworpen regeling ook betrekking op aspecten die behoren tot

⁽⁵⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.3.6; Grondwettelijk Hof, nr. 110/99, 14 oktober 1999, B.7.5.1.

⁽⁶⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.3.7 en B.3.9.3.

LM

42.544/VR

het gezondheidsbeleid. Dit is het geval in de mate dat het ontwerp doelt op handelingen inzake lichamelijke zorg die tot de verpleegkundige handelingen moeten worden gerekend.

Wat dat betreft dient te worden onderzocht of een bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het ontwerp kan worden gevonden in artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin, onder voorbehoud van de erin vermelde uitzonderingen, het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen aan de gemeenschappen wordt toevertrouwd. Op grond van die bevoegdheid kunnen de gemeenschappen regelingen uitvaardigen die betrekking hebben op de kwaliteit van de zorgenverstrekking binnen of buiten de zorgvoorzieningen, op voorwaarde dat ze niet de aangelegenheden betreden die aan de federale overheid zijn voorbehouden op grond van artikel 5, § 1, I, 1°, a) tot g), van die wet of dat zij niet raken aan de residuaire federale bevoegdheden zoals de bevoegdheid tot het regelen van de uitoefening van de geneeskunde in de ruime zin van het woord ⁽⁷⁾. Te dezen dient te worden nagegaan of met de ontworpen regeling dit laatste bevoegdheidsdomein niet wordt betreden ⁽⁸⁾.

Op grond van zijn bevoegdheid tot het regelen van de uitoefening van de geneeskunde kan de federale overheid het uitoefenen van activiteiten van medische of paramedische aard onderwerpen aan bepaalde vereisten, en het uitoefenen van die activiteiten met name afhankelijk stellen van een erkenning ⁽⁹⁾. Die bevoegdheid sluit evenwel niet uit dat de gemeenschappen, in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, bepaalde juridische of administratieve gevolgen kunnen voorbehouden aan

⁽⁷⁾ Zie Grondwettelijk Hof, nr. 83/98, 15 juli 1998, B.5.3.

⁽⁸⁾ De aan de federale overheid bij artikel 5, § 1, I, 1°, a) tot g), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorbehouden bevoegdheden zijn te dezen niet relevant gelet op de uitsluiting van de verzorgingsinstellingen bedoeld in artikel 34, eerste lid, 6°, 11° en 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Er blijkt ook geen verband te bestaan tussen de ontworpen regeling en de organieke wetgeving op grond waarvan de betrokken voorbehouden bevoegdheden hier relevant zouden kunnen zijn.

⁽⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 81/96, 18 december 1996, B.4.2.

medische handelingen gesteld door beroepsbeoefenaars die voldoen aan de bijzondere vereisten die door de betrokken gemeenschap in de bedoelde materie zijn opgelegd ⁽¹⁰⁾.

Het gegeven dat de federale overheid beschikt over de residuaire bevoegdheid inzake de uitoefening van de medische en de paramedische beroepen, impliceert geenszins dat de gemeenschappen in het geheel geen verplichtingen kunnen opleggen aan de zorgverstrekkers. Bij het voeren van een beleid ter verbetering van de zorgverstreking is zulks wel degelijk mogelijk. Alleen moeten de gemeenschappen ervoor zorgen niet de uitoefening zelf van de gezondheidszorgberoepen te regelen ⁽¹¹⁾. Maatregelen die geen verplichting of verbod inhouden om bepaalde medische of verpleegkundige handelingen te stellen, en die voor het overige ook geen afbreuk doen aan de diagnostische en therapeutische vrijheid van de arts en aan de beoordelingsvrijheid van de verpleegkundige, zoals die aangelegenheid thans in de federale wetgeving is geregeld, kunnen passen in de bevoegdheidssfeer van de decreetgever ⁽¹²⁾.

De ontworpen regeling gaat echter verder, aangezien ze verbiedt beroepshalve zorg en bijstand te verlenen (waaronder de hiervoor genoemde aspecten die tot de verpleegkundige handelingen moeten worden gerekend) wanneer men niet beantwoordt aan de minimale kwalificatievereisten die krachtens artikel 3 van het ontwerp door de Vlaamse Regering zullen worden vastgesteld. Hetzelfde geldt mochten de voorwaarden die krachtens artikel 4, eerste lid, van het ontwerp kunnen worden opgelegd, betrekking hebben op de zo-even genoemde aangelegenheden.

⁽¹⁰⁾ Advies 35.773/3 van 18 september 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 1882/1). In dat advies wordt ook verwezen naar de bijzondere vereisten die door de Vlaamse Gemeenschap zijn gesteld aan artsen, met het oog op hun medewerking aan de toepassing van de decretale regeling inzake de medisch verantwoorde sportbeoefening (zie wat dit laatste betreft ook Grondwettelijk Hof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6).

⁽¹¹⁾ Advies 35.773/3 van 18 september 2003, *l.c.*

⁽¹²⁾ Advies 33.060/3 van 8 januari 2003 over een voorstel van decreet houdende de invoering van een informatiedokter in de ziekenhuizen, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2000-2001, nr. 786/2.

LM

42.544/VR

In de mate dat met de ontworpen regeling impliciet wordt toegestaan dat andere zorgverleners dan erkende verpleegkundigen en geregistreerde zorgkundigen verpleegkundige handelingen stellen en aan erkende verpleegkundigen en geregistreerde zorgkundigen hun normale beroepsuitoefening wordt ontzegd in residentieel of semiresidentieel verband, ambulant of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker wanneer ze niet voldoen aan de bij het ontwerp gestelde vereisten, betreedt de Vlaamse Gemeenschap de residuaire federale bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde. Anders zou het slechts zijn wanneer de ontworpen regeling voor de verpleegkundigen en zorgkundigen zou worden beperkt tot voorwaarden die niet raken aan de essentie van de beroepsuitoefening en die specifiek zijn toegespitst op die aspecten van het gezondheidsbeleid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, wat evenwel niet het geval is.

5. In zoverre, zoals in de memorie van toelichting wordt aangevoerd, wordt beoogd een rechtvaardigingsgrond in te stellen voor medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend worden door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, en die geen verpleegkundigen of zorgkundigen zijn, maar toch handelingen stellen die vallen onder het begrip "verpleegkundige activiteit" zoals omschreven in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, rijst er een bijkomend bevoegdheidsbezwaar.

Daargelaten de vaststelling dat in het ontwerp geen eigenlijke rechtvaardigingsgrond kan worden ontwaard ⁽¹³⁾, moet erop worden gewezen dat bevoegdheidsrechtelijk het instellen van een rechtvaardigingsgrond enkel toekomt aan de overheid die de strafbaarstelling zelf regelt, te dezen de federale overheid. De regeling inzake de uitoefening van de geneeskunde, waarvoor de federale overheid residuaire bevoegd is, gaat in belangrijke mate uit van de strafbaarstelling van het gewoonlijk verrichten van bepaalde (onder meer verpleegkundige) handelingen door personen die niet over de vereiste erkenning beschikken. Het komt aan de federale wetgever toe om

⁽¹³⁾ Er wordt nergens een machtiging verleend om verpleegkundige handelingen beroepsmatig en gewoonlijk te stellen, maar enkel voorgeschreven dat bepaalde handelingen niet mogen worden gesteld indien men niet voldoet aan bepaalde kwalificatievereisten of voorwaarden, zodat het bezwaarlijk kan gaan om een "feit door de wet voorgeschreven en door de overheid bevolen" in de zin van artikel 70 van het Strafwetboek.

eventueel te voorzien in uitzonderingen op die strafbaarstelling, in het raam van zijn residuaire bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunde, en niet aan de gemeenschappen. Artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan daartoe voor de gemeenschappen geen bevoegdheidsgrond bieden, nu de daarin aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende strafrechtelijke bevoegdheid uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan de grenzen van hun bevoegdheden.

6. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling principieel kan worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheid inzake de bijstand aan personen, maar niet of slechts zeer gedeeltelijk in de gemeenschapsbevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid. Al laat die laatste bevoegdheid toe dat de gemeenschappen regels stellen betreffende de kwaliteit van de zorgenverstrekking, toch kan die bevoegdheid niet zover gaan dat op grond ervan de essentie van de uitoefening van de verpleegkunde wordt geregeld, zoals in het ontwerp het geval is.

Dat er een partieel aanknopingspunt is met de gemeenschapsbevoegdheden, met name op het vlak van de bijstand aan personen, betekent evenwel nog niet dat de decreetgever bevoegd is om de ontworpen regeling uit te vaardigen in de mate dat ze op dat bevoegdheidsgebied betrekking heeft. Er dient immers nog te worden onderzocht of niet het terrein van de vestigingsvoorwaarden wordt betreden, die behoudens wat het toerisme betreft, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

7. Alhoewel de federale bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden is ingeschreven als een uitzondering op de bevoegdheden van de gewesten inzake het economisch beleid, geldt zij ten aanzien van alle bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten ⁽¹⁴⁾, zelfs wanneer het aangelegenheden betreft die geheel buiten een economische sfeer worden uitgeoefend ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 36, 10 juni 1987, 4.B.2. Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.7. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997.

⁽¹⁵⁾ Advies 38.732/1/V van 2 augustus 2005 over een voorontwerp dat onder andere heeft geleid tot de kaderwet van 24 september 2006 betreffende het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep en het voeren van de beroepstitel van een ambachtelijk beroep, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2172/001; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.3.1 tot B.3.3.

Uit arrest nr. 36 van het Grondwettelijk Hof⁽¹⁶⁾ kan worden afgeleid dat de aangelegenheden die onder het begrip "vestigingsvoorwaarden" ressorteren, niet beperkt zijn tot de aangelegenheden die worden geregeld bij de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen (thans hoofdstuk I van titel II van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap) en bij de wet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen (thans de kaderwet betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen⁽¹⁷⁾), waarvan tijdens de parlementaire voorbereiding van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gewag werd gemaakt⁽¹⁸⁾. In latere arresten wordt het begrip "vestigingsvoorwaarden" dan ook omschreven als onder meer betrekking hebbend op de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen of het oprichten van handelsvestigingen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen en om beroepstitels te beschermen⁽¹⁹⁾.

8. De aldus omschreven bevoegdheid van de federale overheid dient evenwel te worden afgelijnd ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de

⁽¹⁶⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 36, 10 juni 1987.

⁽¹⁷⁾ Zie de bijlage bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007 tot codificatie van de kaderwetten betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen.

⁽¹⁸⁾ Verslag ANTOINE-UYTTENDAELE, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 135.

⁽¹⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12; Grondwettelijk Hof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 73/98, 17 juni 1998, B.8.2; Grondwettelijk Hof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3; Grondwettelijk Hof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7. In sommige van deze arresten, waarvan de bewoordingen overigens variëren, wordt geen gewag gemaakt van de oprichting van handelsvestigingen, maar zulks heeft ongetwijfeld te maken met het gegeven dat de bevoegdheid hieromtrent in het geheel niet relevant was met betrekking tot de in die arresten aan bod komende problematiek.

gewesten met betrekking tot de hen toegewezen aangelegenheden ⁽²⁰⁾. Dienaangaande dient het volgende te worden opgemerkt.

8.1. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat een erkenningsregeling voor de vervoerders van dierlijk mest teneinde een effectieve controle op het vervoer van dierlijk mest toe te laten met het oog op het voorkomen van milieuverontreiniging door meststoffen, geen vestigingsvoorwaarden inhoudt, maar daarentegen een maatregel is die de gewesten vermogen te nemen in het raam van hun bevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu ⁽²¹⁾.

Voorts werd, met betrekking tot het beroep van gespecialiseerd opvoeder-begeleider, geoordeeld dat de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden niet de bevoegdheden mag aantasten die, *in casu* inzake de bijstand aan personen, aan de gemeenschappen zijn toegewezen; de federale bevoegdheid blijft beperkt tot hetgeen onontbeerlijk is om het beoogde beroep te reglementeren of onmisbaar is om de bescherming van de betrokken beroepstitel te organiseren ⁽²²⁾. In die optiek mist de federale overheid de bevoegdheid om het oogmerk aan te geven dat de persoon die de titel van gespecialiseerd opvoeder-begeleider wenst te voeren, moet nastreven ⁽²³⁾.

Uit de genoemde rechtspraak lijkt voort te vloeien dat de gemeenschappen en de gewesten, teneinde een concrete beleidsdoelstelling na te streven die binnen de grenzen van hun materiële bevoegdheid te situeren valt, niet elke bevoegdheid missen om

⁽²⁰⁾ Wanneer een aangelegenheid aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient ter aanwijzing van de bevoegde overheid te worden nagegaan waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt (Grondwettelijk Hof, nr. 76/2000, 21 juni 2000, B.4.1; Grondwettelijk Hof, nr. 184/2002, 11 december 2002, B.7; Grondwettelijk Hof, nr. 109/2006, 28 juni 2006, B.9.2).

⁽²¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12.

⁽²²⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.7.2 tot B.7.5. Zo heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat het afhankelijk stellen van de toegang tot, *in casu*, het beroep van gespecialiseerd opvoeder-begeleider van het bezit van een bepaald diploma, neerkomt op het regelen van een vestigingsvoorwaarde (zie in dezelfde zin Grondwettelijk Hof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3, waar naast van diploma's eveneens gewag wordt gemaakt van "academische graden").

⁽²³⁾ Zelfde arrest, B.7.5.

LM

42.544/VR

regels te stellen in verband met bepaalde beroepsactiviteiten; zij mogen evenwel alsdan niet de essentie van de betrokken beroepsuitoefening als dusdanig betreffen.

8.2. De federale bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden heeft geen betrekking op de toegangsvoorwaarden tot openbare ambten of openbare functies nu het niet gaat om beroepen in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁽²⁴⁾. Zulks geldt niet enkel voor ambten in de openbare diensten in de organieke betekenis van het woord, maar ook voor de personen die, ongeacht de aard van hun juridische relatie met het bestuur, een taak van openbaar belang⁽²⁵⁾ verrichten en die aldus een openbare dienst verlenen in de functionele betekenis van het woord⁽²⁶⁾.

8.3. Voorts is het niet uitgesloten dat de gemeenschappen en de gewesten het domein van de vestigingsvoorwaarden betreden door een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁽²⁷⁾. Uiteraard moet alsdan zijn voldaan aan de voorwaarden tot toepassing van dat artikel⁽²⁸⁾.

8.4. Tot slot dient erop te worden gewezen dat de gemeenschappen en de gewesten in het raam van erkennings- en subsidiëringsregelingen voorwaarden kunnen stellen waaraan de personen die werkzaam zijn in de betrokken diensten of voorzieningen moeten voldoen. Evenwel dient in dat geval duidelijk te blijken dat het enkel in dat kader

⁽²⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.9.1; Grondwettelijk Hof, nr. 81/97, 17 december 1997, B.12.2; Grondwettelijk Hof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7.

⁽²⁵⁾ In arrest nr. 67/99 wordt gewag gemaakt van een taak van "algemeen" belang.

⁽²⁶⁾ Zie de arresten vermeld in voetnoot 24, en eveneens Grondwettelijk Hof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6.

⁽²⁷⁾ Adviezen 41.121/VR/3 en 41.122/VR/3 van 19 september 2006 en 3 oktober 2006 over ontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater.

⁽²⁸⁾ Zo zou bijvoorbeeld moeten worden aangetoond dat het noodzakelijk is om, naast de eventuele vestigingsvoorwaarden die reeds door de federale overheid werden vastgesteld, bijkomende bekwaamheidseisen vast te stellen die onmisbaar zijn voor een effectieve uitoefening van de bevoegdheid van de betrokken gemeenschap.

LM

42.544/VR

is dat de voorwaarden gelden, en bijgevolg niet voor de uitoefening van de beroepen als dusdanig ⁽²⁹⁾.

9. Toegepast op het om advies voorgelegde ontwerp, dient uit wat voorafgaat het volgende te worden afgeleid. Door het beroepshalve uitoefenen van bepaalde activiteiten van zorg en bijstand, van het voldoen aan minimale kwalificatievereisten afhankelijk te maken en de niet-naleving ervan te bestraffen met een administratieve geldboete, bepaalt het ontwerp op een algemene wijze regels of bekwaamheidseisen in verband met de uitoefening van de betrokken beroepen die de essentie van de beroepsuitoefening zelf raken. Het regelt derhalve vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en betreedt daardoor de federale bevoegdheid. Hetzelfde zou kunnen gelden met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp bedoelde voorwaarden, afhankelijk van de invulling ervan door de Vlaamse Regering.

Daartegen kan niet worden ingeroepen dat het ontwerp betrekking heeft op taken van openbaar belang die kunnen worden beschouwd als deel uitmakende van een functionele openbare dienst, nu de betrokken activiteiten in het geheel geen uitoefening van het overheidsgezag inhouden ⁽³⁰⁾ en derhalve de ontworpen regeling bezwaarlijk kan worden beschouwd als een regeling betreffende openbare ambten of functies. Evenmin lijkt een beroep te kunnen worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: gelet op het gegeven dat de in te voeren kwalificatievereisten op een algemene wijze de gehele beroepsuitoefening van een groot aantal zorg- en bijstandsverleners betreffen, kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de weerslag op de betrokken federale bevoegdheid slechts marginaal is, wat nochtans is vereist voor de

⁽²⁹⁾ Advies 28.517/4 van 3 februari 1999 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 27 mei 1999 "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile" (*Parl. St., Fr. Gem. Comm.*, 1998-1999, nr. 78/1), en advies 43.328/2/V van 18 juli 2007 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées".

⁽³⁰⁾ Alhoewel dit criterium niet uitdrukkelijk voorkomt in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, lijkt het toch voort te vloeien uit arrest nr. 74/97 waar het Hof de bescherming van de beroepstitel van gespecialiseerd opvoeder-begeleider in beginsel als behorend tot de vestigingsvoorwaarden heeft aanzien.

LM

42.544/VR

toepassing van het genoemde artikel ⁽³¹⁾. Tot slot betreft de ontworpen regeling geen kwalificatievereisten waaraan het personeel van door de Vlaamse Gemeenschap erkende of gesubsidieerde voorzieningen moet voldoen.

10. Conclusie is derhalve dat het ontwerp zoals het thans is opgevat, behoudens hoofdstuk III ervan ⁽³²⁾, geen doorgang kan vinden, nu de federale bevoegdheden inzake vestigingsvoorwaarden, de uitoefening van de geneeskunde en het strafrecht worden betreden.

Indien het ontwerp zou worden omgewerkt tot een regeling waarbij minimale kwalificatievereisten of andere voorwaarden worden opgelegd aan personen die beroepshalve zorg en bijstand verlenen als een onderdeel van de voorwaarden voor de erkenning of de subsidiëring van voorzieningen in het domein van de bijstand aan personen ⁽³³⁾ en tot een regeling waarbij personen die niet verbonden zijn aan dergelijke voorzieningen zich op vrijwillige basis kunnen laten erkennen door de Vlaamse Gemeenschap, ten teken dat zij bepaalde minimale kwalificatievereisten of andere voorwaarden naleven bij hun beroepsuitoefening ⁽³⁴⁾, is er geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar vanuit het oogpunt van de vestigingsvoorwaarden. Ook in dat geval is evenwel, in zoverre het gaat om het gezondheidsbeleid, vereist dat dergelijke erkennings- of subsidiëeringsvoorwaarden specifiek kunnen worden ingepast in de bevoegdheden van de gemeenschappen terzake en dat ze derhalve onder meer niet raken aan de essentie van de beroepsuitoefening van de door de federale overheid erkende of geregistreerde

⁽³¹⁾ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 87/2006, 24 mei 2006, B.7.

⁽³²⁾ Dat hoofdstuk, waarbij wordt beoogd een rechtsgrond te creëren voor het regelen van de opleiding tot polyvalent verzorgende en van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalent verzorgenden, kan los van de hoofdstukken I en II bestaan. Nu ertegen geen bevoegdheidsbezwaren bestaan, kan dat hoofdstuk doorgang vinden.

⁽³³⁾ Hetgeen nu reeds het geval is in verscheidene regelingen van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot welzijnsvoorzieningen, maar dan per soort voorziening.

⁽³⁴⁾ In dat geval dient de ontworpen regeling uiteraard om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

CE

42.544/VR

verpleegkundigen of zorgkundigen of dat de kring van personen die gerechtigd zijn verpleegkundige handelingen te stellen, niet wordt uitgebreid.

In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zou dergelijke regeling, gelet op artikel 128, § 2, van de Grondwet, enkel kunnen gelden ten aanzien van instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, wat inhoudt dat zorgverleners niet rechtstreeks kunnen worden onderworpen aan het toepassingsgebied van de regeling, maar enkel in de mate dat ze zich eerst vrijwillig hebben onderworpen aan een instelling, die wegens haar organisatie behoort tot de Vlaamse Gemeenschap, of dat zij werkzaam zijn in een bepaald verband, dat zelf op een zodanige wijze georganiseerd is dat blijkt gegeven wordt van een band met de Vlaamse Gemeenschap ⁽³⁵⁾.

Omdat een regeling zoals hier geschetst fundamenteel verschilt van de regeling vervat in het ontwerp, en het allerminst zeker is of de stellers van het ontwerp zich in deze optiek kunnen inschrijven, wordt afgezien van een verder onderzoek van de artikelen 2 tot 10 ⁽³⁶⁾ van het ontwerp ⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ Advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl. St.*, VI. Parl., 2002-2003, nr. 1709/001.

⁽³⁶⁾ Met betrekking tot artikel 6 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde dat de registratieplicht bedoeld is om het toezicht op de naleving van de overige bepalingen van het decreet mogelijk te maken en ermee geen andere rechtsgevolgen worden beoogd.

⁽³⁷⁾ Onverminderd wat is opgemerkt in voetnoot 3, hebben de verenigde kamers het voorontwerp van decreet bijvoorbeeld ook niet onderzocht in het licht van het Europees Gemeenschapsrecht, onder meer de beginselen met betrekking tot het vrij verrichten van diensten. Zo werd onder meer niet onderzocht in welke mate een algemene verplichting om te voldoen aan minimale kwalificatievereisten of een eventuele gelijkstellingsregeling voor onderdanen van andere lidstaten in overeenstemming zou zijn met de verplichtingen die bij de artikelen 49 en 50 van het EG-Verdrag of het afgeleide gemeenschapsrecht worden opgelegd, en nader werden gepreciseerd door het Hof van Justitie (zie o.a. de arresten Säger, zaak C-76/90, 25 juli 1991, Kohll, C-158/96, 28 april 1998, Mac Quen, C-108/96, 1 februari 2001).

CE

42.544/3

BIJZONDERE OPMERKING

Artikel 12

11. Ter verantwoording van de retroactiviteit die bij artikel 12 aan artikel 11 van het ontwerp ⁽³⁸⁾ wordt verleend, verklaarde de gemachtigde:

"De retroactieve inwerkingtreding heeft enkel betrekking op artikel 11.

Thans geldt het BVR van 28 januari 2000 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden. Met toepassing van dat besluit zijn dergelijke opleidingscentra erkend en gesubsidieerd. Bij een ontwerp van BVR tot wijziging van dat besluit heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 39.814/3 opgemerkt dat niet voor alle bepalingen van het BVR van 28 januari 2000 een voldoende decretale grondslag voorhanden is. Artikel 11 wil die decretale grondslag verschaffen. Daarom is geopteerd voor een retroactieve inwerkingtreding van dat artikel tot op de datum waarop dat BVR in werking is getreden.

Artikel 11 laat de tekst van het BVR van 28 januari 2000 ongemoeid. Het houdt geen decretale bekrachtiging van die tekst in. Aangezien dat BVR gewoon verder van toepassing blijft, valt niet in te [zien] hoe artikel 11 afbreuk zou kunnen doen aan verworven rechten. Evenmin moeten erkende centra zich (retroactief) aanpassen.

Er zijn ons geen hangende rechtszaken bekend met betrekking tot het BVR van 28 januari 2000 of met betrekking tot de toepassing ervan."

Gelet op die verklaring rijst er geen bezwaar tegen de terugwerkende kracht.

⁽³⁸⁾ Wanneer men ervoor zou opteren enkel het huidige artikel 11 doorgang te laten vinden, dient het huidige artikel 12 uiteraard te worden herschreven.

CE

42.544/VR

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY	
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	
Mevrouwen	H. BOSLY,	assessoren van de
	A. WEYENBERGH,	afdeling wetgeving,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS en de H. X. DELGRANGE, eerste auditeurs, en de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

Ph. HANSE

LM

42.544/3

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur, en de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de zorg- en bijstandsverlening

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° gebruiker: een natuurlijke persoon die vanuit een bepaalde nood, al dan niet vrijwillig, een beroep doet op zorg- en bijstandsverlening;
- 2° zorg- en bijstandsverlening: hulp- of dienstverlening waarbij in de plaats van de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving activiteiten van het dagelijkse leven worden verricht die ze zelf zouden uitvoeren als ze daartoe in staat zouden zijn, of waarbij de gebruiker of personen uit zijn leefomgeving worden ondersteund bij de uitvoering van die activiteiten;
- 3° welzijnsvoorziening: een organisatie die activiteiten uitoefent in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5, §1, II, 1°, 2° en 4° tot 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen, en die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse overheid.

Artikel 3

Dit decreet is niet van toepassing op:

- 1° natuurlijke personen die een gezondheidszorgberoep uitoefenen conform de regelgeving betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen;
- 2° natuurlijke personen die tewerkgesteld zijn bij voorzieningen die vallen onder het gezondheidsbeleid, vermeld in artikel 5, §1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

HOOFDSTUK II

Zorg- en bijstandsverlening

Artikel 4

De zorg- en bijstandsverlening omvat de volgende zorgdimensies:

- 1° lichamelijke zorg, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: het observeren en signaleren bij de gebruiker van veranderingen op fysiek vlak zoals het meten van de lichaamstemperatuur en de polsslag, het meedelen van de resultaten ervan en het vaststellen van de behoefte aan hulpmiddelen; hygiënische verzorging met inbegrip van dagelijks toilet, intiem toilet, bad, mondhygiëne, haar- en nagelverzorging; ondersteuning van de fysieke veiligheid van de gebruiker en zorg voor diens comfort; hulp bij het aan- en uitkleden; hulp bij het bewegen en verplaatsen; hulp bij eten en drinken; beperkte en elementaire verzorging zoals het verzorgen van huidirritaties en het voorkomen van drukletsels; hulp bij toiletgang met inbegrip van verzorging bij incontinentie en het aanbrengen en verwijderen van een stomazakje bij geheelde stoma; hulp bij het aanbrengen en verwijderen van een prothese of van steunkousen; bijstand bij het nemen van geneesmiddelen; eerste hulp bij ongevallen ongeacht de ernst van de situatie; toezicht bij rusteloze cliënten en stervenden;

- 2° psychosociale ondersteuning, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: het opmerken en begrijpen van psychosociale en emotionele problemen en het bieden van ondersteuning bij de verwerking ervan; het opvangen en signaleren van problemen en het stimuleren van zelfzorg; het bijstaan van de gebruiker en zijn leefomgeving in moeilijke momenten;
- 3° pedagogische of agogische ondersteuning, waartoe onder meer de volgende activiteiten behoren: ondersteuning bij de verzorging of opvoeding van kinderen; ondersteuning bij mobiliteitsproblemen; revalidatie en therapietrouw.

Met behoud van de toepassing van het eerste lid bepaalt of concretiseert de Vlaamse Regering per zorgdimensie de verschillende activiteiten die daarvan deel uitmaken.

HOOFDSTUK III

Kwalificatievereisten en voorwaarden voor het verstrekken van zorg- en bijstandsverlening

Artikel 5

Ongeacht of hij bij een welzijnsvoorziening tewerkgesteld is of niet, mag niemand beroepshalve in residentieel of semiresidentieel verband, ambulant of in het natuurlijke thuismilieu van de gebruiker zorg- en bijstandsverlening verstrekken aan een gebruiker als hij niet beantwoordt aan de minimale kwalificatievereisten die de Vlaamse Regering bepaalt.

De Vlaamse Regering bepaalt die kwalificatievereisten per zorgdimensie als vermeld in artikel 4, of per groep van activiteiten die al dan niet van eenzelfde zorgdimensie deel uitmaken. Ze kan daarbij rekening houden met de categorieën van gebruikers die vallen onder de toepassing van artikel 5, §1, II, 1°, 2°, 4°, 5°, 6° of 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en tot wie de zorg- en bijstandsverlening zich richt.

Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op natuurlijke personen die zorg- en dienstverlening verstrekken waarvoor kwalificatievereisten zijn bepaald bij of ter uitvoering van een federale wet.

Artikel 6

De personen die onderworpen zijn aan de minimale kwalificatievereisten, vermeld in artikel 5, zor-

gen voor een goede communicatie, samenspraak en overleg met de gebruiker en desgevallend de mantelzorgers, de vrijwilligers en de andere professionele zorgverleners die betrokken zijn in de zorgsituatie van de gebruiker. De Vlaamse Regering bepaalt daartoe de nadere regels.

Die personen zijn gebonden door de geheimhoudingsplicht, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, met betrekking tot de gegevens waarvan ze bij het verstrekken van zorg- en bijstandsverlening kennis krijgen en die daarmee verband houden.

Artikel 7

De Vlaamse Regering kan personen die onderworpen zijn aan de minimale kwalificatievereisten, vermeld in artikel 5, en die niet tewerkgesteld zijn bij een welzijnsvoorziening, verplichten om zich te laten registreren.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor die registratie.

Artikel 8

De Vlaamse Regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk.

De personen, belast met het toezicht, hebben het recht om het kantoor van elke persoon die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht of over wie ernstige aanwijzingen bestaan dat hij beroepshalve dergelijke activiteiten verricht, te bezoeken voor zover dat kantoor geen deel uitmaakt van de woning van de betrokkene. Ze kunnen ter plaatse zelf kennis nemen van alle stukken met betrekking tot de uitoefening van die activiteiten.

Hun vaststellingen hebben bewijskracht tot het tegendeel bewezen is.

Artikel 9

Een administratieve geldboete van 500 tot 5000 euro kan worden opgelegd aan:

- 1° natuurlijke personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder te voldoen aan de kwalificatievereisten die daarvoor ter uitvoering van artikel 5 zijn bepaald;

2° personen die een persoon als vermeld in 1°, belasten met het verrichten van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening.

De Vlaamse Regering kan bepalen dat de administratieve geldboete, vermeld in het eerste lid, eveneens kan worden opgelegd aan:

1° natuurlijke personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de regels, bepaald bij of ter uitvoering van artikel 6, na te leven;

2° natuurlijke personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten zonder de verplichting, bepaald ter uitvoering van artikel 7, na te leven.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete. Ze wijst de ambtenaren aan die de geldboete kunnen opleggen.

De betrokkene kan op straffe van verval van het recht tot het instellen van een beroep binnen een termijn van vijftien dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd, tegen die beslissing met een verzoekschrift een beroep instellen bij de politierechtbank. Dat beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

Als de administratieve geldboete niet betaald wordt, wordt de geldboete bij dwangbevel ingevorderd. De Vlaamse Regering wijst de ambtenaren aan die een dwangbevel kunnen geven en uitvoerbaar verklaren. Een dwangbevel wordt betekend bij deurwaardersexploot met bevel tot betaling.

De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop ze is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 10

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op natuurlijke personen die beroepshalve zorg- en bijstandsverlening verstrekken aan slechts één gebruiker of aan meerdere gebruikers als die op hetzelfde adres wonen en behoren tot hetzelfde gezin.

In afwijking van het eerste lid kan de Vlaamse Regering bij een gemotiveerd besluit:

1° andere natuurlijke personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten, uitsluiten van het toepassingsgebied van dit hoofdstuk;

2° natuurlijke personen als vermeld in het eerste lid, onderwerpen aan het toepassingsgebied van dit hoofdstuk.

Artikel 11

De Vlaamse Regering bepaalt overgangsmaatregelen voor natuurlijke personen die op de datum van inwerkingtreding van artikel 5 beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen zonder te beantwoorden aan de kwalificatievereisten die ter uitvoering van dat artikel zijn bepaald.

HOOFDSTUK IV

Slotbepaling

Artikel 12

Voor personen die tewerkgesteld zijn in een welzijnsvoorziening treden de artikelen 1 tot en met 6 in werking de tiende dag na de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad. In afwachting van de bepaling door de Vlaamse Regering van de minimale kwalificatievereisten, vermeld in artikel 5,

gelden voor deze personen de kwalificatievereisten, vermeld in de bestaande erkennings-, subsidiërings- of toezichtsregeling die betrekking heeft op de betreffende welzijnsvoorziening.

Voor wat niet geregeld is door het eerste lid stelt de Vlaamse Regering voor elke bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding vast.

Brussel, 23 mei 2008.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin,*

Steven VANACKERE

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:
REGULERINGSIMPACTANALYSE

16 mei 2008

**Reguleringsimpactanalyse voor
het decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening**

1 Titel

Ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening

2 Aanleiding en doel

2.1 Aanleiding

De federale overheid heeft de verpleegkundige activiteiten erg breed gedefinieerd in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Hierdoor kunnen zo goed als alle verzorgende taken uit het Vlaamse statuut van de verzorgende in de thuiszorg (bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp) ook beschouwd worden als verpleegkundige activiteiten. **Door die zeer ruime omschrijving van de verpleegkundige activiteiten in het koninklijk besluit nr. 78 bevinden veel verzorgenden binnen een dienst voor gezinszorg zich in een zeer rechtsonzekere situatie:** aangezien zij niet beschikken over de vereiste kwalificaties om verpleegkundige activiteiten uit te oefenen, zijn ze in principe strafbaar wanneer zij hun verzorgende taken uitvoeren. Naast de verzorgenden in de thuiszorg zijn er echter **ook nog andere personen die beroepshalve activiteiten uitoefenen die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening.** Ook die beroepsgroepen zouden bij de uitoefening van bepaalde (niet-medische) zorgtaken in conflict kunnen komen met de federale regelgeving in verband met de gezondheidszorgberoepen.

Hoewel er tot op vandaag geen voorbeelden bekend zijn van personen die veroordeeld werden omdat ze beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichtten maar niet voldeden aan de kwalificatievereisten voor gezondheidszorgberoepen die bepaald zijn in het koninklijk besluit nr. 78, dreigt die rechtsonzekerheid problematisch te worden. Recent heeft de federale overheid namelijk een nieuw gezondheidszorgberoep ingevoerd, meer bepaald het beroep van zorgkundige. Zorgkundigen mogen bepaalde

verpleegkundige activiteiten uitvoeren (bijvoorbeeld: verzorging van een geheelde stoma, helpen bij inname van geneesmiddelen, vocht- en voedseltoediening, meten van de polsslag en de lichaamstemperatuur,...), binnen een gestructureerde equipe en onder toezicht van een verpleegkundige. Hoewel de federale overheid met de invoering van dat nieuwe gezondheidszorgberoep in de eerste plaats de onwettige uitoefening van verpleegkundige activiteiten door het verzorgend personeel in de federaal gefinancierde verzorgingsinstellingen (rusthuizen en ziekenhuizen) wil regulariseren, is het toepassingsgebied van de regelgeving inzake zorgkundigen vanuit juridisch oogpunt onbegrensd, waardoor ook de thuiszorgvoorzieningen, de voorzieningen voor personen met een handicap, de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand en de gemeenschapsinstellingen, de kinderdagverblijven en de initiatieven voor buitenschoolse opvang, de centra voor algemeen welzijnswerk,... door die regelgeving gevat worden. Dat zou betekenen dat personen die in die voorzieningen beroepshalve activiteiten uitoefenen die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening, die niet langer zouden mogen verrichten omdat ze niet voldoen aan de (strengere) kwalificaties die gelden voor zorgkundigen.

Daarnaast worden er vandaag door de Vlaamse overheid **geen kwalificatievereisten** gesteld aan de personen die buiten de context van een voorziening, erkend door of onder toezicht van de Vlaamse Gemeenschap, activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verrichten. Vanuit het oogpunt van **de kwaliteit van de zorg** is dat echter zeer belangrijk.

Op dit ogenblik stelt men immers meer en meer vast dat niet alleen niet-erkende voorzieningen thuiszorg aanbieden, maar steeds vaker ook individuele personen beroepshalve (op zelfstandige basis) activiteiten stellen, die behoren tot het takenpakket van een erkende thuiszorgvoorziening, bijvoorbeeld een dienst voor gezinszorg. Aangezien een registratieverplichting voor voorzieningen ontbreekt (voorzieningen die geen erkenning aanvragen bij de Vlaamse overheid en geen beroep wensen te doen op subsidies van die overheid, moeten zich in de praktijk niet aanmelden bij de Vlaamse overheid om zorg en bijstand te mogen verlenen), en er daarnaast ook steeds meer beroepshalve zorg en bijstand verleend wordt door individuele personen, beschikt de Vlaamse overheid vaak niet over de instrumenten om gebruikers de nodige kwaliteitsgaranties te bieden wanneer zij een beroep doen op die voorzieningen of personen voor zorg en bijstand.

De bedoelde activiteiten van zorg- en bijstandsverlening zijn activiteiten van het dagelijkse leven die worden uitgevoerd in de plaats van een persoon die in een zekere nood (zware zorgbehoefte, opvoedingssituatie waar de balans tussen draagkracht en draaglast verstoord is,...) verkeert en die door die persoon of door personen uit zijn leefomgeving zouden kunnen worden uitgevoerd, mochten ze daartoe zelf in staat zijn (bijvoorbeeld het verstrekken van hygiënische lichaamsverzorging aan een zwaar

zorgbehoevende, het opvoeden van een kind,...). Het kan ook gaan om de ondersteuning van de persoon die in een zekere nood verkeert of van zijn leefomgeving bij de uitvoering van activiteiten van het dagelijkse leven (bijvoorbeeld gezinsbegeleiding in het geval van een problematische opvoedingssituatie).

2.2 Doelstelling

De volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- de nodige rechtszekerheid bieden aan de personeelsleden die taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren in een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap;
- minimale kwalificatievereisten opleggen aan personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren, ongeacht of ze medewerkers zijn van voornoemde welzijnsvoorzieningen.

Deze doelstellingen vloeien voort uit de problemen en rechtsonzekerheid ten gevolge van de ruime omschrijving van de verpleegkundige activiteiten in het koninklijk besluit nr. 78 en zijn uitvoeringsbesluiten. Daarmee betreedt de federale overheid ook het terrein van de persoonsgebonden aangelegenheden op het gebied van de bijstand aan personen, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn. Vooreerst is geprobeerd om via overleg met de federale overheid tot een oplossing te komen. Op vraag van minister Inge Vervotte werd er in het kader van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van de federale overheid en de verschillende gemeenschappen. De bedoeling van die werkgroep was om tegen eind 2006 een consensus te bereiken over de definiëring van medische en niet-medische zorgtaken. De werkzaamheden van die werkgroep werden echter in april 2006 opgeschort door de federale minister van Volksgezondheid, Rudy Demotte. Tijdens de Interministeriële Conferentie "Volksgezondheid" van 19 juni 2006 heeft minister Vervotte alsnog aangedrongen op de voortzetting van het overleg. Minister Demotte wenste niet op deze vraag in te gaan. Ook minister Vanackere verkoos in de eerste plaats een oplossing die via overleg met de betrokken actoren tot stand komt. Bij het aantreden van de nieuwe federale regering heeft hij dan ook gepoogd om een nieuwe overlegdynamiek tot stand te brengen tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Hij bracht dit punt ter sprake tijdens de Interministeriële Conferentie "Volksgezondheid" van 13 maart 2008. Minister Laurette Onkelinx ging vooralsnog niet in op de vraag tot voortzetting van het overleg.

De enige wijze waarop bijgevolg duidelijkheid en legitimatie kan gecreëerd worden voor de zorg- en bijstandsverleners, is het scheppen van een decretale rechtsgrond voor het verrichten van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening, binnen de eigen bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

3 Opties

Optie 1 (nuloptie):

Er komt geen kaderdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners. Er wordt met andere woorden geen decretale basis gecreëerd voor de activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die uitgevoerd worden door wie geen beoefenaar is van een gezondheidszorgberoep in de zin van koninklijk besluit nr. 78.

Optie 2:

Er wordt een ontwerpdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners uitgewerkt. Het gaat om een kaderdecreet, waarin aan de Vlaamse Regering ruime bevoegdheden worden toegekend, zowel voor het bepalen van de activiteiten die deel uitmaken van de zorg- en bijstandsverlening als voor het bepalen van minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van die activiteiten.

Optie 3:

Er wordt een ontwerpdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners uitgewerkt. Het gaat om een kaderdecreet, waarin aan de Vlaamse Regering ruime bevoegdheden worden toegekend voor het bepalen van de activiteiten die deel uitmaken van de zorg- en bijstandsverlening. Het kaderdecreet geeft de Vlaamse Regering echter niet de bevoegdheid om minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van die activiteiten van zorg- en bijstandsverlening te bepalen.

Optie 4:

Er wordt een ontwerpdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners uitgewerkt. Het gaat om een kaderdecreet, waarin aan de Vlaamse Regering ruime bevoegdheden worden toegekend om minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening te bepalen. Het kaderdecreet geeft de Vlaamse Regering echter niet de bevoegdheid voor het bepalen van de activiteiten die deel uitmaken van die zorg- en bijstandsverlening.

Opmerking bij de 4 : Deze optie wordt niet verder uitgewerkt in deze reguleringssimpactanalyse, aangezien het geen zin heeft om de Vlaamse Regering via een kaderdecreet de bevoegdheid te geven om minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening te bepalen, zonder

dat die regering tegelijk ook kan bepalen om welke activiteiten van zorg- en bijstandsverlening het gaat.

Verantwoording waarom er geen bijkomende opties uitgewerkt worden:

De in punt 2.1 geschetste problemen kunnen alleen via (traditionele) dwingende regelgeving aangepakt worden. Daarom worden er in deze reguleringsimpactanalyse geen andere opties (zelfregulering, sociaal-communicatieve instrumenten, economische instrumenten, privaatrechtelijke instrumenten, institutionele instrumenten, collectieve maatregelen) uitgewerkt.

Binnen de welzijnsvoorzieningen, die de Vlaamse Gemeenschap erkent of waarop ze toezicht uitoefent, worden activiteiten uitgevoerd die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening, maar die echter ook als verpleegkundige activiteiten kunnen beschouwd worden. Het gaat dan onder andere om de taken die een verzorgende in een dienst voor gezinszorg uitvoert, een kinderverzorgster in een kinderdagverblijf of in een initiatief voor buitenschoolse opvang, een opvoeder in een erkende voorziening van de bijzondere jeugdbijstand of een gemeenschapsinstelling, een verzorgend of opvoedend personeelslid in een erkende voorziening voor personen met een handicap, een hulpverlener binnen een centrum voor algemeen welzijnswerk,...

Nochtans voldoen die personeelsleden niet aan de vereisten op het gebied van kwalificatie en erkenning om activiteiten, die tot de uitoefening van de verpleegkunde behoren, uit te voeren. Daardoor vallen ze in principe onder de strafbepaling van artikel 38ter, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78. Alleen via traditionele regulering kan die rechtsonzekere situatie aangepakt worden, al was het maar om die personeelsleden een passende rechtvaardigingsgrond te bieden ten aanzien van de toepassing van artikel 38ter, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78. Volgens artikel 70 van het Strafwetboek is er immers geen misdrijf, wanneer het gepleegde feit bij wet, decreet of besluit is voorgeschreven of toegelaten. Die rechtvaardigingsgrond "rechtvaardigt" het misdrijf, in die zin dat hij tot gevolg heeft dat een principieel ontoelaatbare gedraging - die onder de wettelijke delictsomschrijving valt - toelaatbaar wordt; de gedraging verliest hierdoor niet alleen haar wederrechtelijk karakter, maar de dader is zelfs gerechtigd de daad te stellen.

Met een decreet kunnen, binnen de Vlaamse (gemeenschaps)bevoegdheid voor de persoonsgebonden aangelegenheden, activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die uitgevoerd worden door medewerkers van voornoemde welzijnsvoorzieningen, die geen beoefenaar zijn van een gezondheidszorgberoep in de zin van het koninklijk besluit nr. 78, decretaal verankerd worden. Alleen op die wijze kan aan die medewerkers de vereiste rechtszekerheid bij de uitoefening van hun functies worden geboden.

Bovendien worden de verpleegkundige activiteiten in het koninklijk besluit nr. 78 (en zijn uitvoeringsbesluiten) zeer ruim gedefinieerd. Hierdoor is het op dit ogenblik eigenlijk onvermijdelijk dat in de praktijk die activiteiten niet enkel uitgevoerd worden door beoefenaars van gezondheidszorgberoepen, maar ook door personen die beroepshalve zorg- en bijstandsverlening verstrekken, zoals verzorgenden in de thuiszorg en personeelsleden in residentiële welzijnsvoorzieningen (bijvoorbeeld voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, voorzieningen voor personen met een handicap, kinderdagverblijven,...). Als die zorg- en bijstandsverleners sommige van die activiteiten niet zouden mogen uitvoeren, zouden ze hun beroep niet behoorlijk kunnen uitoefenen.

Het is bijgevolg duidelijk dat de twee doelstellingen die vermeld worden in punt 2.2 (rechtszekerheid bieden en minimale kwalificatievereisten opleggen) alleen kunnen gerealiseerd worden via een decreet.

4 Effecten

4.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Het ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners is een kaderdecreet. Het moet bijgevolg – per deelsector – verder geconcretiseerd worden via besluiten van de Vlaamse Regering. Die uitvoeringsbesluiten zullen voorbereid worden door het departement en de verschillende agentschappen binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Agentschap Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap). Die agentschappen waren trouwens ook al betrokken bij de voorbereiding van het voorliggende decreet (zie ook punt 6 Consultatie).

De voorgestelde opties hebben effecten voor de mensen die beroepshalve activiteiten uitoefenen die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening. Het gaat in hoofdzaak om personeelsleden die werken in een voorziening van de welzijnssector, die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap, onder meer:

- 13.000 verzorgenden bij de diensten voor gezinszorg;
- kinderverzorgsters in de kinderdagverblijven en de initiatieven voor buitenschoolse opvang;
- opvoeders in de erkende voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand en de gemeenschapsinstellingen;
- verzorgende en opvoedende personeelsleden in de erkende voorzieningen voor personen met een handicap;
- hulpverleners binnen de centra voor algemeen welzijnswerk.

Onrechtstreeks zijn ook de gebruikers die voor zorg en bijstand beroep doen op een voorziening of een individuele persoon betrokken partij. Naargelang de optie die gekozen wordt zal de Vlaamse Regering wel of niet de bevoegdheid krijgen om minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening te kunnen bepalen. Afhankelijk van de optie zal de Vlaamse overheid bijgevolg al dan niet beschikken over de instrumenten om gebruikers de nodige kwaliteitsgaranties te bieden wanneer zij beroep doen op niet-erkende voorzieningen of individuele personen voor zorg en bijstand.

Ten slotte is ook de federale overheid onrechtstreeks betrokken partij, aangezien het de bedoeling is om de bestaande rechtsonzekere situatie voor zorg- en bijstandsverleners aan te pakken die er op dit ogenblik bestaat als gevolg van de ruime omschrijving van de verpleegkundige activiteiten in het federale koninklijk besluit nr. 78.

4.2 Optie 1

In deze optie komt er geen decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners. Zonder dat decretale kader is er geen juridische grond om (via besluiten van de Vlaamse Regering) de rechtsonzekere situatie aan te pakken voor wie beroepshalve activiteiten uitoefent die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening. Bijgevolg blijven die mensen zich in een situatie bevinden waarin hun activiteiten ook kunnen beschouwd worden als verpleegkundige activiteiten in de zin van het koninklijk besluit nr. 78. Aangezien die personeelsleden echter niet voldoen aan de vereisten op het gebied van kwalificatie en erkenning om activiteiten, die tot de uitoefening van de verpleegkunde behoren, uit te oefenen, blijven zij strafbaar wanneer zij activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren. Op die manier kunnen zorg- en bijstandverleners hun beroep niet behoorlijk uitoefenen.

Bovendien kan de Vlaamse Regering zonder decretaal kader evenmin de minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening vastleggen voor personen die beroepshalve die activiteiten uitvoeren maar geen medewerker zijn van een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap. Hierdoor beschikt de Vlaamse overheid niet over de instrumenten om gebruikers de nodige kwaliteitsgaranties te bieden wanneer zij voor zorg en bijstand beroep doen op niet-erkende voorzieningen of individuele personen.

4.3 Optie 2

Het decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners biedt een kader om de rechtsonzekerheid aan te pakken voor wie beroepshalve activiteiten uitoefent die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening (voornamelijk voor de personeelsleden die tewerkgesteld zijn in een voorziening van de welzijnssector, die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap).

Daarnaast kan de Vlaamse Regering de minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening vastleggen voor personen die beroepshalve die activiteiten uitvoeren maar geen medewerker zijn van een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap. Hierdoor beschikt de Vlaamse overheid over de instrumenten om gebruikers de nodige kwaliteitsgaranties te bieden wanneer zij voor zorg en bijstand beroep doen op niet-erkende voorzieningen of individuele personen. Op die manier krijgt die groep van gebruikers dezelfde garanties op kwaliteitsvolle zorg- en bijstandsverlening als wie beroep doet op erkende welzijnsvoorzieningen, waarvoor de kwalificatievereisten voor het personeel vervat liggen in de erkenningsnormen.

Aangezien het decreet op zich geen effecten zal genereren, maar per deelsector nog geconcretiseerd en uitgevoerd moet worden door de Vlaamse Regering, kunnen de effecten van deze optie voor de verschillende doelgroepen pas in kaart gebracht worden op het ogenblik dat de uitvoeringsbesluiten voorbereid worden. Per uitvoeringsbesluit zullen de kosten en baten in rekening gebracht moeten worden, de administratieve lasten gemeten, en de sectorale effecten in kaart gebracht (bijvoorbeeld de jongeren- en kindereffecten (JOKER) voor de sector van de kinderdagverblijven en de initiatieven voor buitenschoolse opvang).

4.4 Optie 3

Het decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners biedt een kader om de rechtsonzekerheid aan te pakken voor wie beroepshalve activiteiten uitoefent die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening (voornamelijk voor de personeelsleden die tewerkgesteld zijn in een voorziening van de welzijnssector, die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap).

Daarnaast kan de Vlaamse Regering echter niet de minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van activiteiten van zorg- en bijstandsverlening vastleggen voor personen die beroepshalve activiteiten uitvoeren maar geen medewerker zijn van een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap.

Hierdoor beschikt de Vlaamse overheid niet over de instrumenten om gebruikers de nodige kwaliteitsgaranties te bieden wanneer zij voor zorg en bijstand een beroep doen op niet-erkende voorzieningen of individuele personen. Op die manier krijgt die groep van

gebruikers onvoldoende garanties op kwaliteitsvolle zorg- en bijstandsverlening als wie een beroep doet op erkende welzijnsvoorzieningen, waarvoor de kwalificatievereisten voor het personeel vervat liggen in de erkenningsnormen.

4.5 Keuze en motivering van de optie

Er wordt gekozen voor optie 2: er wordt een ontwerpdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners uitgewerkt. Zoals al gemotiveerd in punt 3, is dat namelijk de enige manier om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren. Onder het punt "Verantwoording waarom er geen andere opties uitgewerkt worden" wordt daar toegelicht dat de doelstellingen die vermeld worden in punt 2.2 (rechtszekerheid bieden en minimale kwalificatievereisten opleggen) alleen kunnen gerealiseerd worden via een decreet.

5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

5.1 Juridisch-technische uitwerking

Er wordt een ontwerpdecreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners uitgewerkt. De ontworpen regelgeving voldoet aan de taalkundige, vormelijke en wetgevingstechnische voorschriften, zoals bepaald in omzendbrief VR 2005/4. Het wetgevingstechnisch en het taalkundig advies werden aangevraagd.

Aangezien het een kaderdecreet is, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor elke bepaling uit dat decreet de datum vast te stellen waarop die in werking moet treden, in functie van de besluiten die uitgewerkt worden om het decreet verder uit te voeren.

5.2 Uitvoering en administratieve lasten

Het voorliggende ontwerp van decreet is een kaderdecreet, dat per sector verder geconcretiseerd zal worden door een besluit van Vlaamse Regering. Die uitvoeringsbesluiten zullen voorbereid worden door het departement en de verschillende agentschappen binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Agentschap Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap).

Het is niet mogelijk om op basis van het voorliggende ontwerp van decreet de administratieve lasten te meten die zullen ontstaan bij de uitvoering in de verschillende deelsectoren. Die lasten zullen bijgevolg (per sector) gemeten moeten worden op het ogenblik dat via besluiten van de Vlaamse Regering uitvoering gegeven wordt aan dat decreet.

Het is echter mogelijk dat het voorliggende ontwerp van decreet uiteindelijk weinig bijkomende lasten met zich zal meebrengen. Er worden noch door dit decreet, noch door de besluiten die in uitvoering ervan genomen zullen worden, bijkomende opdrachten toegekend aan medewerkers van welzijnsvoorzieningen die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap. Het decreet beoogt enkel een voldoende juridische basis te creëren voor de uitoefening van de activiteiten van zorg- en bijstandsverlening die kaderen binnen het huidige takenpakket van die personeelsleden in de welzijnsvoorzieningen. Wie nu beroepshalve activiteiten uitoefent die vallen onder de zorg- en bijstandsverlening, zal dat in de toekomst gewoon verder kunnen blijven doen, maar dan binnen een kader dat meer rechtszekerheid biedt dan vandaag. Dat de Vlaamse Regering in de toekomst ook minimale kwalificatievereisten zal kunnen opleggen aan niet-erkende voorzieningen en aan individuele personen die beroepshalve zorg en bijstand verlenen, zal wel zorgen voor bijkomende lasten.

5.3 Handhaving

In het ontwerp van decreet worden de nodige garanties ingebouwd opdat het naleven van de bepalingen ervan ook effectief afgedwongen zou kunnen worden.

In de eerste plaats bevat dit ontwerp van decreet een artikel waarin bepaald wordt dat de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om het toezicht op de naleving van de verschillende bepalingen uit het decreet te organiseren. De personen, belast met dat toezicht, zullen het recht hebben om het kantoor van zorg- en bijstandsverleners te bezoeken en ter plaatse kennis te nemen van alle stukken met betrekking tot de uitoefening van de activiteiten betreffende zorg- en bijstandsverlening. Hun vaststellingen zullen bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is.

Naast het toezicht op de naleving van de regels zal het echter ook mogelijk zijn om het niet naleven van die regels te sanctioneren. Daartoe voert het ontwerp van decreet een administratieve geldboete in die kan worden opgelegd aan:

- wie beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht zonder te voldoen aan de kwalificatievereisten;
- wie een niet-gekwalficeerde persoon belast met het verrichten van meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening;
- wie beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht zonder de voorwaarden na te leven die gelden om die activiteiten te mogen verrichten;
- wie niet verbonden is aan een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap en

beroepshalve meerdere activiteiten van zorg- en bijstandsverlening verricht zonder de registratieverplichting na te leven.

De Vlaamse Regering moet de nadere regels bepalen voor het opleggen en het betalen van die administratieve geldboete. Aangezien het hier gaat om een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter, wordt in het ontwerp van decreet ook een beroepsmogelijkheid bij de politierechtbank ingebouwd.

5.4 Evaluatie

Het voorliggende ontwerp van decreet is een kaderdecreet, dat verder geconcretiseerd en uitgevoerd zal moeten worden via verschillende besluiten van de Vlaamse Regering. De uitvoering van het decreet zal dus nauwgezet moeten opgevolgd en geëvalueerd worden. Daarbij zal nagegaan worden of het decretale kader toelaat om voldoende rechtszekerheid te creëren voor wie taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoert.

6 Consultatie

Het ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden werd uitgewerkt door het juridisch team van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG). De verschillende agentschappen van het beleidsdomein WVG (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Agentschap Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap) werden bij de voorbereiding van dat decreet betrokken. Zij verzamelden de nodige informatie over de welzijnsvoorzieningen die onder de bevoegdheid van het agentschap vallen (welke zorgtaken worden uitgevoerd in die voorzieningen, en door welke beroepsbeoefenaars).

In september 2006 kregen de verschillende agentschappen de kans om de eerste versie van het ontwerp van decreet te evalueren. Daarnaast kregen ook de verschillende betrokken welzijnssectoren (thuiszorg, gehandicaptenzorg, bijzondere jeugdbijstand,...) de kans om een advies te formuleren over het ontwerp van decreet.

Vervolgens werd een nieuwe versie van het ontwerp van decreet uitgewerkt door het juridisch team van het departement, waarbij in de mate van het mogelijke rekening werd gehouden met de ingediende reacties. Op basis van die consultaties besliste de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Inge Vervotte, ook om het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet in te beperken. Het decreet zal niet van toepassing zijn op de zorg- en

bijstandsverlening die verleend wordt binnen de ziekenhuizen en de ziekenhuisdiensten. Evenmin is het van toepassing op rusthuizen, centra voor kortverblijf, rust- en verzorgingstehuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen en centra voor dagverzorging.

Eind november 2006 kregen zowel de agentschappen als de betrokken welzijnssectoren de kans om nog bijkomende bedenkingen te formuleren bij die nieuwe versie. Die werden dan nog door het departement verwerkt in de definitieve versie van het ontwerp van decreet.

Het advies van de Vlaamse Gezondheidsraad werd verkregen op 23 januari 2007 (advies met nr. VGR. 2007/2).

De Vlaamse Regering hechtte haar principiële goedkeuring aan het voorliggende (voor)ontwerp van decreet op 9 februari 2007, en besliste om daarover nog het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Raad van State.

7 Overige informatie voor de Inspectie van Financiën

Dit ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners brengt geen bijkomende uitgaven ten laste van de Vlaamse begroting mee.

8 Samenvatting

Er wordt een ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden uitgewerkt, omdat alleen op die manier de volgende doelstellingen kunnen gerealiseerd worden:

- de nodige rechtszekerheid bieden aan de personeelsleden die taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren in een welzijnsvoorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap;
- minimale kwalificatievereisten opleggen aan personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen, ongeacht of ze medewerkers zijn van voornoemde welzijnsvoorzieningen;

Het ontwerp van decreet wordt opgevat als een kaderdecreet, waarin aan de Vlaamse Regering ruime bevoegdheden worden toegekend, zowel

voor het bepalen van de activiteiten die deel uitmaken van de zorg- en bijstandsverlening als voor het bepalen van minimale kwalificatievereisten en voorwaarden voor het uitoefenen van die activiteiten. Het toepassingsgebied van het decreet bestrijkt in principe de zorg- en bijstandsverlening door medewerkers van voorzieningen van de welzijnssector die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, en door andere beroepsbeoefenaars.

Wat de voorzieningen betreft die erkend zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap (diensten voor gezinszorg, voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, voorzieningen voor personen met een handicap, voorzieningen voor kinderopvang, centra voor algemeen welzijnswerk,...), kan de Vlaamse Regering dan op basis van dit decreet per categorie van erkende voorzieningen in een besluit bepalen welke activiteiten van zorg- en bijstandsverlening door die voorzieningen mogen worden uitgeoefend en welke personen met welke kwalificatie die activiteiten mogen uitoefenen. Bovendien biedt dit ontwerp van decreet ook een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om voorwaarden te bepalen voor en kwalificatievereisten op te leggen aan personen die beroepshalve taken van zorg- en bijstandsverlening uitvoeren, maar die geen medewerker zijn van een voorziening die erkend is door of onder toezicht staat van de Vlaamse Gemeenschap.

9 Contactinformatie

Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

Afdeling Preventie, Eerstelijn en Thuiszorg

Team Eerstelijn en Thuiszorg

Koning Albert II-laan 35 bus 33, 1030 BRUSSEL

Stefaan Marien

Tel. 02 553 33 57

Fax 02 553 36 90

E-mail

stefaan.marien@wvg.vlaanderen.be

Erna Scheers

Tel. 02 553 33 55

Fax 02 553 36 90

E-mail

erna.scheers@wvg.vlaanderen.be