

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



Zitting 2003-2004

22 januari 2004

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders

AMENDEMENTEN

Zie :

1882 (2003-2004)

- Nr. 1 : Ontwerp van decreet
- Nr. 2 : Verslag over hoorzitting

AMENDEMENT Nr. 1

**voorgesteld door mevrouw Ingrid van Kessel,
mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, mevrouw
Sonja Becq en mevrouw Trees Merckx-Van Goey**

Artikel 2

**In 7°, op de derde en vierde regel, de woorden
“, maatschappelijke aanvaardbaarheid” schrappen.**

VERANTWOORDING

Kwaliteit van zorg kan niet worden afgemeten aan maatschappelijke aanvaardbaarheid.

AMENDEMENT Nr. 2

**voorgesteld door de heer Jan Roegiers,
mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heren
Jan Van Duppen en Koen Helsen**

Artikel 2

**In 15°, op de tweede en derde regel, de woorden
“, verder ziekenfondsdienst genoemd” schrappen.**

VERANTWOORDING

De taken die in deze definitie zijn vervat, worden momenteel onder meer opgenomen door de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen, bedoeld in het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk en door regionale dienstencentra, bedoeld in het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, waarvan een aantal een binding hebben met de ziekenfondsen.

Uit recente gesprekken met deze sectoren en uit de tussenkomst van het Vlaamse Eerstelijnsoverleg in de hoorzitting over dit ontwerp, op 8 januari 2004, blijkt dat het gebruiken van een beknopte terminologie, namelijk ‘ziekenfondsdienst’ in de plaats van ‘ziekenfondsdienst voor maatschappelijk werk en woonondersteuning’, gevoelig ligt. Enerzijds komt deze term te beperkend over, anderzijds verwijst hij te veel naar de opdrachten en taken die de ziekenfondsen vervullen in uitvoering van de federale wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen. De betrokken diensten vragen uitdrukkelijk

elke formulering te vermijden die hier op zou kunnen alluderen.

AMENDEMENT Nr. 3

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 3

Een § 4 toevoegen, die luidt als volgt :

“§ 4. Het jaarlijks bijkomend aantal te subsidiëren uren voor de diensten voor gezinszorg bedraagt minstens 4 % van het totaal aantal subsidiabele uren van het voorafgaande jaar, zonder dat de programmatie kan overschreden worden.

Onverminderd het bepaalde in het eerste lid, legt de Vlaamse regering elk jaar het totaal aantal subsidiabele uren voor het volgende jaar vast.

De minister bepaalt jaarlijks per erkende dienst voor gezinszorg het maximum aantal subsidiabele uren waarover de dienst beschikt voor het aanbieden van persoonsverzorging en huishoudelijke hulp. Bij het toekennen van het jaarlijks bijkomend urencontingent houdt de minister onder andere rekening met een evenredige beschikbaarheid van uren in relatie tot de noden die vastgesteld worden in de provincies van het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.”.

VERANTWOORDING

Coördinatie zonder basiszorg haalt niets uit. De indieners herinneren de Vlaamse regering aan haar reglementaire verplichting om het jaarlijks subsidieerbare urencontingent in de gezinszorg op te trekken met 4 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Volgens de eigen normering had de Vlaamse regering in 2003 15,4 miljoen uren gezinszorg moeten subsidiëren. In realiteit waren het er slechts 13,9 miljoen : dat zijn 1,5 miljoen uren te weinig. Diensten voor gezinszorg vervullen nochtans een essentiële rol op de eerste lijn. Voor 2004 wordt maar een groei van 1,25 % voorzien. In feite is die groei nog geringer indien men de historische achterstand sinds 1999 verrekent.

AMENDEMENT Nr. 4

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 4

In § 2, na de vierde zin, de volgende zin invoegen :

“Voormelde zorgverstrekkers worden aangewezen door de gebruiker of zijn vertegenwoordiger.”.

VERANTWOORDING

Dit amendement strekt ertoe de gebruiker keuzemogelijkheid te bieden.

AMENDEMENT Nr. 5

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 7

In § 1, op de vierde regel, de woorden “de infrastructuur en/of” schrappen.

VERANTWOORDING

Schrappen van de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om de infrastructuur te subsidiëren van “vormen van samenwerkingsverbanden op niveau van de praktijkvoering in het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg”. De indieners van dit amendement zien de noodzaak in dat prioritair werk moet worden gemaakt van het normaliseren van het VIPA-budget voor onder meer de ouderenvoorzieningen en het nakomen van de lopende engagementen in het kader van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) (cf. schriftelijk advies van de WSG).

De indieners weten zich overigens gesterkt in hun amendement door de steller van de vraag om uitleg over de VIPA-subsidiëring voor groepspraktijken, behandeld op 9 december 2003 (*Hand.*, Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, 2003-2004, nr. 77). Het lid van de meerderheid wees dit soort subsidiëring toen af. De bevoegde minister stelde in haar antwoord, vooruitblikkend op dit ont-

werp : “Er is een VIPA-subsidiëring mogelijk voor de multidisciplinaire samenwerking. Er is er geen voor de monodisciplinaire groepspraktijken van huisartsen.”.

Hoewel in de memorie van toelichting wordt verwezen naar “de graad van multidisciplinaire samenwerking binnen de praktijk of het samenwerkingsverband” als element binnen het geheel van de erkenningsvoorwaarden, zet het beschikend gedeelte in het ontwerp wél de deur open voor de financiering van de infrastructuur van monodisciplinaire groepspraktijken. § 3 van artikel 7 van het ontwerp bepaalt immers : “De erkenningsvoorwaarden voor samenwerkingsverbanden op het niveau van de praktijkvoering in het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg hebben onder meer betrekking op [...] de mono- of multidisciplinariteit [...]”.

Het is maar normaal dat een deugdelijk bestuur eerst de lopende verplichtingen nakomt, vooraleer nieuwe initiatieven te nemen, waarvan men de budgettaire weerslag niet kan inschatten.

De bevoegde minister gaf zelf aan in de reeds eerder aangehaalde vraag om uitleg dat zij niet over de middelen voor deze infrastructuursubsidies beschikt. In dit verband kan worden gewezen op het gezaghebbende artikel “Normen voor goede kwaliteit van wetgeving” (B. Van Buggenhout, *Rechtskundig Weekblad* 21 februari 1998, p. 837) : “Indien de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van een regel gering is, kan de regel onmogelijk doeltreffend of effectief zijn. [...] Er bestaan ook regelingen die nooit werden of worden uitgevoerd, maar toch blijven bestaan. Dit noemt men slapende regelingen. Een betere kennis van de uitvoerbaarheid kan het bestaan van zulke slapende regelingen helpen voorkomen”. Uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid is een norm voor goede kwaliteit van wetgeving : “Een [...] belangrijke pijler van dit kwaliteitsvereiste is de financierbaarheid”.

AMENDEMENT Nr. 6

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 9

§ 2 schrappen.

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording bij amendement nr. 2.

AMENDEMENT Nr. 7

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 10

In § 1, 10° en 11° schrappen.

VERANTWOORDING

10° en 11° bepalen dat de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg (SEL's) onder meer gehouden zijn tot :

- het bewaken van de permanentieregeling van de zorgaanbieders ;
- het organiseren en ondersteunen van een klachtenmeldpunt en van de klachtenbemiddeling met betrekking tot de opdrachten en taken, bedoeld in artikel 9 en artikel 10.

De in artikel 10 opgesomde taken vormen volgens de memorie van toelichting een 'minimumpakket'. De omvang van het takenpakket vereist een gesubsidieerde SEL-coördinator én een subsidie voor de administratie die beduidend hoger is dan de subsidie die nu voor de administratie wordt verkregen vanuit de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (GDT's), stelde het WSG in zijn schriftelijk advies. Meer nog : "De taakomschrijving bevat weinig positieve stimulansen. Het lijkt of de SEL enkel maar een bewakingsdienst is."

Het Vlaams Eerstelijnsoverleg (VELO) uitte op de hoorzitting en in zijn advies bijzondere scepsis tegenover de financiering van het takenpakket van de SEL's : "[...] alles zal staan of vallen met de financiering. [...] Er wordt geen enkele informatie gegeven over de budgetten verbonden aan dit decreet of geen enkel engagement genomen hoe de Vlaamse regering dit financieel zal realiseren. [...] Nu is de financiering reeds een overgekend probleem in de SIT's. [...] Zolang het besturen van een SEL als vrijwilligerswerk in bijberoep wordt beschouwd door het niet honoreren, zal men een rem leggen op de professionalisering". VELO legde dezelfde scepsis aan de dag tegenover artikel 10, § 1, 10° (het bewaken van de permanentieregeling van de zorgaanbieders) : "Zelfs al moet de SEL de permanentie niet organiseren – dat zou ze trouwens niet kunnen – hoe en met welke middelen zal zij dan deze permanentie bewaken ? Welke regels zal de SEL hiervoor opstellen/hanteren ? Van welke sancties kan ze gebruik maken ? Hoe zal de SEL dag- en nachtpermanentie organiseren ? Met welke middelen ? Zorgaanbieders wensen niet betutteld te worden. Elk van de disciplines wordt al sterkt gecontroleerd en bijkomende controle vanwege de SEL lijkt ons niet gezond". VELO wijst er bovendien op dat, wat huisartsen en apothekers betreft, het de Provinciale Geneeskundige Commissies toekomt, uitzicht te oefenen op de permanentie. De VVSG formuleerde eenzelfde kritiek : kan het SEL wel de nodige invloed uitoefenen om de permanentieregelingen te bewaken ?

De indieners van dit amendement schrappen de opdracht van het organiseren en ondersteunen van een klachtenmeldpunt en van de klachtenbemiddeling met betrekking tot de opdrachten en taken van het SEL. De opportuniteit van deze opdracht moet in vraag worden gesteld. Bovendien moet de vraag worden gesteld of het SEL in het ontwerp niet tegelijk rechter én partij is (zie ook schriftelijk advies WSG).

AMENDEMENT Nr. 8

**voorgesteld door de heer Jan Roegiers, mevrouw
Ria Van Den Heuvel en de heren Jan Van Duppen
en Koen Helsen**

Artikel 12

**In § 2, eerste lid, op de zesde en zevende regel, het
woord "ziekenfondsdiensten" vervangen door de
woorden "ziekenfondsdiensten voor maatschappelijke
werk en woonondersteuning".**

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording bij amendement nr. 2.

AMENDEMENT Nr. 9

**voorgesteld door mevrouw Ingrid Van Kessel,
mevrouw Sonja Becq, mevrouw Trees Merckx-Van
Goey en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen**

Artikel 21

Dit artikel schrappen.

VERANTWOORDING

"Het bedrag van de inhouding of terugvordering wordt door de administratie soeverein bepaald, rekening houdend met de ernst van de feiten", voorziet artikel 21, § 2, van het voorontwerp van decreet. Een dergelijke bepaling roept

rechtsonzekerheid in het leven. Meer bepaald wordt een ongewenste discretionaire bevoegdheid of zelfs beoordeelvrijheid in hoofde van de administratie ingesteld.

Dit wordt gekoppeld aan de opmerkingen van de Raad van State bij het voorontwerp. Het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid van inhouding of terugvordering wanneer niet werd voldaan aan onder meer :

“1° het verantwoorden of zich onderwerpen aan een toezicht, zoals bedoeld in artikel 18 ;

2° het aanwenden van subsidies enkel voor de opdrachten binnen het kader van dit decreet, zoals bedoeld in artikel 19”.

De Raad van State stelde dat dit niet te verzoenen is met de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Luidens artikel 50, § 2, is het de federale overheid (federale wet) die de algemene bepalingen stelt op de controle en inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Deze zijn óók van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten (artikel 71, § 1).

De federale wetgever bracht recent een wetgeving tot stand die specifiek geldt voor de gemeenschappen en gewesten. Deze algemene federale bepalingen zijn opgenomen in de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (*B.S.* 25 juni 2003), artikel 13 in het bijzonder. Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 neemt de inhoud over van artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De Raad van State gaf aan dat het niet-vermelden van twee andere algemene terugvorderingsgronden (niet-naleven van de voorwaarden waaronder de subsidie is verleend en verzuim de nodige verantwoording te verstrekken) niet te verzoenen is met de federale bepalingen (“Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de laatste twee gevallen te dezen niet relevant zouden zijn. Zulke conclusie zou echter strijdig zijn met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet”).

De Vlaamse regering paste hierop § 1 van artikel 21 van het voorontwerp aan. § 1 van het ontwerp vat aan met de zinsnede “onverminderd de toepassing van de federale algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies”. Hiermee wordt tegemoetkomen aan een deel van het advies van de Raad van State.

Het weglaten van artikel 21 is het logisch doortrekken van het volledige advies van de Raad van State. Het ontwerp van decreet voorziet in de mogelijkheid van terugvordering of inhouding (“... kan ... geheel of gedeeltelijk ingehouden of teruggevorderd worden”). Het komt de decreetgever nog niet toe om in een dergelijke mogelijkheid te voorzien. De Raad van State stelt hierover : “Naar luid van artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die zich in een van de genoemde gevallen bevindt, bovendien tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden. Artikel 21, §§ 1 en 2, van het ontwerp houdt een versoepeling in ten aanzien van die bepaling, in zoverre het voorziet in de mogelijkheid – en niet in de verplichting – tot terugvordering van de subsidie, en het bovendien lijkt te bepalen dat de subsidie niet in alle gevallen volledig terugbetaald moet

worden. Ook op dit punt is de ontworpen regeling strijdig met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet. Artikel 21 dient dan ook herschreven te worden”.

Wetende dat het ontwerp van decreet verplicht gekoppeld moet worden aan de wet van 16 mei 2003, leidt het ongewijzigd aanvaarden van artikel 21 tot een bevoegdheidsoverschrijding die kan worden aangevochten bij het Arbitragehof. Sterker, een aanpassing conform het advies van de Raad van State leidt tot de vaststelling dat artikel 21 een overbodige bepaling wordt en gelezen kan worden vanuit de wet 16 mei 2003, met dien verstande dat de terugvordering of inhouding een verplichting wordt.

AMENDEMENT Nr. 10

voorgesteld door de heer Jan Roegiers, mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heren Jan Van Duppen en Koen Helsen

Artikel 26

Het tweede lid vervangen door wat volgt :

“In afwachting van het in werking treden van nieuwe regelgeving met betrekking tot de ziekenfondsdiensten voor maatschappelijk werk en woonondersteuning, wordt voor de toepassing van artikel 12 onder ziekenfondsdienst voor maatschappelijk werk en woonondersteuning verstaan, het centrum voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen, bedoeld in het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk, al dan niet in samenwerking met een of meer regionale dienstencentra, bedoeld in het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg.”.

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording bij amendement nr. 2.

De toevoeging in de laatste zin beoogt eveneens een te enge interpretatie te vermijden en houdt rekening met de waardevolle samenwerking die te velde vaak bestaat tussen de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen en de regionale dienstencentra.