

Doelregelgeving: middel, geen doel op zich!

I. Standpunt rond doelregelgeving

Naast middelregelgeving is doelregelgeving een belangrijke beleidstool om een flexibele, geïntegreerde zorg en ondersteuning op maat waar te maken. Gezien welzijnsorganisaties in unieke aan tijd, plaats en context gebonden situaties hun (kern)opdrachten realiseren, zijn we voorstander voor doelregelgeving gekoppeld aan een inspanningsverbintenis (en geen resultaatsverbintenis -al dan niet- gekoppeld aan financiële middelen). Doelregelgeving dient goed overwogen - in cocreatie met alle belanghebbenden - tot stand te komen en de keten beleidsvorming, toezicht en handhaving dient naar uitvoering en visie op elkaar te worden afgestemd”.

Motivering van het standpunt

Welzijnsgerichte ondernemers hebben een **wendbare en veerkrachtige regelgeving** nodig die

- hen in staat stelt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en diverse contexten en ruimte laat voor nieuwe ideeën, initiatieven en experimenten;
- garantie biedt op geïntegreerde zorg en ondersteuning aan de zorggebruikers en hun context, die ten goede komt aan hun kwaliteit van leven;
- een minimale administratieve ballast genereert zodat medewerkers zich kunnen focussen op hun kernopdracht en de nodige tijd krijgen om samen met hun zorggebruikers een kwaliteitsvol zorg- en ondersteuningstraject te lopen;
- de overheid de garantie biedt dat een kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning aan iedereen wordt geboden en adequaat kan worden ingegrepen indien dat niet gebeurt.

Vlaanderen kiest uitdrukkelijk voor **doelregelgeving** als **beleidsinstrument**. In de beleidsdocumenten lezen we tegelijk de nuancering: “indien aangewezen”, “waar mogelijk”,... Er is ook nog ruimte voor middelenregelgeving.

Doelregelgeving wordt vanuit rechtseconomisch perspectief als het meest aangewezen naar voor geschoven. Het is vooralsnog een **abstract concept** dat best verder ontwikkeld en verkend wordt binnen een **leertraject**. De positieve elementen, maar net zozeer de kritische kanttekeningen/effecten dienen hierin meegenomen te worden.

Welzijnsorganisaties dienen in het realiseren van hun (kern)opdrachten trefzeker te kunnen handelen in unieke aan tijd, plaats en context gebonden situaties. **Doelregelgeving gekoppeld aan een inspanningsverbintenis** kan in deze bijdragen aan een geïntegreerde zorg en ondersteuning ivf de kwaliteit van leven van zorggebruikers. Welzijnsorganisaties hebben de professionele verantwoordelijkheid om de causale verbanden tussen waarom een organisatie iets doet, hoe ze dat

doet en wat ze bereikt als gevolg van haar acties transparant te maken op micro-, meso- als macroniveau. In die zin zijn we geen voorstander van resultaatsverbintenis- al dan niet gekoppeld aan financiële middelen, omdat behaalde resultaten sterk kunnen verschillen naargelang de complexiteit van de zorg en ondersteuning, de persoon en zijn/haar/hun context.

Doelregelgeving heeft meerwaarde op voorwaarde dat...

- 1) Voorafgaand een goed overwogen keuze maken:
 - Aftoetsen welke regelgeving wenselijk is voor het gekozen reguleringsthema of expertisedomein (daartoe kunnen tools worden gebruikt als de beslistool van prof. Theo Jans)
 - Betrekken van belanghebbenden in de afweging van het motief voor doelregelgeving/middelenregelgeving
 - Vertrekkende vanuit de visie van geïntegreerde zorg en ondersteuning, bewaken van de intersectorale invalshoek, en daar waar het een meerwaarde betekent de sectorspecifieke
 - Consequentie in keuze:
 - ofwel moet men aan allerlei criteria voldoen, en verankert men dat in middelenregelgeving (erkenningsbesluit)
 - ofwel biedt men handelingsvrijheid aan de welzijnsgerichte ondernemers, en biedt men het nodige speelveld via doelregelgeving.
 - Streven naar congruentie in Vlaamse regelgeving tav Europese, federale, lokale regelgeving
- 2) De keten beleidsvorming – toezicht – handhaving in visie en uitvoering afgestemd is op het werken met doelregelgeving. Dat is in wezen verschillend van deze op het werken met middelenregelgeving.

	Doelregelgeving	Middelenregelgeving
Beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none"> - in cocreatie met alle belanghebbende het doel omschrijven maar ook het soort doel (objectief, subjectief, resultaatsverbintenis, inspanningsverbintenis) - gaat uit van vertrouwen in de expertise van elke belanghebbende - vertrekt vanuit een gedragen gemeenschappelijk missie en visie als richtinggevend kader dat in een duidelijk taal en gestructureerd is opgebouwd - sturen op impact 	<ul style="list-style-type: none"> - bepalen van criteria - gebeurt ook best in cocreatie
Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - respect voor handelingsruimte welzijnsgerichte ondernemers - methodiek: dialogische verantwoording/transparantie - vereist inhoudelijke deskundige inspecteurs - uit goede praktijken leren 	<ul style="list-style-type: none"> - afvinklijstjes - binaire beoordeling
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - leer- en ontwikkelingscultuur - recht op wederwoord 	<ul style="list-style-type: none"> - sanctioneren - recht op wederwoord

3) De belanghebbenden hun rol opnemen

- Welzijnsgerichte ondernemers
 - Zetten in op duurzaamheid vanuit langetermijnvisie die rekening houdt met sociale, economische en milieuaspecten.
 - Op een systematische manier vanuit de missie en visie van de organisatie, doelstellingen formuleren en de beoogde impact bepalen
 - In samenspraak met belanghebbenden het handelen daarop afstemmen en in een cyclisch leerproces opvolgen, evalueren, borgen, bijsturen, verbeteren, innoveren (impactgerichte kwaliteitscultuur)
 - Innoveren en experimenteren daarbij.
 - Transparant maken van de gerealiseerde doelen
- Ondersteunende overheid
 - Vanuit een toekomst visie op zorg en ondersteuning duidelijke beleidsdoelstellingen in dialoog met belanghebbenden formuleren en in een leer- en ontwikkelingscultuur opvolgen
 - Middelen voorzien en een omgeving creëren die welzijnsgericht ondernemerschap stimuleert
 - Ondersteunen van de welzijnsgerichte organisaties in hun beleidsvoerend vermogen
 - Inzetten op leiderschap
 - Inzetten op een groei en ontwikkelingscultuur:
 - Gunt de nodige tijd aan welzijnsgerichte ondernemers
 - Ontsluit goede praktijken
 - Inzetten op een slagkrachtig toezicht en handhaving

II. Conceptueel kader en bespreking op de commissie Q

1) Context

Vlaamse Minister-President stelt in de beleidsnota Algemeen regeringsbeleid 2019-2024 "Ik kies voor het gebruik van doelregelgeving en open normen boven de invoering van zeer gedetailleerde gedragsvoorschriften. Concreet betekent dit dat we bij de opmaak van Vlaamse regelgeving stelselmatig doelregelgeving en open normen overwegen en indien aangewezen, zullen gebruiken. Minder dwingende en gedetailleerde regelgeving zal bovendien leiden tot een grotere spontane naleving van deze regelgeving, wat de handhaving sterk zal vergemakkelijken."

Uit de beleidsnota 2019-2024: Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding: "We creëren een regelluw kader en zetten, waar mogelijk, in op doelregelgeving." Dat ifv het ondersteunen van sociaal ondernemerschap. (p. 18)

In het decreet voor de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt bepaald dat "kwaliteit van zorg een gedeelde verantwoordelijkheid is van de voorziening en de overheid in dialoog met de zorggebruiker". In de memorie bij dat decreet wordt bepaald dat doelregelgeving uitwerken één van de manieren is om deze verantwoordelijkheid op te nemen door de overheid. "Maar ook de overheid heeft zijn rol te spelen: door gezondheids- en welzijnsdoelstellingen te bepalen, door in overleg te gaan met verschillende stakeholders, door middelen te voorzien en een omgeving te creëren die sociaal ondernemerschap stimuleert, door waar mogelijk doelregelgeving uit te werken en regelluwte voorop te stellen, door rechtmatig regels vast te leggen, door toe te zien op de efficiënte en effectieve besteding van de middelen en die te handhaven."

2) Doelregelgeving in theorie

Inspiratiebronnen:

- Het boek van Wim Timmer, Het doel welgesteld.
- Toelichting over "doelregelgeving" door Dr. M. Theo Jans op Vlaamse raad 27/4/2023

2.1. Doelregelgeving tov middelenregelgeving

Doelregelgeving is het soort normering waarin doelvoorschriften zijn opgenomen. Dit zijn voorschriften omtrent het te bereiken doel, waarbij het aan de normadressant is om te bepalen op welke rechtmatige wijze dat doel wordt bereikt.

Deze staat tov middelenregelgeving waarin voorschriften zijn opgenomen voor de te nemen stappen en niets regelt over het te bereiken doel.

Aspect	Doelregelgeving	Middelregelgeving
Mate van precisie of specifiek	Algemene en (vaak) vage omschrijving van gewenste situatie	Specifieke en precieze omschrijving van gewenste handeling
Wie beslist over de inhoud	Normadressanten interpreteren het doel en oordelen hoe best het doel na te streven (zij bepalen inhoud)	Wetgever bepaalt de inhoud
Wanneer wordt inhoud bepaald	Inhoud ontstaat bij uitvoering en naleving	Inhoud zit vervat in de regel
Overeenstemming met doel	Regel zet aan om in overeenstemming met doel te handelen	Regel wordt geacht rechtstreeks bij te dragen tot doelrealisatie

Handhavingsbenadering	Onderzoekt of gedrag overeenstemt met doel	Onderzoekt of regel werd nageleefd
-----------------------	--	------------------------------------

Soorten doelregelgeving

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een concreet en een abstract doel

- Kwantitatieve doelen: overheid wil op cijfers sturen
- Kwalitatieve doelen: open norm (toezicht moeilijker)

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen

- doelregelgeving die een resultaatsverplichting inhoudt
- doelregelgeving met een inspanningsverbintenis

Doelregelgeving beoogt handelingsvrijheid

- voor de persoon die het doel moet waarmaken
- voor de regelgever die de ruimte moet creëren
- voor de toezichthouder die de vrijheid moet respecteren

Belangrijke voorwaarden

- Een goede afweging maken van het motief: waarom kiezen voor doelregelgeving, zal het effectief bijdragen tot het bereiken van de doelstelling, aftoetsen bij de belanghebbende
- Doel moet aansluiten bij het eigen belang van diegene die het moet waar maken (willen) en zijn professionele deskundigheid (kunnen)
- Handhaafbaarheid: toezichthouders moeten inhoudelijk deskundig zijn om zo in dialoog te kunnen gaan met professionals om de gemaakte keuzes op het terrein op waarde te kunnen schatten en hierover in dialoog te gaan
- Beleidsregels als service of suggererende regelgeving: wie meer houvast nodig heeft kan zich daarop baseren
- Tijd geven om eigen invulling te ontwikkelen

2.2. Voor- en nadelen doelregelgeving-middelenregelgeving

	Doelregelgeving	Middelenregelgeving
Positieve elementen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexibiliteit: normadressant kan keuzes maken over hoe best de doelstelling te realiseren ➤ Normadressanten kunnen experimenteren om efficiënter doelen te realiseren (met mogelijke 'spill' over effecten en leereffecten) ➤ Normadressanten dienen na te denken over hoe hun handelingen zich verhouden tot het doel ➤ Verantwoordelijkheid wordt verlegd van regelgever naar normadressant ➤ Robuust in omgeving met veel (technologische) verandering ➤ Zelden problemen van onderen/of overinclusie 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Voorspelbaarheid ➤ Vertrouwenwekkend ➤ Op voorhand inzicht hoe de regel zal werken ➤ Handhaving vergt minder beoordeling (binair: naleving of overtreding) ➤ Perceptie van billijkheid: uniforme regel voor allen
Negatieve elementen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Onzekerheid bij normadressanten over welke keuzes te maken om doel te realiseren. Vooral bij vage, onduidelijke doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kan innovatie belemmeren ➤ Statisch en niet-flexibel, problematisch bij wijzigende context

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Onzekerheid kan remmend en verstarrend werken ➤ Normadressanten kunnen nood hebben aan kostelijk advies om naleving te realiseren ➤ Handhaving vergt meting/inschatting of doelstellingen behaald werden. Zonder maatstaven voor naleving werkt doelregelgeving niet ➤ Handhaving vergt interpretatie of handeling conform doel gesteld wordt, mogelijkheid tot arbitraire handhaving ➤ Verleggen van verantwoordelijkheid naar normadressant handelingen te stellen/vermijden om doel te behalen kan leiden tot een beleidsfalen (ontwijking van verantwoordelijkheid) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alle eventualiteiten voorzien kan leiden tot overdaad van regels ➤ Mechanische naleving, verantwoordelijkheid wordt niet gestimuleerd ➤ Kan tijds- en kostintensief zijn (informatiebehoefte, overonderinclusie, heterogene risico's) ➤ Kan aanleiding geven tot een "kat en muis" regelgevingscultuur: formalistische naleving en ontwijking => meer regels ➤ Handhaving: afweging tussen verschillende binaire regels: (afvinklijstjes)
--	---	--

3) In dialoog met de commissieleden Kwaliteit

De commissieleden geven aan dat doelgericht werken inherent is aan het werken aan kwaliteit. Iedereen in de organisatie is er mee verantwoordelijk voor en daarbij is het belangrijk te waarom men zo handelt. Daarbij is de missie en visie de leidraad en krijgt zijn concrete vertaling in het strategisch beleidsplan. Een evaluatie ervan gebeurt in dialoog met de belanghebbenden op basis van indicatoren en subjectieve feedback en de gemaakte keuzes worden gemotiveerd. Het is een dynamisch proces van voortdurend leren en verbeteren. Welzijnsorganisaties maken de causale verbanden tussen waarom een organisatie iets doet, hoe ze dat doet en wat ze bereikt als gevolg van haar acties transparant zowel om micro, meso als macroniveau.

Uit ervaringen met doelgericht werken, kunnen o.m. volgende bemerkingen worden meegegeven:

- keuzes maken in het hoe best de doelstelling te realiseren zet organisaties aan tot creativiteit en experimenteren; bij andere organisaties leidt dat tot onzekerheid over welk een goede keuze is. Gevolg is dat de sector zelf naar middelenregelgeving vraagt. "zeg ons wat we moeten doen"
- om de doelstelling te bereiken richten sommige organisaties zich tot die doelgroep waarmee je je doel het gemakkelijkst bereikt (cherry picking)
- zowel bij doel- als middelenregelgeving kunnen de organisaties hun verantwoordelijkheid ontduiken door ofwel een formalistisch invulling te geven
- doelregelgeving kan aangewend worden door de overheid om de verantwoordelijkheid af te verschuiven naar organisaties.
- In contexten waar men naar verbetering van kwaliteit van leven streeft zijn resultaten afhankelijk van de persoon en zijn context, en kunnen dus verschillen. ... Niet de resultaten maar wel of er voldoende inspanningen geleverd zijn om te werken aan kwaliteit dient de focus te zijn
- ...

Vastgesteld wordt dat de vrijheid in regelgeving wel gegeven wordt, maar dat de Zorginspectie eigen kaders met toetsingscriteria gaat ontwikkelen. Op die manier wordt een bijkomend meta-regelgevend kader gecreëerd. Vaak met een verhoging van de administratieve werkdruk als gevolg. De commissie stelt uitdrukkelijk dat van bij de opmaak van de regelgeving heel duidelijk moet zijn wat echt wordt beoogd: ofwel moet men aan allerlei minimale criteria voldoen en dat kan dan best in regelgeving worden ingeschreven, ofwel handelingsvrijheid geven maar dan moet Zorginspectie daar ook zo mee omgaan. Dat creëert op zijn minst duidelijkheid.

De commissie kan zich nog altijd vinden in de sectorspecifieke minimale kwaliteitseisen die n.a.v. het kwaliteitsdecreet 97 werden geformuleerd. Deze dienen eens onder een eigentijdse bril genomen te worden. Maar destijds zijn deze minimale kwaliteitseisen tot stand gekomen in een belanghebbendenoverleg avant la lettre. Toen hebben voorzieningen, vertegenwoordigers gebruikers, vertegenwoordigers overheid, zowel functionele entiteiten als zorginspectie, samen bepaald wat de minimale kwaliteit is waaraan de sector moet beantwoorden.

De commissieleden pleiten evenwel voor een intersectoraal kader, waar het een meerwaarde bekend dient evenwel de sectorspecifieke invalshoek mee bewaakt worden.

Enkele elementen tot standpuntbepaling

De commissieleden kunnen achter doelregelgeving staan vanuit de motivatie dat gezien de complexe samenleving we een wetgeving nodig hebben die veel wendbaarder is. De handelingsvrijheid en de ruimte die die regelgeving biedt, mag dan niet gedetailleerd ingevuld worden op een ander niveau zoals Zorginspectie. Regelgeving wordt door het gebruik van doelregelgeving niet automatisch wendbaar. De keten beleidsvorming – toezicht – handhaving moet in visie en uitvoering op mekaar afgestemd zijn. Een advies dat we in het kader van het nieuwe kwaliteitsdecreet inbrachten.

De commissie is er zich van bewust dat de rechtszekerheid gewaarborgd moet worden dat minimale kwaliteitsvolle ondersteuning geboden wordt aan de mensen die een beroep doen op de welzijnsorganisaties. Daarbij dient vertrokken te worden van een duidelijke visie op wat die kwaliteitsvolle ondersteuning, opvang en hulpverlening betekent en hoe deze een vertaalslag kunnen krijgen in regelgeving aan de hand van open normen en waar nodig kwantitatief als dat echt een meerwaarde betekent. (Cfr SMK's: voor elke gebruiker een handelingsplan) Dat moet altijd in overleg met de belanghebbenden gebeuren, zodat ook op voorhand kenbaar is wat daartoe verwacht wordt. Het belanghebbendenoverleg zoals ingeschreven in het nieuwe kwaliteitsdecreet kan daartoe een belangrijk instrument zijn op voorwaarde dat er ruimte is voor het aangaan van een constructieve dialoog, openheid en respect is voor ieders rol en expertise, en dat binnen een leer- en ontwikkelingscultuur.

Welzijnsorganisaties dienen in het realiseren van hun kernopdracht trefzeker te kunnen handelen in unieke aan tijd, plaats en context gebonden situaties. Vandaar dat veel doelregelgeving gepaard dient te gaan met een inspanningsverbintenis. Dat gaat uit van vertrouwen in de professionaliteit van organisaties en hun medewerkers om de beoogde doelstelling op een kwaliteitsvolle manier te bereiken. Hoe sterker het doel aansluit bij het eigen belang van de organisatie en de professionaliteit binnen de organisatie om het waar te maken, hoe sterker de organisatie daarop zullen inzetten om het doel waar te maken. De mate waarin het doel wordt bereikt, vormt dan onderwerp van discussie en argumentatie. Wetenschappelijk onderzoek, praktijkkennis en ervaringsdeskundigheid nemen in dit kader een belangrijke plaats in.

Werken vanuit doelregelgeving vergt niet alleen ruimte creëren in de regelgeving voor handelingsvrijheid en ruimte geven aan de organisaties die het moeten waarmaken, maar ook de

handelingsruimte dient gerespecteerd te worden vanuit Zorginspectie. We moeten evolueren zoals Prof. Koen Hermans meegaf op de inspiratiedag “De vele gezichten van kwaliteitszorg” naar een dialogische verantwoording waarin de verschillende perspectieven bij elkaar worden gebracht. Koen spreekt eerder van transparantie. De dialoog aangaan en reflecteren vanuit verschillende perspectieven kan zowel op micro- en meso-niveau, maar ook op macroniveau. Maar dat vergeet van de mensen van Zorginspectie dat ze ook inhoudelijk deskundig zijn om in dialoog te kunnen gaan met de professionals en om de door de organisaties gemaakte keuzes voor het realiseren van de doelstelling, naar waarde te kunnen schatten. Ook hier bepleiten we een leer- en ontwikkelingscultuur i.p.v. een sanctionerende.

De overheid dient streng te zijn en adequaat op te treden naar zware overtreders, maar tegelijkertijd coachend, stimulerend en ondersteunend te zijn met open vizier naar kwaliteitsborging, -verbetering en -vernieuwing in welzijn.

In het kader van een ondersteunende overheid zien we wel een meerwaarde in beleidsregels als service of suggererende regelgeving voor wie meer houvast nodig heeft, die kan zich daar dan op baseren. (bijv. de bijlage bij beleidsplan VAPH) Maar deze mogen niet verworden als het kader waaraan voldaan moet worden, want dan schiet het hier ook zijn doel voorbij.

Ontwikkeling en leren vragen tijd, waarvoor welzijnsorganisaties voldoende ruimte en ondersteuning nodig om hun doelstellingen te bereiken. Dat betekent o.m. voldoende werktijd voor medewerkers voor (zelf)observatie, reflectie, uitwisseling en leren.

Goedgekeurd op BO, 6/9/2023