



Advies

Voorontwerp van decreet Overheidstoezicht op het gezondheids- en welzijnsbeleid

Brussel, 23 januari 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en
welzijnsbeleid

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ontvangst adviesvraag: 30 november 2016

Adviestermijn: 30 dagen, verlenging van adviestermijn toegestaan

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 23 januari 2017

Contactpersoon: Kristel Bogaerts - kbogaerts@serv.be - 02 209 01 98



De heer Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

contactpersoon

Kristel Bogaerts

kbogaerts@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20170123_overheidstoezicht
welzijnsbeleid

Brussel

gezondheids- en 23 januari 2017

Voorontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid

Mijnheer de minister

U vroeg de SERV op 30 november 2016 om advies over het ontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid.

Naast een algemene evaluatie van het voorontwerp van decreet focust dit advies ook op het cruciale belang van kwaliteitsvolle regelgeving voor efficiënt en transparant beleid. Dit belang werd in eerdere rapporten en adviezen al meermaals onderstreept door de SERV.

De SERV apprecieert alleszins de intentie van de Vlaamse regering om te streven naar een coherent overheidstoezicht binnen het beleidsdomein WVG.

De rechten van de gebruikers en de aanbieders, de rechtszekerheid en de proportionaliteit in de inspecties moeten voor de SERV evenwel gewaarborgd zijn. Deze punten zijn in het voorliggende ontwerp nog onvoldoende gegarandeerd en vragen om bijsturing. De SERV vraagt daarenboven aanpassingen die bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor inspecties en handhaving en om bepalingen rond ex-post decreetsevaluatie op te nemen.

De vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners binnen de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (SAR WGG) werkten vanuit een andere invalshoek mee aan het advies van dat forum. Voor de SERV zijn de adviezen van de SERV en van de SARWGG op dit dossier complementair.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Inhoud

Inhoud 5

Krachtlijnen	6
--------------------	---

Advies 7

1	Situering.....	7
2	Algemene appreciatie.....	7
3	Draagvlak voor inspectie en handhaving.....	7
4	Integrale handhaving.....	9
5	Proportioneel handhaven met een innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving	11
6	Ex-post evaluatie	14
Bijlagen		16

Krachtlijnen

- De SERV apprecieert de intentie van de Vlaamse regering om te streven naar een coherent overheidstoezicht binnen het beleidsdomein WVG.
- De rechten van de gebruikers en de aanbieders, de rechtszekerheid en de proportionaliteit in de inspecties moeten voor de SERV evenwel gewaarborgd zijn. Deze punten zijn het voorontwerp van decreet nog onvoldoende gegarandeerd en vragen om bijsturing.
- De SERV is in eerste instantie blij met de organisatie van brede consultaties. De doorwerking van de consultaties in het eindresultaat lijkt hier echter te beperkt.
- De voorgestelde harmonisering legt sterk de nadruk op de vormgeving van de inspectie en de rechten van de inspecteurs. De rechten en plichten van de gebruikers en de aanbieders komen slechts beperkt aan bod. Onder meer door dit onevenwicht wordt het geheel onvoldoende gedragen binnen de sectoren zelf.
- De SERV vraagt om meer ruimte te creëren voor dialoog en overleg in het inspectieproces, wederzijds argumenteren en 1-op-1 afstemming. Dit was trouwens een evolutie die in de praktijk al kon waargenomen worden maar waarvan we in dit voorstel geen vertaling terugvinden. Juridische procedures zijn aanvullend. Deze vraag kadert in het streven naar (1) het creëren en behouden van een draagvlak voor inspectie en handhaving, (2) duidelijke rechten en plichten van de geïnspecteerden, (3) evenwicht creëren tussen de bewegingsvrijheid en rechtszekerheid van de initiatieven en de interpretatieruimte van de inspectiediensten en de individuele inspecteurs en (4) het belang van proportioneel handhaven.
- De SERV benadrukt dat het belangrijk is om bepalingen rond de evaluatie van de regelgeving op te nemen en verwijst graag naar eerdere SERV-initiatieven die denksporen uitzetten voor ex-post decreetsevaluatie.
- In het kader van integrale handhaving verzoekt de SERV verder om al start bij de ontwikkeling of wijziging van de sectorale wetgeving die het voorwerp van de inspecties vormt aandacht te besteden aan de principes van goed handhavingsbeleid en na te denken in welke mate er een coördinatie van de inspecties zelf mogelijk gemaakt kan worden, bovenop deze harmonisering van de inspectieregels.

Advies

1 Situering

Het voorontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid beoogt meerdere doelstellingen. Ten eerste moet het een kader scheppen om de kwaliteit van de zorg te bewaken en gepaste maatregelen te nemen als die kwaliteit in het gedrang komt. Ten tweede wil men inzetten op een homogenisering van regelgeving rond toezicht en handhaving. Een derde doel is de efficiëntie en effectiviteit van de inspecties verhogen. In vierde instantie wil men voldoende waarborgen voor de geïnspecteerden verankeren.

De SERV ziet in deze doelstellingen een aantal aanzetten die passen binnen het voornemen van de Vlaamse regering om werk te maken van een verlaging van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van de Vlaamse regelgeving.

Naast een algemene evaluatie van het voorontwerp van decreet neemt dit advies ook de focus mee van het sociaal-economisch belang van kwaliteitsvolle regelgeving. Dit belang werd in eerdere rapporten en adviezen al meermaals onderstreept door de SERV. Het recente advies 'Betere regelgeving: prioritaire voorstellen' (31 oktober 2016) wordt gebruikt als referentiekader voor dit advies.

De vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners binnen de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (SAR WGG) werkten vanuit een andere invalshoek mee aan het advies van dat forum. Voor de SERV zijn het advies van de SERV en van de SARWGG op dit dossier complementair.

2 Algemene appreciatie

De SERV apprecieert de intentie van de Vlaamse regering om te streven naar een coherent overheidstoezicht binnen het beleidsdomein WVG. Deze intentie kan bijdragen tot een structurele en evenwichtige kwaliteitsbewaking en tot verbetering van de handhaafbaarheid van de regelgeving binnen het beleidsdomein WVG. Het is een logische stap om de huidige versnipperde toezichtsregels tussen verschillende sectorale inspecties te harmoniseren.

De rechten van de gebruikers en de aanbieders, de rechtszekerheid en de proportionaliteit in de inspecties moeten evenwel gewaarborgd zijn. Dit draagt ook bij tot een breder draagvlak voor inspecties en handhaving. Deze punten zijn in het voorontwerp van decreet voor de SERV nog onvoldoende gegarandeerd en vragen om bijsturing.

Dit advies bespreekt hierna thematisch de kern van toezichtsbevoegdheden en de randvoorwaarden waarvoor de SERV aanpassingen noodzakelijk acht.

3 Draagvlak voor inspectie en handhaving

De SERV bepleit steeds transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen. Dat is het startpunt om tot effectieve en efficiënte regelgeving te komen. Overleg, consultatie en

advies moeten tijdig gebeuren, gaan over dossiers en keuzes die ertoe doen en moeten doorwerking hebben in het hele proces én in het eindresultaat.

Consultaties met doorwerking

De SERV vraagt om in dit dossier de expertise van administratie- en inspectiediensten, van organisaties en voorzieningen, van zorgverleners, van zorggebruikers, van het georganiseerde middenveld en van wetenschappelijk onderzoek in te zetten om tot een goede en breed gedragen operationalisering te komen.

Voor dit voorontwerp van decreet werden voorafgaandelijk vier groepen betrokkenen en experts geconsulteerd: de betrokken inspecteurs, de betrokken functionele entiteiten binnen het beleidsdomein WVG, andere inspectiediensten en vertegenwoordigers uit de sectoren.

De SERV is in eerste instantie blij met de organisatie van brede consultaties. In dit dossier lijkt de doorwerking van de consultaties in het eindresultaat echter te beperkt. De voorgestelde harmonisering legt sterk de nadruk op de vormgeving van de inspectie en de rechten van de inspecteurs. De rechten en plichten van de gebruikers en de aanbieders komen slechts beperkt aan bod. Onder meer door dit onevenwicht wordt het geheel onvoldoende gedragen binnen de sectoren zelf.

Nochtans kunnen goede consultaties ertoe bijdragen dat de beleidsmakers zich in de eerste plaats kunnen concentreren op het scherpstellen van doelstellingen en het formuleren van criteria waaraan de oplossingen moeten voldoen. Ze moeten dan zelf niet te snel bezig zijn met hoe-vragen, met oplossingen uitdenken, met het operationele niveau. De consultaties zorgen ervoor dat de keuzes die gemaakt worden transparant, onderbouwd en overlegd tot stand komen.

Ook na de initiële consultaties en het advies die de basis vormen van de eerste strategische keuzes tot aan het decreet en de uitvoeringsbesluiten zelf, blijven inspraakvormen als participatieve en deliberatieve democratie en co-creatie waardevol voor de verdere operationalisering in uitvoeringsbesluiten en praktische richtlijnen.

Draagvlak via rechtsbescherming

Het verhaal van de rechten en plichten van de geïnspecteerden is cruciaal in het creëren en behouden van een draagvlak voor inspectie en handhaving. Dit is ook een van de grote bezorgdheden van de SERV voor de opmaak van het decreet en de verdere operationalisering ervan.

Een consequente en duidelijke uitwerking van de rechten en plichten van de geïnspecteerden heeft niet enkel betrekking op verduidelijken van rechten en plichten, maar ook met het instellen van procedures van verweer en beroep en met respect voor de scheiding der machten (zie ook verder bij proportionele handhaving).

D'Haese en Put (2014)¹ wijzen alleszins op verschillende punten die belangrijk zijn in het waarborgen van een afdoende rechtsbescherming onder de noemer van een

¹ D'haese, R., Put, J. (2014). Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG. <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/handhaving-en-santionering-in-het-beleidsdomein-wvg>

‘rechtbeschermingspuzzel’. Daarin spelen zowel de beginselen van behoorlijk bestuur, algemene beginselen van het strafrecht en het gelijkheidsbeginsel een rol.

Om de rechten van de geïnspecteerden op een optimale manier te kunnen waarborgen is het belangrijk dat de geïnspecteerden goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten in het kader van deze nieuwe wetgeving.

De SERV vraagt daarom om in het decreet, de uitvoeringsbesluiten en de praktische richtlijnen duidelijke bepalingen over de rechtsbescherming van gebruikers en aanbieders op te nemen én om te bepalen op welke wijze en welk tijdstip de geïnspecteerden op de hoogte worden gebracht van hun rechten en plichten krachtens het decreet. Het gaat hierbij in hoofdzaak over bepalingen rond het spanningsveld tussen toegangsrechten en privacy, recht van verdediging en de verdere uitwerking van de beroepsmogelijkheden.

Meer informatie

- [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over betere en tijdige communicatie van wetgeving](#)

Memorie van toelichting

Bijkomend wil de SERV hierbij nog aanvullen dat het resultaat van consultatie en advies grondig vertaald moet worden in de memorie van toelichting.

De SERV hecht veel belang aan de inhoud van deze toelichting en aan de naleving van de richtlijnen daarvoor. In de memorie van toelichting bij dit voorontwerp van decreet kan de SERV een aantal belangrijke punten uitgewerkt en onderbouwd terugvinden. Zo worden alvast de meervoudige doelstellingen uitgebreid toegelicht en worden de genomen beleidskeuzes verduidelijkt en gemotiveerd.

De raad vraagt evenwel om in de definitieve toelichting ook aandacht te geven aan de nog ontbrekende elementen zoals bv. de probleemstelling (waarom-vraag) en de bevindingen van de RIA.

Meer informatie

- [Richtlijnen inhoud memorie van toelichting](#)
- [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen](#)

4 Integrale handhaving

Het SERV-advies ‘Betere regelgeving: prioritaire voorstellen’ bepleit het belang van een modern inspectie- en handhavingsbeleid. Een goed vertrekpunt daarvoor is het vastleggen van een aantal principes die de kenmerken van een goed handhavingsbeleid concretiseren en waaraan de handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord. Prioritaire aanbevelingen zijn daarbij:

- overlappingsen in inspectie en handhaving wegwerken door sterk analoge inspectietaken te bundelen en coördinatie van inspecties te realiseren, zowel binnen als tussen bestuursniveaus;
- risico- en outcome gebaseerde benaderingen hanteren om prioriteiten te leggen en gepaste interventiestrategieën te kiezen;
- de informatie en expertise van de inspectiediensten op het terrein beter te benutten om de handhaafbaarheid van regelgeving ex ante te vergroten. Problemen met de (geldende) wetgeving en richtlijnen die worden ervaren door de inspectiediensten worden dan (ex post)

teruggekoppeld naar de beleidsmakers zodat de wetgeving of de richtlijnen kunnen verbeterd worden.

Dit voorontwerp van decreet is de vertaling van een concrete doelstelling in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid: een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid uitbouwen door de versterking van de efficiëntie van en de afstemming tussen alle inspectie- en handhavingsdiensten, en de stroomlijning van processen en procedures om op een kwaliteitsvolle en klantvriendelijke manier de Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te bestraffen.

Alleszins mag niet uit het oog worden verloren dan een goede handhaving niet enkel afhangt van de inspectie zelf maar al start bij de ontwikkeling van de wetgeving die het voorwerp van de inspectie vormt. Onderstaande tabel zet een aantal cruciale factoren daarvoor op een rij.

Componenten en principes van een goed handhavingsbeleid²

Institutioneel kader	<ul style="list-style-type: none"> • Instanties • Bevoegdheden • Middelen • ...
Ontwikkeling en opvolging van het handhavingsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische planning • Programmatorisch handhaven • Performantiemeting (met focus op outcomes en niet enkel op outputs) • Monitoring van de handhavingslasten • ...
Bevorderen van de naleving van de (milieu)wetgeving (compliance promotion)	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsvolle regelgeving met ex ante aandacht voor handhavingsaspecten (handhaafbaarheid van de wetgeving, betrekken van handhavingsactoren, onderzoek naar de beste handhavingsinstrumenten...) • Verzekeren van de kenbaarheid van en het draagvlak voor de wetgeving bij de doelgroepen (zo eenvoudig mogelijke regelgeving, aanvullende publiciteit en informatie op maat van de doelgroep, ...) • Verstrekken van advies en begeleiding van rechtsonderhorigen • Nalevingsincentives • ...
Organiseren van toezicht en inspectie (compliance monitoring)	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht toezicht met gebruik van risicobenaderingen • Coördinatie en gezamenlijke inspecties, mechanismen van zelfcontrole... • Beperken administratieve lasten • ...
Sanctioneren van overtredingen (enforcement)	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht en evenwichtig • Proportioneel • Gericht op gedragswijziging van de overtreder, elimineren van wederrechtelijk verkregen voordeel, en herstel van de schade indien aangewezen • Transparant • Goede opvolging • ...

Coördinatie van inspecties

De SERV adviseerde eerder al om een coördinatie van inspecties te realiseren en de verschillende instanties minstens hun controle-activiteiten onderling beter af te

Meer informatie

■ [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over integrale handhaving promoten en over risico- en outcome gebaseerde inspecties](#)

² Op basis van OECD (2009). Ensuring Environmental Compliance

laten stemmen³. Dat zou efficiënter zijn, zowel voor de handhaver als voor de gecontroleerde, en kan vermijden dat (1) verschillende inspectiediensten op verschillende tijdstippen langskomen en dezelfde data (in verschillende vorm) opvragen, (2) dat inspecties gefragmenteerd gebeuren en (3) dat er grote verschillen zijn tussen inspectiediensten in de wijze waarop inspecties gebeuren. Een doorgedreven informatie-uitwisseling over de planning en resultaten van inspecties kan de afstemming van de werkzaamheden bevorderen. Het is ook nodig om afstemming met lokale of federale toezichtsdiensten te organiseren.

Met dit voorontwerp van decreet wordt in de regelgeving tegemoetgekomen aan de derde bekommernis rond verschillende inspectiewijzen. Voor het beleidsdomein WVG worden over de verschillende sectoren heen gemeenschappelijke regels vastgesteld voor wat wel en niet kan als inspectie en hoe een inspectie en de afhandeling ervan verloopt maar de inspecties en -diensten zelf worden niet samengevoegd.

De SERV vraagt om op dit punt toch ook na te denken in welke mate er een verdere coördinatie van inspecties mogelijk gemaakt kan worden.

Programmatorisch handhaven

De SERV roept algemeen ook op om meer programmatorisch te handhaven⁴.

Programmatorisch handhaven is een proces waarin handhavers samen met andere partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, beleidsdomein of decreet een rol spelen de risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen. Specifiek kan worden gewezen op het belang van het gebruik van een risicobenadering binnen het programmatorisch handhaven. Een risicoanalyse brengt in beeld wat de (grootste) risico's zijn en waarop de handhaving zich moet richten.

5 Proportioneel handhaven met een innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving

Bij de voorgestelde harmonisering van de inspectiediensten is proportioneel handhaven voor de SERV een belangrijk streefdoel.

In theorie betekent dit dat de handhaving proportioneel moet zijn met de aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving, en dat wanneer mogelijk moet worden gekozen voor de interventiewijze die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft. Dit is ook in lijn met wat D'Haese en Put (2014) voorstellen. Ze bevelen aan om te werken met een 'bewust stelsel van maatregelen met reliëf waarin expliciet een gemotiveerde keuze wordt gemaakt voor (1) een welbepaald stelsel (administratief dan wel strafrechtelijk), en daarbinnen; (2) een welbepaalde (ingebede of autonome) maatregel, gekoppeld (in de mate van het mogelijke) aan een welbepaalde tekortkoming, met daarbij; (3) een afstemming van de zwaarte van de maatregel op de zwaarte van de tekortkoming.'

³ SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen. Brussel, SERV 31 oktober 2016.

⁴ SERV (2012). Advies Milieuhandavingsbeleid. Brussel, SERV 18 april 2012.

De SERV suggereert als denkkader het gebruik van de zgn. interventiepiramide. Onderaan de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven/aanbieders. Helemaal bovenaan staat handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is in de filosofie van de interventiepiramide vooral van belang als een effectieve stok achter de deur.⁵ De 'sanctie' verschilt dan naargelang de situatie, de instructies en de gewenste handhavingstijl en in veel gevallen zal een combinatie van ontrading, overtuiging en bestraffing wenselijk zijn.

De interventiepiramide⁶



In dit dossier vraagt de SERV, als cruciale randvoorwaarde voor proportioneel handhaven én met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de zorg, om een evenwicht te creëren tussen de bewegingsvrijheid en rechtszekerheid van de initiatieven en de interpretatieruimte van de inspectiediensten en de individuele inspecteurs.

Vanuit dit oogpunt stelt de SERV voorop om meer ruimte te creëren voor dialoog en overleg in het inspectieproces, wederzijds argumenteren en 1-op-1 afstemming. Het zou een reflex moeten zijn bij iedere partij in het inspectieproces. Dit was trouwens een evolutie die in de praktijk al kon waargenomen worden maar waarvan we in dit voorstel geen vertaling terugvinden. Integendeel, de geformuleerde procedures over het inspectieverslag en de beroepsmogelijkheden zijn sterk gejuridiseerd. De SERV beschouwt juridische procedures slechts als aanvullend op een dialoogproces om tot afstemming te komen over het resultaat van de inspectie. Al voor de opmaak van het inspectieverslag is deze dialoog belangrijk, maar

⁵ SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen. Brussel, SERV 31 oktober 2016.

⁶ http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

nadien is het belangrijk dat ook het eventuele formele wederwoord van het initiatief over het verslag integraal deel uitmaakt van dat verslag.

Toekomstbestendig en innovatievriendelijk

Met een samenleving in voordurende beweging is er aandacht nodig voor regelgeving die voldoende snel aangepast kan worden aan nieuwe ontwikkelingen én die ruimte laat voor nieuwe ideeën, initiatieven en experimenteren. Regelgeving moet innovatievriendelijk en toekomstbestendig zijn en beter kunnen omgaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties.

Deze voorstellen over het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnbeleid bieden aan de inspectiediensten alleszins een breed kader waarbinnen ze kunnen toezien op de toepasselijke (sectorale) regelgeving. De toezichtsrechten zijn zeer algemeen gedefinieerd waardoor het in principe mogelijk is om ook toepasbaar te zijn op langere termijn en binnen een innovatief kader.

De SERV stelt vast dat deze aanpassingen rond inspectie en handhaving er komen bovenop alle recent geïmplementeerde en aankomende sectorale hervormingen binnen het beleidsdomein WVG. Dit heeft als gevolg dat de inspectiediensten vaak te maken (zullen) krijgen met organisaties en voorzieningen die in volle gang zijn hun werking aan te passen of een nieuwe plaats te geven in een veranderend landschap. Het moment van de inspectie kan daardoor erg bepalend zijn voor het resultaat van de inspectie.

Zonder afbreuk te doen aan het belang van kwaliteitsvolle zorg, het belang van handhaving van de regelgeving en de rol van inspectie daarbij, vraagt de SERV om bij de inspectie rekening te houden met de veranderingsprocessen binnen de organisaties of voorzieningen. Ook in dat kader zijn ruimte voor dialoog en overleg in het inspectieproces, wederzijds argumenteren en 1-op-1 afstemming onmisbaar.

Het blijft belangrijk om in dit kader, en breder, na te denken over een beleids- en juridisch kader voor situaties die ressorteren onder experimentwetgeving en regelluwe zones (aan welke voorschriften/voorwaarden moet worden voldaan? Welke inspectie is bevoegd?). De beoordeling van het resultaat van de inspectie in deze specifieke situaties van experimentwetgeving en regelluwe zones door de inspecteurs zal eveneens een weloverwogen kader vergen.

Meer informatie

■ [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten](#)

Het potentieel en de uitdagingen van het gebruik van doelregelgeving bij bijvoorbeeld de kinderopvang en de ziekenhuizen (m.b.t. accreditatie, kwaliteit en controles) zijn boeiend en tonen aan welke puzzel er gelegd moet worden:

- De nadruk komt bij doelregelgeving minder op 'structuren' te liggen maar meer op de doelstellingen het proces en de resultaten. Cruciaal is hier om de doelstellingen goed te bepalen en te formuleren zodat ze ook bruikbaar zijn voor inspectie.
- Minder gedetailleerde en formele regels geven meer interpretatieruimte aan de inspecteurs maar introduceren ook een meer arbitraire beoordeling door de inspecteurs.
- Om interpretatieruimte te geven aan de inspecteurs én om de initiatieven bewegingsvrijheid te geven en zich te verdedigen tegen mogelijke willekeur is het nodig om voldoende 'beroepsmogelijkheden' te voorzien. Naast het eerder geformuleerde belang

van overleg en dialoog tussen inspecteur en initiatief, lijkt het de SERV zinvol om de initiatieven de mogelijkheid te bieden om eerst een tweede beoordeling te vragen, bij het diensthoofd verhaal te kunnen halen en een procedure voor klachtenbemiddeling in te stellen in plaats van zware juridische procedures te starten. Juridische procedures ziet de SERV als aanvullend.

De SERV vraagt om deze bekommernis mee te nemen in dit dossier door eerst voldoende dialoog en overleg te voorzien en aanvullend een juridische beroepsprocedure aan te bieden.

Administratieve verteerbaarheid : Digitaalvriendelijk

De Vlaamse overheid moet mee zijn in digitale revolutie, ook in het kader van inspecties en handhaving.

Een 'digitale overheid' moet (samen met vereenvoudiging van de procedures zelf) leiden tot een drastische verlaging van de duurtijd van administratieve procedures omdat bepaalde handelingen/controles automatisch kunnen verlopen of doordat digitaal gegevensverkeer automatisch gegevens binnenbrengt en een vereenvoudiging van informatiestromen.

Meer informatie

- [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving](#)

6 Ex-post evaluatie

In het voorontwerp van decreet zijn er geen bepalingen opgenomen die verwijzen naar ex-post evaluatie van het decreet zelf en van de daaruit voortvloeiende uitvoeringspraktijk.

Ex-post evaluaties zijn belangrijk, zowel met het oog op eventueel bijsturen van het proces van toezicht zelf als ook met het oog op bijstellingen van de regelgeving die het voorwerp van het toezicht is (bv. bij onduidelijke, conflicterende of verouderde bepalingen).

De SERV benadrukt dat het belangrijk is om bepalingen rond de evaluatie van de regelgeving op te nemen en verwijst graag naar eerdere SERV-initiatieven die denksporen uitzetten voor ex-post decreetsevaluatie⁷.

De opvolging en de ex-post evaluatie van regelgeving kan gefaciliteerd worden door o.a. na te denken hoe signalen uit de praktijk structureel te registreren, door binnen het beleidsdomein een evaluatieagenda op te stellen en onderzoeksresultaten en evaluaties beter te ontsluiten.

Het opzetten van een strategie rond datacollectie en big data, gekoppeld aan data-analyse is daarbovenop noodzakelijk met het oog op het ontwikkelen, onderling linken en gebruiken van beleidsdata. Dit wordt in toenemende mate onmisbaar om tot waardevolle nieuwe inzichten voor het beleid te komen en

Meer informatie

- [Aanbevelingen SERV-advies betere regelgeving \(31/10/2016\) over ex post evaluatie, over beleidsdata en big data, over informatie en expertise van handhavers beter benutten en over open data](#)

⁷ Zie voor een analyse van de initiatieven op het vlak van ex post evaluatie van beleid en regelgeving: SERV (2015). Achtergrondrapport bij het advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015. Zie tevens Van Humbeeck, P en Dries Verlet (red) (2016). VTOM Themanummer beleidsevaluatie, VTOM 2016, nr. 2.

beleidsbeslissingen te onderbouwen. Data zijn ook essentieel voor empirisch
beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek.

De SERV verwacht hier ook positieve effecten van bij de toekomstige voorbereiding van nieuwe
wetgeving of de optimalisatie van bestaande regelgeving.

Bijlagen

Bij 3. Draagvlak voor inspectie en handhaving

Betere en tijdige communicatie van wetgeving

- Volgehouden aandacht voor de leesbaarheid en kenbaarheid van de regelgeving en voor de opmaak en verspreiding van aanvullende communicatie op maat van de specifieke doelgroepen (bv. schema's, toegankelijke brochures en publicaties, apps, ...).
- Zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving.

Richtlijnen inhoud memorie van toelichting

De omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement van 17 oktober 2014 bevat o.a. een reeks nieuwe richtlijnen voor de inhoud van de memorie van toelichting.

Met name moeten, voor zover ter zake, de volgende punten aan bod komen: 1) de probleemstelling ; 2) de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen; 3) een omschrijving van de inhoud van de regeling en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s); 4) een impactanalyse ; 5) een motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies (van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, van de strategische adviesraden); 6) een overzicht van te nemen of te wijzigen uitvoeringsbesluiten, flankerende overheidsmaatregelen en maatregelen die de doelgroep zelf moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven; 7) de wijze waarop het toezicht op de naleving van het ontwerp georganiseerd zal worden, en waarop eventuele inbreuken bestraft zullen worden; 8) de beschrijving van het doorlopen van een bijzondere totstandkomingsprocedure (bv. verplicht overleg met andere overheden), indien wettelijk voorgeschreven.

Er is tevens opgenomen dat wanneer het gaat om wijzigingen als bijlage bij de memorie van toelichting een officieus geconsolideerde versie van de gewijzigde bepalingen moet worden toegevoegd (met daarin de wijzigingen gemarkeerd) en dat aan ontwerpen van decreet die Europese normen omzetten twee omzettingstabellen moeten worden toegevoegd . In de memorie moet ook aandacht gaan naar de mate waarin de Europese of internationale regelgeving die omgezet of uitgevoerd wordt, ruimte voor eigen keuzes laat, en aan de wijze waarop die beleidsruimte dan gebruikt wordt (cf. goldplating).

Aanbevelingen SERV advies beter regelgeving 31 oktober 2016

Transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen

- transparante, open, kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen.
- Zorgen voor een rolverschuiving zodat ministers en kabinetten niet te snel zelf bezig zijn met hoe-vragen, met oplossingen uitdenken, met het operationele niveau. Zij moeten vooral de problemen en doelen scherp stellen waarvoor oplossingen moeten worden gezocht (de output definiëren) én de criteria aangeven waaraan oplossingen moeten voldoen. En vervolgens binnen die krijtlijnen ruimte creëren voor medewerkers en stakeholders om met goede oplossingen te komen.
- Stakeholders gepland en bewust betrekken bij alle fasen van een beleidscyclus en de dienstverlening (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie).
- Zorgen voor maatwerk, politiek commitment en een afsprakenkader voor overleg, consultatie en advies.
- Het gebruik van roadmaps en het respecteren van bepaalde transparantie- en consultatieprincipes verplichten.
- Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren om de nuttige inbreng in de beleidskeuzes te waarborgen.
- Er moet tevens voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en intern te overleggen.
- Transparante feedback is nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven.
- De naleving van de nieuwe richtlijnen voor een memorie van toelichting (met de standaardvragen van een goed besluitvormingsproces en m.a.w. van een reguleringimpactanalyse) ernstig nemen.

Bij 4 Integrale handhaving

Aanbevelingen SERV-advies beter regelgeving 31 oktober 2016

Integrale handhaving promoten

- De onderdelen van een goed handhavingbeleid in een aantal principes vastleggen die deze kenmerken concretiseren zodat de handhavingpraktijk kan worden getoetst en gemonitord.

- Niet-overlappend handhaven en inspecteren
- Sterk analoge inspectietaken bundelen
- Coördinatie van inspecties realiseren en de controle-activiteiten beter afstemmen.
- Een doorgedreven informatie-uitwisseling over de planning en resultaten van inspecties
- Afstemming met lokale of federale toezichtsdiensten.
- Tijdig informeren van de gecontroleerde personen en ondernemingen over de controleresultaten en de eraan gebonden gevolgen.

Risico- en outcome gebaseerde inspecties

- Programmatorisch handhaven via een goede planning en programmering: risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen.
- Gebruik van een risicobenadering en risicoanalyses.
- De zgn. interventiepiramide meer te gebruiken als denkkader met het oog op proportioneel handhaven.

Bij 5 Proportioneel handhaven met een innovatievriendelijk en toekomstbestendig beleid

Aanbevelingen SERV-advies beter regelgeving 31 oktober 2016

Flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten

- Instrumenten verkennen en waar nuttig toepassen die wetgeving flexibeler, toekomstbestendiger en innovatievriendelijker kunnen maken.
- Regelgeving minder gedetailleerd en technologieneutraal formuleren.
- Gebruik van doelregelgeving (prestatie of outcome gebaseerde standaarden, zorgplichten, ...) waar zinvol promoten
- Systemen van 'right to challenge' toelaten.
- Meer gebruik maken van niet dwingende beleidsinstrumenten.

Digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving

- Via digitalisering zorgen voor vereenvoudiging en verlaging van de duurtijd van administratieve procedures

Bij 6 Ex post evaluatie

Aanbevelingen SERV-advies beter regelgeving 31 oktober 2016

Ex post evaluatie

- Meer aandacht en ruimte voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'...).
- Ervoor zorgen dat (goede) evaluaties doorwerken in het beleid en eventueel aanleiding kunnen geven tot beëindiging van voorbijgestreefd beleid en tot verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving.
- Ex post evaluaties op niveau van individuele beleidsinstrumenten maar ook op niveau van het samenspel tussen diverse ingezette instrumenten.
- Betere opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk via een periodieke bevraging van de doelgroepen. Digitale mogelijkheden gebruiken om zo'n bevragingen te organiseren en te integreren in de ondernemers- en burgerloketten.
- Ervoor zorgen dat burgers en ondernemers weten waar ze terecht kunnen indien zij concrete belemmeringen willen melden.
- De informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht en de Vlaamse bestuursrechtscolleges organiseren.
- Ervoor zorgen dat problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post beter worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.
- Een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda in elk beleidsdomein.
- Inspraak van de stakeholders (via de adviesraden) bij de bepaling van de onderzoeksthema's en de formulering van de relevante onderzoeksvragen.
- Een betere ontsluiting van de onderzoeksresultaten en kwaliteitscontrole op uitgevoerde onderzoeken en evaluaties.
- Een publieke databank met alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde én lopende) en beleidsgerichte, niet-technische syntheses
- Een beleid rond evaluatiebepalingen in regelgeving.
- Juridische-technische evaluaties en codificaties van regelgeving.

Beleidsdata en big data

- Een datacollectie- en big data strategie voor het ontwikkelen, onderling linken en gebruiken van beleidsdata.
- Werken aan één geïntegreerd databeheerssysteem waarop de databeheerssystemen van de diverse beleidsdomeinen, beleidsniveaus en andere relevante data-beherende actoren kunnen inhaken.
- Investeren in data-analyse.
- Bij de ontwikkeling van applicaties die gebruikt worden in de digitalisering op voorhand nadenken over mogelijkheden om de verzamelde data te gebruiken voor beleidsdoeleinden.
- Gemakkelijker beschikbaar maken van bestaande data voor wetenschappelijk onderzoek en de vlotte toegang door de overheid tot datasets van onderzoek dat door de overheid werd gefinancierd.

Informatie en expertise van handhavers beter benutten

- Meer aandacht voor de handhaafbaarheid bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.
- De terreinexpertise van toezichthouders ex ante meer benutten met het oog op het optimaliseren van de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving.
- Tijdige en kwaliteitsvolle consultatie van de doelgroepen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.
- Het eenvoudiger maken om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.
- Onduidelijke of ingewikkelde wetgeving, vage formuleringen, tegenstrijdige bepalingen, ...vermijden

Open data

- Verder inzetten op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken.
- Het hergebruik van data gemakkelijker maken
- Rekening houden met de regels inzake privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie