



Advies

*Betere regelgeving
voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn*

*Ontwerpversie
goedgekeurd op 21 oktober 2009 door
het Dagelijks Bestuur van de SERV*



Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving	4
3.	Instrumenten voor betere regelgeving	6
4.	Evaluatie van het Vlaamse wetgevingsbeleid.....	7
5.	Doelstellingen en opzet van dit advies	9
6.	Uitgangspunten en randvoorwaarden voor de vereiste hervormingen	10
7.	Prioriteiten voor het toekomstige wetgevingsbeleid.....	12

1. Inleiding

In 'Vlaanderen in Actie' is de Vlaamse regering het engagement aangegaan om bij de Europese koplopers op het vlak van betere regelgeving te behoren. In het Pact 2020 is een van de 20 doelstellingen *"een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving die op structurele wijze bijdraagt tot het welzijn en de welvaart van de bevolking"*. De ambitie luidt: *"Vlaanderen voert tegen 2020 een ambitieus programma uit voor betere regelgeving, dat bureaucratische belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt. We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen. We zorgen voor systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Vlaanderen vergroot op proactieve en gemandateerde wijze zijn bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaakt de omzetting ervan in intern recht. (...) De transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding wordt verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld."*

Als bijdrage aan de realisatie van dit gezamenlijk engagement van de Vlaamse regering, de Vlaams administratie, de sociale partners en het georganiseerde middenveld, heeft de SERV een *rapport* en een *advies* opgesteld over het Vlaamse wetgevingsbeleid. Voor de SERV is 'betere regelgeving' immers een belangrijk en actueel thema. Het kadert tevens in zijn bevoegdheid als strategische adviesraad voor het algemeen regeringsbeleid en in het debat over effectiviteit en efficiëntie van de overheid. Bovendien hebben de financiële crisis en economische recessie 'better regulation' hoger op de agenda geplaatst en kunnen instrumenten voor betere regelgeving een belangrijke rol spelen richting nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen. Het nieuwe SERV-rapport bevat een analyse en evaluatie van de ontwikkeling van het Vlaamse wetgevingsbeleid voor drie centrale instrumenten van 'betere regelgeving': reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging. Het wil ideeën aanreiken voor een versterkt wetgevingsbeleid in alle beleidsdomeinen. De 'benchmark' is een inventarisatie van de internationale trends, ontwikkelingen en beste praktijken.

In de geest van het pact 2020 als gezamenlijk engagement, heeft de SERV het initiatief genomen om zijn analyse en voorstellen niet gewoon te publiceren, maar voor te leggen aan [lijst toevoegen], met de vraag om een reactie op de belangrijkste beleidssuggesties van het rapport. Die reacties zijn opgenomen als bijlage bij het rapport [en hebben voorliggend advies mee geïnspireerd].

Voorliggend advies geldt dan ook tegelijk als samenvatting van het SERV-rapport en als aanzet vanuit de SERV voor prioriteiten voor het wetgevingsbeleid tijdens deze legislatuur.

(De nummers in de kantlijn van dit advies verwijzen naar de alineanummering in het rapport).

2. De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving

'Betere regelgeving' staat in Vlaanderen al langer op de politieke en maatschappelijke agenda. Vandaag zijn er echter meerdere omgevingsfactoren die de nood aan betere regelgeving versterken en de kansen op doorbraken vergroten.

Betere regelgeving als strategische opportuniteit. "Betere regelgeving" is belangrijk voor het functioneren van de samenleving en de economie. Het is mee bepalend voor de vitaliteit van de economie en voor de levenskwaliteit van burgers. Door de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, beogen landen een versterking van de burgerrechten en van de kwaliteit en klantgerichtheid van de publieke diensten, een verhoging van de efficiëntie en het innovatievermogen in de economie, een beter benutting van nieuwe joboportunities en een verbetering van de consumenten- en milieubescherming. Om die redenen is 'betere regelgeving' een belangrijk onderdeel van bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen voor de bevordering van het investeringsklimaat, van de Europese Lissabonstrategie en van de nationale actieprogramma's van de EU-lidstaten ter implementatie van die strategie. Ook in het Vlaams hervormingsprogramma 2005-2008 in uitvoering van de Europese Lissabonstrategie en het geüpdate Vlaams Hervormingsprogramma 2008-2010 is dat het geval. Betere regelgeving is tevens onderdeel van de toekomststrategie voor Vlaanderen in VIA en het Pact 2020.

30-32

De financieel-economische crisis. De financiële crisis en de economische recessie hebben in veel landen 'better regulation' hoger op de agenda geplaatst. De crisis heeft met name geleid tot een grotere bewustwording van de belangrijke rol die vertrouwen in de economie en vertrouwen in de overheid spelen voor het functioneren van de economie, en van de rol die betere regelgeving en instrumenten zoals reguleringssimpactanalyse spelen in het verzekeren dat regels gepast en effectief zijn en dat ze worden gehandhaafd en nageleefd. In het licht van de gevolgen van de crisis vormt betere regelgeving een van de strategieën om de economie aan te zwengelen. In dat kader werden ook in het Vlaamse relanceplan 'Herstel het vertrouwen' van 14 november 2008 en in het Vlaams regeerakkoord maatregelen opgenomen om procedures te vereenvoudigen en zo de publieke en private investeringen te versterken en versnellen. Tegelijk mag de crisis geen alibi zijn om de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving even aan de kant te schuiven en waarborgen en sociale en andere bescherming blind af te bouwen (of omgekeerd sterk te gaan overreguleren). De vraag naar snelle maatregelen niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de beslissingen.

33-36

Effectieve en efficiënte overheid. In het kader van VIA besliste de Vlaamse regering dat het de ambitie moest zijn om ook op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid tegen 2020 bij de topregio's te behoren. Om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verhogen, zijn niet enkel verbeteringen aan bestaande processen binnen de overheid nodig, maar ook een herbezinning over de aard en noodzaak zelf van sommige processen, waarvan de meeste hun oorzaak vinden in regelgeving. Betere regelgeving

37-39

kan dan tegelijk een krachtige hefboom en een randvoorwaarde zijn voor een effectieve en efficiënte overheid. Instrumenten voor betere regelgeving zijn in veel landen belangrijk bij het wijzigen van de administratieve cultuur van een legalistische, naar binnen gekeerde en passieve ingesteldheid, naar een proactieve, klantgerichte en op feiten, cijfers en samenwerking gebaseerde beleidsattitude. Daarnaast zijn de beleidsprocessen en regelgevingsprocedures zélf een punt van zorg vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. Het huidige regelgevingsproces is niet efficiënt georganiseerd en onvoldoende effectief, met verspilling van tijd, mensen en middelen voor gevolg.

Nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen. Onderdeel van de beleidsagenda van de nieuwe regering is de evolutie richting nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen, met meer kansen voor de beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse administratie. In dat proces hebben instrumenten van 'betere regelgeving' zoals reguleringsimpactanalyse (RIA) en consultatie een grote meerwaarde doordat ze de communicatie en samenwerking kunnen verbeteren en de kwaliteit van de beleidsadviezen aan ministers vergroten. Ministers hebben immers net - zoals iedereen die belangrijke beslissingen moet nemen - nood aan inzicht in mogelijke opties, in het draagvlak ervoor en in correcte en zo volledig mogelijke informatie over de gevolgen in de praktijk. 40

Europa. Binnen Europa vormt 'better regulation' of recenter 'smart regulation' een centraal thema, en wordt in toenemende mate van de lidstaten verwacht dat zij eveneens beschikken over een volledig uitgebouwd en geïntegreerd 'better regulation systeem' met 'impact assessment', consultatie en administratieve vereenvoudiging als speerpunten. Verder krijgen de 'impact assessments' een steeds centralere rol in de beleidsvoorbereiding en de onderhandelingen over nieuwe EU-richtlijnen. Daarom is er een trend bij de Europese lidstaten om RIA ook te gebruiken bij de onderhandelingen over Europese regelgeving en bij de periodieke rapportering over de Europese onderhandelingen aan het eigen parlement. Met het Europees voorzitterschap en de herziening van de Lissabonstrategie voor de deur komt 'betere regelgeving' wellicht opnieuw hoog op de agenda. De Europese Commissie heeft alvast aan de OESO gevraagd om het wetgevingsbeleid van de EU-15 lidstaten door te lichten. De resultaten daarvan zullen einde 2009 beschikbaar zijn. Hierop zal voort gebouwd worden om de lidstaten verder aan te sporen en op weg te helpen. 41-45

Goede voorbeelden en politieke, ambtelijke en maatschappelijke steun. Gaandeweg zijn er ook in de Vlaamse beleidspraktijk steeds meer positieve ervaringen en goede voorbeelden van bijvoorbeeld conceptnota's, RIA-processen en vereenvoudiging van regelgeving. Mee daardoor neemt de steun voor dergelijke instrumenten toe. Zo blijkt dat de meeste beleidsdomeinen de meerwaarde van RIA bevestigen. Zij geven aan dat de introductie van RIA voor een 'déclit' heeft gezorgd en een zeer belangrijke stap is geweest om de aandacht voor kwaliteitsvolle regelgeving in de verschillende politieke en ambtelijke niveaus binnen te brengen. Langs de kant van de stakeholders kan worden verwezen naar de vele memoranda die werden voorbereid naar aanleiding van de verkiezingen van 2009. In die memoranda is de vraag naar betere regelgeving, wijzigingen van de regelgevingsprocessen en RIA veel prominenter aanwezig dan vijf jaar geleden. Ook binnen het parlement is dat het geval. Getuigen daarvan zijn het interinstitutioneel akkoord over RIA van februari 2009 en de recente beleidsverklaring van de voorzitter van het parlement. 78
81-83
90
98-99
104
106
120

3. Instrumenten voor betere regelgeving

Kwaliteit van regelgeving is geen eenduidig begrip. Het wordt in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van 'principes van goede regelgeving'. Geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, heeft de Vlaamse regering ook zulke kenmerken van goede regelgeving vastgelegd: goede regelgeving is noodzakelijk en doeltreffend, doelmatig en afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar, rechtmatig, samenhangend, eenvoudig, duidelijk en toegankelijk, onderbouwd en overlegd en blijvend relevant en actueel.

7

'Betere regelgeving' realiseren vereist een geavanceerde 'good governance'-agenda en veelzijdige strategie. Die is gericht op de voorraad bestaande regels en op de instroom aan nieuwe regels, via onder meer de uitbouw van institutionele capaciteit voor betere regelgeving, de versterking van de transparantie van beleidsprocessen, de hertekening van regelgevingsprocedures (betere planning, ex ante effectbeoordeling, goede administratieve procedures, juridische kwaliteitsbewaking...), het rationaliseren van bestaande regelgeving (vereenvoudiging, administratieve lasten, codificatie...), een verbetering van de handhaafbaarheid, naleving en de administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures, de versterking van de interface tussen het subnationale, nationaal, lokale en Europese niveau, enz. De uitdaging is vooral om 'betere regelgeving' volwaardig te integreren in alle beleidsprocessen. Dit vergt vaak een aanpassing van de heersende beleidscultuur en communicatielijnen, en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen.

8-10

Drie instrumenten in het bijzonder kunnen bijdragen tot betere regelgeving: reguleringssimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.

Reguleringsimpactanalyse of RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en van de verwachte effecten van een voorgenomen regelgeving of beleidsmaatregel in vergelijking met alternatieven. RIA sluit nauw aan bij de basisinzichten van de 'besliskunde' en stelt beleidsmakers in staat om inzicht te verwerven in de gevolgen van beleidsopties en te bepalen of een optie de doelstellingen efficiënter en effectiever bereikt dan een andere beleidsmaatregel. Het laat tevens toe om beslissingen beter te communiceren en te zorgen voor versterkte aandacht voor de concrete realisatie op het terrein. RIA is bedoeld als hulpmiddel voor - en niet ter vervanging van - de besluitvorming. De waarde van RIA ligt vooral in het proces, met name om in transparant overleg met alle betrokkenen "*de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde*" te stellen.

11-17

Consultatie van belanghebbenden is een andere centrale pijler voor goede regelgeving. In meerdere landen is immers vastgesteld dat de kwaliteit van de wetgeving spectaculair kan verbeteren door meer mogelijkheden te bieden aan stakeholders om tijdig te participeren aan de besluitvorming. Consultaties zorgen tevens voor draagvlak en dragen bij aan de doelmatige werking van de democratie. Omgekeerd blijkt een gebrek aan consultatie vaak een belangrijke oorzaak of verklaring voor slechte regelgeving en herhaaldelijke wijzigingen. Consultatie is er niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde

18-23

besluitvorming mogelijk te maken. Betrokkenheid van stakeholders neemt immers niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen. Consultaties kunnen op verschillende tijdstippen in het regelgevingsproces en op verschillende manieren kan gebeuren. De voordelen van consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld (bv. tijdig, transparant, evenwichtig, geschikte methode...).

Administratieve vereenvoudiging bestaat gewoonlijk uit twee elkaar aanvullende activiteiten: administratieve lastenverlaging - het aanpassen en herschrijven van administratieve processen, procedures en formulieren met het oog op de vereenvoudiging daarvan voor de doelgroepen - en juridisch-technische vereenvoudiging - het beter ordenen van wetgeving, het uitwieden van dubbele, overbodige of verouderde regels, het herschrijven van inconsistente regels enz. om de hoeveelheid regelgeving te verminderen en ze transparanter en eenvormiger te maken. Voor beide activiteiten is de link met e-government van wezenlijk belang. Niet alle administratieve formaliteiten moeten echter als een onnodige last worden beschouwd. Administratieve formaliteiten zijn nodig met het oog op de implementatie, handhaving en evaluatie van beleidsmaatregelen. Bij de evaluatie van administratieve formaliteiten moeten dus niet alleen de kosten veroorzaakt door informatieverplichtingen in regelgeving worden beschouwd, maar ook de andere kosten en de baten van deze formaliteiten. De focus bij administratieve vereenvoudiging ligt dan ook niet op afschaffing van gelijke welke administratieve formaliteit, maar op slecht vormgegeven, verkeerd toegepaste of verouderde procedures, formaliteiten en informatieverplichtingen. 24-28

4. Evaluatie van het Vlaamse wetgevingsbeleid

Vlaanderen heeft sinds het algemeen kader dat de Vlaamse regering in 2000-2001 goedkeurde heel wat maatregelen genomen en institutionele voorzieningen uitgebouwd om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Daardoor is Vlaanderen in enkele jaren geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was naar een regio waar wetgevingsbeleid bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. Vlaanderen krijgt daarvoor ook internationale erkenning en goede punten in benchmarkanalyses. Zo blijken op basis van de gegevens die de OESO in 2008 verzamelde Vlaanderen en Duitsland de betere RIA-systemen te hebben in continentaal Europa. Ook op het vlak van instrumenten voor administratieve vereenvoudiging (actieplannen, metingen, formulierenbeleid...) scoort Vlaanderen goed in internationale benchmarking studies. Qua waarborgen voor transparantie en participatie in beleids- en regelgevingsprocessen hinkt Vlaanderen echter achterop. 2-3 47-48 17 23 28

De aanwezigheid van bepaalde instrumenten, procedures en voorzieningen zoals RIA en administratieve lastenmetingen betekent echter nog niet dat die in de praktijk ook goed werken. De gemiddelde kwaliteit van de RIA's bijvoorbeeld is nog steeds laag. Belangrijke tekortkomingen zijn een gebrek aan analyse van opties of *relevante* opties, een gebrekkige en vaak onevenwichtige analyse van voordelen en nadelen (kosten en baten) van de opties, en onvoldoende inzicht in de consultaties die hebben plaatsgevonden. 73-83

Momenteel worden immers nog heel wat RIA's gemaakt louter omdat het verplicht is. Daardoor wordt er laat met het RIA-proces gestart en blijft er een grote kloof tussen de mogelijkheden die het instrument RIA biedt en de manier waarop het momenteel in Vlaanderen wordt ingevuld. Hetzelfde geldt voor consultaties: adviesraden worden vaak pas zeer laat in beleidsprocessen en met korte deadlines geconsulteerd en dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien. Paradoxaal genoeg leidt dit vaak tot verlenging van de feitelijke besluitvormingsprocedure. Realisaties op het vlak van administratieve vereenvoudiging zijn nog beperkt doordat er een tijdlang geen effectieve aansturing via actieplannen en transparante opvolging van gerealiseerde projecten meer is geweest.	92-99 107-112
De Vlaamse regering en administratie hebben de voorbije jaren naar aanleiding van meerdere evaluaties maatregelen genomen om sommige van deze knelpunten aan te pakken (zie kader). Met wisselend succes voor RIA en administratieve vereenvoudiging en geringe vorderingen op het vlak van consultatie. Vrijwel alle waarnemers wijzen op de nood aan een reëel politiek en ambtelijk draagvlak en een mentaliteitskentering om wezenlijk vooruitgang te kunnen boeken. Met name zijn doeltreffende maatregelen nodig op ten minste vijf terreinen waar Vlaanderen met hardnekkige uitdagingen worstelt: Hoe de politieke steun voor betere regelgeving maximaliseren? Hoe betere regelgeving installeren in het middelpunt van het beleidsproces en formalisme vermijden? Hoe de verantwoordelijkheden voor betere regelgeving toewijzen? Hoe de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving verhogen? En hoe en waar prioriteiten leggen? Op basis van binnenlandse en buitenlandse ervaringen over wat heeft gewerkt en wat niet, worden in het rapport bij dit advies telkens suggesties en mogelijke aanbevelingen voor Vlaanderen geformuleerd.	84-91 100-106 113-120 125-164

Enkele belangrijke beleidsmaatregelen voor betere regelgeving

Maatregelen ter implementatie en versterking van het RIA-systeem en het wetgevingsbeleid

- Goedkeuring algemeen kader voor betere regelgeving (2000 en 2001)
- Oprichting Kenniscel reguleringsmanagement – nu dienst wetsmatiging (2002)
- Goedkeuring kenmerken van goede regelgeving (2003)
- Gids kenmerken goede regelgeving (2003)
- Invoering RIA (2005)
- RIA-gids, handleiding en vorming (2004-2005)
- Boordtabel, nieuwsbrief, indicatorenset en projectendatabank (2006-heden)
- Aanpassing van het toepassingsgebied met het oog op minder maar betere RIA's (2007)
- Invoering van een regelgevingsagenda (2007) – 1^e fase
- Opbouw van capaciteit binnen de administratie door de oprichting van wetgevingscellen (2007)
- Bewustmaking en versterking van de verantwoordelijkheid door per kwartaal benchmarkinformatie te verspreiden over de RIA-kwaliteit in de verschillende beleidsdomeinen (2007)
- Versterking van de transparantie door volledige openbaarmaking van alle RIA op het internet (2008) en een halfjaarlijks verslag over de kwaliteit van de RIA's ten behoeve van het Parlement (2008)
- IIA-RIA: Interinstitutioneel Akkoord over RIA tussen het Parlement, de regering, de SERV en de strategische adviesraden (2009)
- Gevorderde RIA-opleiding (2010)
- Vlaamse RIA's voor Europese regelgeving (2010)

Maatregelen ter implementatie en verbetering van consultaties

- Hervorming strategisch adviesstelsel (2001-2009)
- Richtlijnen en aandachtspunten voor consultatie (in de RIA-handleiding) (2004)

- Initiatieven en 'experimenten' met andere vormen van consultatie (2004-2009), vnl. 'notice and comment', conceptnota's en verslaggeving van inspraakreacties
- Regelgevingsagenda (mei 2007) – 1^e fase
- Uitbreiding van de adviesvraagplicht tot strategische uitvoeringsbesluiten (SAR-decreet 2003 en 2006) – nog niet geïmplementeerd
- Feedback op adviezen (SAR-decreet 2003 en 2006) – nog niet geïmplementeerd
- Protocol structurele informatie-uitwisseling (SAR-decreet 2006) – nog niet geïmplementeerd
- IIA-RIA: Interinstitutioneel Akkoord over RIA tussen het Parlement, de regering, de SERV en de strategische adviesraden (2009)
- Uitbreiding regelgevingsagenda tot hele legislatuur (2009)

Maatregelen ter implementatie en verbetering van de administratieve vereenvoudiging

- Actieplannen en voortgangsrapporten (2002-2003, 2003-2004, 2005-2006)
- Kafka-meldpunt (2004) - Campagne 'Samen Vereenvoudigen' (2006, 2007)
- Invoering administratieve lastenmetingen en handleiding (2004)
- Formulierenleidraad en een checklist formulieren (2004)
- Invoering compensatieregeling voor administratieve lasten (2005)
- Formulierenwebsite, kwaliteitslabel voor formulieren, formulierencoördinatoren, formulierendecreet en overleg-samenwerkingsverband (2006-2008)
- Nulmetingen en nieuwe actieplannen per beleidsdomein (2007-2009) – deels nog in voorbereiding
- Databank en simulatietool administratieve lastenmetingen (2008)
- Register en benchmark van Vlaamse vergunningen en erkenningen (2008)
- Uniek loket in het kader van de Europese dienstenrichtlijn (2008-2009) – in voorbereiding
- Vereenvoudigingen in het kader van de dienstenrichtlijn (2008-2009) – in voorbereiding?

5. Doelstellingen en opzet van dit advies

De doelstellingen voor het toekomstig Vlaams wetgevingsbeleid werden omschreven in het Pact 2020: een efficiënte en kwaliteitsvolle regelgeving realiseren die op structurele wijze bijdraagt tot het welzijn en de welvaart van de bevolking, via:

- een ambitieus programma voor betere regelgeving, dat bureaucratische belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt;
- maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen en het gevoerde beleid systematisch te evalueren;
- vergroting op proactieve en gemandateerde wijze van de Vlaamse bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaking van de omzetting ervan in intern recht.
- verzekering van de transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn volgens de SERV in de eerste plaats structurele maatregelen nodig om de fundamentele oorzaken van minder kwaliteitsvolle regelgeving aan te pakken. Omdat dit een aanpassing veronderstelt van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande

werkwijzen en patronen, is een strategie nodig die zorgt voor een onomkeerbare dynamiek om de regelgevingspraktijk stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren. Dit kan enkel slagen als er convergentie is van visies en ideeën en consensus over prioriteiten en te nemen acties, uitgaande van gedeelde principes, dialoog tussen alle betrokkenen en constructieve feedback.

In de geest van het pact 2020 als gezamenlijk engagement, heeft de SERV dan ook het initiatief genomen om zijn analyse en voorstellen niet gewoon te publiceren, maar voor te leggen aan [lijst toevoegen], met de vraag om een reactie op de belangrijkste beleidssuggesties van het rapport en het advies op papier te zetten. De onderstaande uitgangspunten en prioriteiten moeten dan ook gezien worden als een aanzet voor verdere discussie en dialoog. Die moet op korte termijn kunnen leiden tot een pakket maatregelen om de effectiviteit en efficiëntie van de beleids- en regelgevingsprocessen te vergroten en de ambities van het Pact 2020 te helpen realiseren.

6. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor de vereiste hervormingen

De vereiste hervormingen hebben pas kans op slagen als de randvoorwaarden daartoe zijn vervuld en er overeenstemming is over een aantal uitgangspunten. De belangrijkste worden hierna opgesomd en kort toegelicht.

Politieke steun. De internationale ervaring leert dat duurzame politieke steun van het hoogste niveau en vastberadenheid om vorderingen te maken cruciaal zijn, in elk geval totdat betere regelgeving een integraal onderdeel is van de politieke en administratieve cultuur van een land. Ook in Vlaanderen is politiek leiderschap de belangrijkste voorwaarde om instrumenten van goed wetgevingsbeleid succesvol toe te passen en resultaat te boeken. Getuigenissen uit de departementen bewijzen dat er de nood is aan een reëel politiek draagvlak en aan een mentaliteitskentering bij de kabinetten. De beleids- en politieke cultuur veranderen is niet eenvoudig maar absoluut noodzakelijk om de nodige stappen voorwaarts te kunnen zetten.

125-127

Gedeelde verantwoordelijkheid. Betere regelgeving is echter geen zaak van de politiek of van de bevoegde minister of de dienst wetsmatiging alleen. De OESO-richtlijnen en lessen uit de internationale beste praktijken zijn expliciet over de verantwoordelijkheid voor betere regelgeving: die ligt primair bij de lijnministeries (vakministers en hun departement en agentschappen). Zij moeten hun processen op orde stellen en zorgen dat de middelen en capaciteiten voorhanden zijn, daarbij ondersteund en aangestuurd door een horizontaal wetgevingsbeleid over alle departementen heen. Daarnaast hebben parlement en stakeholders een eigen verantwoordelijkheid en is samenwerking noodzakelijk tussen beleidsdomeinen onderling en tussen administratie, politiek en stakeholders om tot tastbare resultaten te komen.

143-145

- Juiste focus.** ‘Betere regelgeving’ gaat over *betere beleidsresultaten*, outcomes, performantie, niet gewoon over minder (noch meer) regelgeving op zich. Het gaat evenmin over het beperken van de rol van de staat, maar over ‘slim reguleren’, over het slim inzetten van de instrumenten, middelen en capaciteit van de overheid om te voldoen aan veranderende maatschappelijke behoeften. Betere regelgeving is dan ook niet enkel gericht op kostenreductie (hoewel het er wel een belangrijk neveneffect van vormt). Een brede visie op kwaliteit van regelgeving is echter noodzakelijk, breder dan enkel administratieve lasten of ‘wetsmatig’.
- Formalisme vermijden.** Met instrumenten en maatregelen die enkel op papier bestaan of pro forma functioneren zonder toepassing of meerwaarde in de praktijk, is niemand gebaat. Nochtans is dat met instrumenten voor betere regelgeving zoals RIA, administratieve lastenmetingen en consultatie al te vaak het geval. Formalisme vermijden vergt een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing van die instrumenten zodat enerzijds belangrijke beleidsmaatregelen de onderbouwing en het overleg krijgen die ze verdienen en anderzijds de toepassing van instrumenten en procedures voor betere regelgeving in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft.
- Effectiviteit en efficiëntie verhogen.** De beleidsprocessen en regelgevingsprocedures zijn zélf een punt van zorg vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. Aan de ene kant is er vaak kritiek op ingewikkelde procedures, traagheid van besluitvorming en lange doorlooptijden van regelgevingsdossiers. Aan de andere kant blijken die lange doorlooptijden geen garantie voor goede regelgeving doordat het huidige regelgevingsproces niet efficiënt georganiseerd is. De ‘juiste vragen’ worden doorgaans niet gesteld ‘in de juiste volgorde’ en op ‘het juiste moment’, met lange doorlooptijden, weinig stabiele, rechtszekere en doeltreffende regelgeving en vrij veel reparatiewetgeving voor gevolg. Een meer efficiënte organisatie en een hertekening van de beleids- en regelgevingsprocessen moeten toelaten om zowel het regelgevingsproces te versterken als de procedures te vereenvoudigen en de doorlooptijden te versnellen.
- ‘Governance’ van hervormingen.** Beleids- en regelgevingsprocessen verbeteren behoort tot de moeilijkste taken van de ‘good governance’ agenda. Veranderingen van complexe systemen zoals het maken van beleid en regelgeving hebben bovendien altijd een evolutionair karakter waarbij regelmatig sprake moet zijn van impulsen, afgewisseld door de noodzakelijke rustpunten voor implementatie en consolidatie, en van leren en verbeteren. Een aandachtspunt doorheen de strategie moet dan ook zijn om het evenwicht te vinden tussen hoge ambities enerzijds en de beschikbare steun, capaciteit en middelen anderzijds, en om die middelen en capaciteit efficiënter te benutten en geleidelijk op te drijven. Daartoe is een aangepaste ‘governance’ noodzakelijk. Onderzoek leert dat succesvolle hervormingen binnen de overheid die daadwerkelijk tot veranderingen leiden, afhangen van vier factoren: visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit.

7. Prioriteiten voor het toekomstige wetgevingsbeleid

Rekening houdend met de vermelde uitgangspunten en randvoorwaarden, stelt de SERV voor om aan volgende initiatieven prioriteit te geven:

- 1. Strategisch beleidskader voor betere regelgeving.** Het huidige algemeen kader voor betere regelgeving dateert uit 2000 en 2001. Het lijkt aangewezen om dat op korte termijn – en nadien aan het begin van elke nieuwe legislatuur – te actualiseren en opnieuw politiek te laten valideren door de Vlaamse regering. Zo'n kader moet dienen om de visie en de basisprincipes voor het wetgevingsbeleid te bevestigen. Het moet de strategische doelstellingen, instrumenten, middelen, verantwoordelijkheden en prioriteiten regeerbreed vastleggen. Het strategisch kader kan tegelijk worden gebruikt als krachtig signaal om betere regelgeving opnieuw hoog op de agenda te zetten. Zo'n signaal is tevens een belangrijke stap naar de operationalisering van de engagementen die de Vlaamse regering in het Pact 2020 en in het interinstitutioneel akkoord over RIA is aangegeaan: een ambitieus programma voor betere regelgeving uitvoeren, maatregelen nemen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen, de transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding verzekeren en de inhoudelijke kwaliteit en de meerwaarde van RIA versterken.

48
128
 - 2. Efficiënte en effectieve regelgevingsprocedures.** De efficiëntie en effectiviteit van de regelgevingsprocedures moeten sterk worden verhoogd. Een kernpunt moet zijn dat consultaties tijdig gebeuren en dat RIA-processen al in een zeer vroege fase opstarten. Tegelijk moet meer maatwerk mogelijk zijn, zodat procedures goed afgestemd zijn op de kenmerken van de situatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat meer (minder) analyse- en consultatie-eisen worden gesteld naarmate de regelgeving belangrijker (minder belangrijk) is of meer (minder) ingrijpende beleidsinstrumenten worden toegepast. Daarom zijn draaiboeken voor de regelgeving wenselijk. Dit betekent dat er in plaats van de huidige regelgevingsprocedures een meer gediversifieerde set van standaardprocedures wordt uitgewerkt, waaruit geval per geval kan worden gekozen gelet op de omstandigheden en kenmerken van het beleidsdossier in kwestie.

130
137
138
140
- Zo kan, naast de huidige goedkeuringsprocedures voor decreten en strategische uitvoeringsbesluiten en voor 'gewone' uitvoeringsbesluiten (al dan niet met RIA), worden gedacht aan een 'tijdig advies' procedure, een pre-RIA-procedure (ter vervanging van de huidige RIA-procedure) en een witboekprocedure. In een 'tijdig advies' procedure worden consultaties niet georganiseerd na maar voor de 1^e principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier door de Vlaamse regering. Bij een pre-RIA procedure is er niet enkel aan het einde van het regelgevingsproces een volledige RIA, maar is er aan het begin ervan ook een pre-RIA: een document dat via 'openbaarmaking en raadpleging' inzicht geeft in de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleidsalternatieven en de 'mapping' van de stakeholders die in het verdere proces betrokken zullen worden. Een witboek- (of conceptnota-, visienota-, groenboek-...) procedure wordt gebruikt voor complexe beleidsvraagstukken en verkent de problematiek op een meer strategisch niveau. Over een witboek
- 166-168

wordt niet enkel een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd, maar worden ook de relevante strategische adviesraden en parlementaire commissies geconsulteerd. Voor stroomschema's van de bestaande en voorgestelde procedures wordt verwezen naar de bijlagen bij het rapport.

Er moet worden beklemtoond dat de voorgestelde 'nieuwe' procedures in de eerste plaats te beschouwen zijn als een systematisering van reeds bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Zo werd tijdens de vorige legislatuur al een 40-tal keer gebruik gemaakt van conceptnota's ter voorbereiding van belangrijke nieuwe regelgeving (vooral in de beleidsdomeinen werkgelegenheid, onderwijs en welzijn), op basis waarvan reeds in een vroege fase het maatschappelijk overleg over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving gebeurde. In dezelfde zin moet worden beklemtoond dat de voorgestelde procedures *geen verlenging van de doorlooptijden* hoeven te betekenen. Ze kunnen integendeel de doorlooptijden verkorten. De reden is dat de beleidsopties gemakkelijker verdedigbaar worden en het draagvlak ervoor voordien al werd opgebouwd. Doordat men vandaag niet 'de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment' stelt, komen discussies over alternatieve beleidsopties bijvoorbeeld vaak pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorligt. Dat leidt niet zelden tot ofwel grote vertragingen omdat er opnieuw moet worden begonnen, ofwel tot conflictsituaties waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg.

3. Nieuwe generatie regelgevingsagenda's. Een regelgevingsagenda zorgt voor een vroege publieke kennisgeving over geplande regelgevingsinitiatieven. De regelgevingsagenda's die vandaag bestaan, moeten verder uitgebouwd worden als instrument voor planning, transparantie en coördinatie van de opmaak van beleid en regelgeving. Zo zou er een belangrijke link moeten zijn met de voorgestelde draaiboeken voor de regelgeving: in de regelgevingsagenda's zou, mee op basis van input van de strategische adviesraden en het parlement, kunnen worden aangegeven voor welke voorgenomen regelgeving welke procedure wordt gevolgd. Daarnaast zouden - aansluitend bij de internationale beste praktijken - maatregelen moeten worden genomen om de regelgevingsagenda's meer regelmatig te actualiseren, hun transparantie en gebruiksvriendelijkheid te vergroten door de agenda's te bundelen en te publiceren via een publiek raadpleegbare databank op het internet, en werk te maken van de uitbouw van bijkomende functionaliteiten zoals geadviseerd door de SERV in 2006. Onderdeel daarvan is de evolutie richting 'roadmaps' of het gebruik van projectplanning bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving.

4. Reguleringsimpactanalyse. RIA wordt internationaal nog steeds beschouwd als één van de best mogelijke investeringen die men kan doen voor de bevordering van de kwaliteit van de regelgeving. Ook in Vlaanderen wordt de potentiële meerwaarde van RIA breed erkend. Maar het formalisme moet eruit. Daar toe moet RIA 'proportioneel' en selectiever (via de regelgevingsagenda) gebeuren en vroeger in beleidsprocessen (cf. pre-RIA) plaatsvinden zodat wordt verzekerd dat de toepassing van RIA steeds een doelmatig gebruik van middelen is. Meer selectiviteit is nodig in beide richtingen: het is niet nuttig en efficiënt

- om RIA's uit te voeren voor onbelangrijke regelgeving of kleine wijzigingen, maar er zouden grondigere RIA-processen moeten gebeuren voor belangrijke regelgeving. Andere aandachtspunten vanuit de internationale beste praktijken zijn een modernisering van de RIA-richtlijnen en het aanbieden van intensievere RIA-opleidingen, het responsabiliseren van ministers voor kwaliteitsvolle RIA's door hen de RIA's persoonlijk te laten ondertekenen, de kwaliteitsbewaking beter uitbouwen (zonder die evenwel toe te wijzen aan de departementen zelf: dit moet gebeuren door een dienst die onafhankelijk is van de beleidsdomein, bij voorkeur een bemiddelde en deskundige dienst wetsmatiging of een 'impact assessment board' zoals bij de Europese Commissie), het actualiseren van de RIA's tijdens het ganse beleidsproces tot aan de definitieve goedkeuring van een voorgenomen regelgeving, een verbetering van de publieke transparantie van de definitieve RIA's en van de resultaten van controles van de RIA-kwaliteit, en zorgen voor een goede integratie in RIA van sectorale ex ante toetsen zoals de armoedetoets, diversiteitstoets, marktwerkings-toets, KMO-toets of administratieve lastentoets. Ook de concrete uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering om verder te investeren in een proactieve opvolging van het Europese beleid via impactanalyses van ontwerpen van nieuwe Europese regelgeving en te zorgen voor een correcte en snelle omzetting naar Vlaamse regelgeving is volgens de SERV een prioriteit. 155-159
164-165
- 5. Consultatiebeleid.** 'Betere regelgeving' in Vlaanderen zou sterk gebaat zijn bij een expliciet beleid gericht op de versterking van de transparantie en de participatie van stakeholders in beleidsprocessen. Qua waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen loopt Vlaanderen internationaal achterop. Ook de beleidspraktijk is sterk voor verbetering vatbaar, al zijn er verspreid wel goede voorbeelden. De Vlaamse regering engageerde zich alvast in het interinstitutioneel akkoord over RIA om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen, en om RIA's te gebruiken om verslag uit te brengen over de weerslag van de raadpleging. Die normen van de Europese Commissie zijn inderdaad een goede benchmark. Maar dit neemt niet weg dat Vlaanderen een expliciet en verplicht consultatiebeleid, gebaseerd op goede voorbeelden in andere landen, kan gebruiken. Onderdelen daarvan zijn: strategische doelstellingen, richtlijnen voor consultatiemethodes en procedures, minimumtermijnen voor consultaties, gestandaardiseerde sjablonen voor consultatiedocumenten, een centrale website of uniek toegangspunt voor de publicatie en raadpleging van voorgenomen beleid en regelgeving, maatregelen om reacties op ontvangen opmerkingen te verzekeren en voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen. 142
43
91
- 6. Administratieve vereenvoudiging.** De inspanningen voor administratieve vereenvoudiging moeten worden opgevoerd met als doel om conform de Europees aangegane engagementen de administratieve lasten voor alle doelgroepen met 25% te verminderen tegen 2012. Dat gebeurt best via jaarlijkse actieplannen per beleidsdomein, inclusief een beleidsdomeinoverschrijdend actieplan. De uitvoering van het decreet elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer en in het bijzonder de eenmalige gegevensopvraging, de automatische toekenning van rechten en het uniek loket zijn daarbinnen een prioriteit. Voor de departementale actieplannen kunnen de uitgevoerde nulmetingen een goed vertrekpunt zijn, al moet worden vastgesteld dat lang niet alle administratieve lasten werden gemeten, en in sommige beleidsdomeinen zelfs niet de belangrijkste. Het is dan ook aangewezen om de strategische adviesraden en vertegenwoordigers 163
108-120

van de doelgroepen die aan de administratieve verplichtingen moeten voldoen te betrekken bij het opstellen en opvolgen van de departementele actieplannen, teneinde de focus te verzekeren op wat voor de doelgroepen zelf belangrijk is. Ook het debat in het kader van de implementatie van de Europese dienstrichtlijn zou veel transparanter moeten gebeuren, met mogelijkheid voor actieve betrokkenheid van adviesraden en stakeholders zoals op federaal niveau gebeurt. Naast administratieve lasten zou ook legistische vereenvoudiging meer op de voorgrond moeten komen. Het gaat dan om processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz. Terzake stelde de SERV al eerder voor om tegen 2013 alle administratieve formaliteiten op te nemen in een register. Voor die opname is voorafgaand een toetsing vereist aan criteria zoals noodzakelijkheid, wettigheid en eenvoud. Het register kan dan vanaf 2013 gelden als wettelijke basis voor de betrokken regels. Het principe moet zijn dat een formaliteit die niet in het register staat, niet kan worden afgedwongen. Verder vroeg de SERV ook de opmaak van een actieplan voor de vastlegging en uitvoering van ex post beleids- en wetsevaluaties.

7. Capaciteitsopbouw binnen de beleidsdomeinen. De beleidsdomeinen moeten worden aangespoord om capaciteit voor betere regelgeving op te bouwen en primaire verantwoordelijkheid voor betere regelgeving te dragen. De eerste evaluatie van de cellen wetshandhaving heeft echter uitgewezen dat de omstandigheden niet ideaal zijn om die opdacht waar te maken. Dit betekent dat op korte termijn leiderschap, zorgvuldige planning en intelligente prioriteitstelling noodzakelijk zullen zijn. De verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen voor de kwaliteit van de regelgeving kan worden gestimuleerd door verdere monitoring en benchmarking van hun prestaties en door betere regelgeving te integreren in de persoonlijke doelen en taakstellingen van elke leidend ambtenaar. De opbouw van capaciteit kan worden ondersteund door een grotere rol voor begeleiding of advies voor de wetgevingscellen, maatgerichte opleidingen en de uitbouw van een klant- en outputgerichte bedrijfscultuur. Ook netwerken van ambtenaren die instrumenten voor betere regelgeving in de praktijk toepassen blijken in andere landen zeer nuttig te zijn om ervaringen uit te wisselen en beste praktijken te bevorderen. In Vlaanderen kunnen zulke netwerken bijvoorbeeld worden ondersteund door de 'e-communities' van het Vlaams Evaluatieplatform (VEP).

87
150
155-159

8. Goede voorbeelden verspreiden. Complexe hervormingen duren vaak lang en resultaat zien duurt vaak nog langer. In zo'n situaties is het belangrijk om het momentum en de politieke steun voor hervormingen in de tijd te behouden en beleidsmakers en andere actoren te blijven overtuigen van de noodzaak en voordelen ervan. Zeker omdat in de meeste gevallen hervormingen gericht op betere regelgeving moeten concurreren met andere meer zichtbare thema's en onderwerpen die daardoor vaak hoger op de politieke agenda staan. Daarom is het noodzakelijk om permanent en actief goede voorbeelden op te sporen en te verspreiden, zoals de ervaring met conceptnota's, met succesvolle RIA-processen, met consultaties in een vroege fase of met nieuwe vormen van consultatie, met proeftuinen en experimenten voor eenvoudige regelgeving en snellere procedures enz.

133
78
81-83
90
98-99
104
106
120