



**SERV-rapport en –advies over betere regelgeving**  
**Insteek van ‘de Verenigde Verenigingen’**

December 2009

Het Pact 2020 bevat 20 doelstellingen die Vlaanderen wil realiseren tegen 2020<sup>1</sup>. Het Pact werd opgesteld en begin 2008 ondertekend door de Vlaamse Regering, de sociale partners en het verenigingsleven. Eén doelstelling in dat Pact beoogt ‘een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving die op structurele wijze bijdraagt tot het welzijn en de welvaart van de bevolking’. Als bijdrage aan de realisatie van die doelstelling, stelde de SERV een lijvig rapport en advies op over het Vlaamse wetgevingsbeleid<sup>2</sup>.

De SERV vroeg aan een aantal maatschappelijke actoren een reactie op de belangrijkste beleidssuggesties in het advies. Een aantal strategische adviesraden ging hierop in en ook het verenigingsleven maakte, bij monde van ‘de Verenigde Verenigingen’, van deze gelegenheid gebruik om haar mening te geven en het debat erover te starten. Onderstaande bijdrage is voornamelijk geënt op standpunten uit het memorandum van ‘de Verenigde Verenigingen’ naar aanleiding van de laatste Vlaamse verkiezingen. Ten slotte verspreidde de SERV her en der ook nog een consultatieformulier waarmee ze hun aanbevelingen wilden aftoetsen. Al deze reacties en input zullen als bijlage toegevoegd worden aan het rapport en moeten de verdere discussie en dialoog voeden.

**Samenvatting**

- Het SERV-rapport biedt een waardevolle en juiste analyse van het Vlaamse regelgevingsbeleid.
- De instrumenten voor een goed regelgevingsbeleid zijn er, maar worden niet of niet correct toegepast.
- Een beter regelgevingsbeleid vergt in de eerste plaats een andere bestuurscultuur. Pas dan zal het instrumentarium zinvol en juist ingezet worden.
- Het SERV-advies zet voornamelijk in op meer en betere instrumenten. ‘de Verenigde Verenigingen’ vult dit aan met suggesties voor een andere bestuurscultuur:
  - o Een andere rol voor de Vlaamse overheid: een goed beleid maak je samen met maatschappelijke actoren. Beleidsbeslissingen zijn voorbehouden aan verkozen politici.
  - o Participatie en consultatie zijn processen die maatwerk vereisen. Ze bestaan niet in prefabversie.
  - o Participatie en consultatie horen bij elke fase van de beleidscyclus. Van de concept- tot de evaluatiefase.
  - o Vorming voor politici, kabinetsmedewerkers en ambtenaren. Want procesmatig werken moet en kan je leren.
- ‘de Verenigde Verenigingen’ pleit voor een verbetering, een versterking en een correcter gebruik van de goede, bestaande instrumenten alvorens nieuwe instrumenten te lanceren.
- ‘de Verenigde Verenigingen’ wil in 2010 samen met alle geïnteresseerde en betrokken actoren constructief verder werken op het consultatiebeleid in Vlaanderen.

<sup>1</sup> Het Pact 2020 kan je downloaden via <http://www.vlaandereninactie.be/>

<sup>2</sup> De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) is het overleg- en adviesorgaan van de Vlaamse sociale partners. Meer info, het rapport en het advies zijn te vinden op [www.serv.be](http://www.serv.be)

## **Algemeen**

### ***Vingers op de juiste wonden***

De analyse van het Vlaams wetgevingsbeleid in het rapport van de SERV is heel waardevol. Ze is uitvoerig gedocumenteerd, gesitueerd in een historische en maatschappelijke context en omvat het hele raderwerk van besluitvorming in Vlaanderen. De evaluatie van het Vlaamse wetgevingsbeleid legt vingers op de juiste wonden. Op relatief korte termijn is Vlaanderen geëvolueerd van een regio waar quasi geen wetgevingsbeleid was naar een regio die dankzij vele instrumenten voor o.a. administratieve vereenvoudiging aansluit bij de kop van het Europese peloton inzake regelgevingsbeleid.

Desondanks hapert het nog, vooral dan op vlak van transparantie en participatie in beleidsprocessen. Er zijn waardevolle instrumenten, maar of ze goed toegepast en/of een toegevoegde waarde bieden, is sterk de vraag en bovenal afhankelijk van tal van factoren die voornamelijk te maken hebben met de 'bestuurscultuur' in Vlaanderen.

### ***Zijn er meer medicijnen nodig...?***

Gezien de teneur van deze analyse, die wij volledig onderschrijven, hebben we wat bedenkingen bij een aantal aanbevelingen in het SERV-advies. We zijn bang dat sommige aangereikte en correct beargumenteerde oplossingen zullen leiden tot het omgekeerde van wat men beoogt. Waar men terecht vaststelt dat een aantal instrumenten niet of slecht gebruikt worden of leiden tot puur formalisme en tijdverlies, suggereert men 'draaiboeken' en 'gediversifieerde sets van standaardprocedures'. Voor de nodige administratieve vereenvoudiging vraagt men een jaarlijks actieplan per beleidsdomein, inclusief een beleidsdomeinoverschrijdend actieplan. Hoewel uit de analyse blijkt dat een beter wetgevingsbeleid en –instrumentarium staat of valt met een andere beleidscultuur, vinden we geen suggesties om aan die cultuur te gaan schaven.

Het regeerakkoord en meerdere beleidsnota's willen overduidelijk – en terecht – lasten verminderen en regels en het regelgevingsbeleid vereenvoudigen. Alleen trapt men volgens ons in de val van de overdreven instrumentalisering. Om vereenvoudiging te kunnen monitoren en realiseren, voert men nieuwe regels in die opnieuw mensen en middelen vergen. Dit leidt tot een vicieuze cirkel waarbij de ingezette middelen niet meer in verhouding staan tot de resultaten. Het lijkt erop dat het invoeren van nieuwe regels en verplichtingen een verdere formalisering en bureaucratisering met zich mee zal brengen waar niemand mee gebaat is. Het omgekeerde dus van efficiëntiewinsten waar deze Vlaamse regering terecht zo naar streeft. Vlabest geeft de regering hieromtrent twee suggesties: zet de instrumenten verstandig in met als uitgangspunt het bevorderen van de bestuurscultuur en neem als politici een trekkersrol op bij de aandacht voor een zorgvuldig regelgevingsproces en dito regels.

Ook het advies van de SERV legt heel wat nadruk op de instrumenten voor een beter regelgevings- en participatief beleid. We vrezen dat dit het risico nog vergroot op formalisme, waarvoor het advies overigens zelf waarschuwt. We menen ook dat meer instrumenten niet perse tot meer transparantie leiden. In het slechtste geval verengen ze zelfs de kwalitatieve inspraakmogelijkheden omdat enkel de inspraakorganen met voldoende ondersteuning en omkadering zullen kunnen meedraaien in het wetgevingsbeleid. Een verdere instrumentalisering lijkt ons dus niet de aangewezen weg.

### ***...of betere dokters en betere medicijnen?***

Laat het duidelijk zijn: we willen hoegenaamd geen afbreuk doen aan de bewezen waarde van de instrumenten die nu ingezet worden bij het regelgevingsbeleid. Het is momenteel het enige wat er is en dat moeten we gebruiken en koesteren. Zoals aangegeven appreciëren we ten eerste het minutieuze rapport dat de SERV hierover opstelde. Vanuit 'de Verenigde Verenigingen' hebben we daar niks aan toe te voegen en we spreken ons daarom ook niet uit over elke voorgestelde maatregel.

We willen wel – samen met de SERV en een aantal strategische adviesraden – het belang van een ommekeer in de beleidscultuur benadrukken, precies omdat blijkt dat pas dan de investeringen in nieuwe en verbeterde instrumenten echt zullen renderen. Toegegeven, het recente verleden heeft getoond dat de bestuurscultuur in Vlaanderen moeilijk te wijzigen is, maar moeilijk gaat ook én bovendien is het de enige duurzame piste voor een beter regelgevingsbeleid. Instrumenten, die

permanent verbeterd moeten worden, zijn nodig en zinvol, maar zonder cultuurwijziging zullen ze de kwaliteit en het draagvlak van de regelgeving niet ten goede komen. De instrumenten moeten dus eerder ingezet worden met oog op die cultuurwijziging. Omdat we dit aspect grotendeels missen, zowel in het advies van de SERV als in het regeerakkoord en de beleidsnota's, geven we hieronder enkele suggesties. Een aantal sluit aan bij de argumentatie in het SERV-advies.

### Suggesties inzake bestuurscultuur

- Om participatieprocessen te verdiepen en te versterken in functie van een beter, gedragen beleid, moet de Vlaamse **overheid zelf een andere rol gaan spelen**. Ze moet meer samenwerken, netwerken en 'meesturen' met alle maatschappelijke actoren dan zichzelf als enige 'beleidsmaker' zien. Beleidsbeslissingen zijn voorbehouden aan politici, het beleid 'maken' niet. Daarom is een pleidooi voor een andere rol voor de Vlaamse overheid geenszins een ontkenning van het primaat van de politiek.
- Beleidsmakers stellen graag nieuwe participatieve instrumenten voor die als 'witte konijnen' alle bestaande problemen zullen oplossen. In realiteit komt dit neer op een onduidelijke wildgroei van naast elkaar bestaande procedures die geenszins de participatie én de efficiëntie dienen. Wij pleiten ervoor om **de illusie van een perfect geoliede participatieve machine in Vlaanderen te verlaten**. Waar participatie een prefabproduct is, is het slechte participatie. Goede participatie is een gezamenlijk proces met telkens een eigen dynamiek. Een proces dat tijd, inspanning, transparantie en open communicatie vergt. We ondersteunen daarom het pleidooi van de SERV voor **meer maatwerk, maar dan zonder nieuwe procedures**. Wij kiezen liever voor een op argumenten gefundeerde beslissing op het politieke niveau waarom een bepaalde regel dit of dit proces moet doorlopen. Het zou goed zijn als de 'roadmap' van consultatie en participatie vastgelegd wordt bij de conceptie van de regel (cf. suggestie van de SERV i.v.m. aanpassing van de regelgevingsagenda)
- Participatie is pas zinvol als het **in elke fase van de beleidscyclus op een goede manier** gebeurt. Een aantal voorstellen per fase:
  - o Agendasetting en concept: de Vlaamse overheid kan werken met visie- of discussienota's (cf. groenboeken). Dergelijke nota is een verkenning van mogelijke pistes, mogelijke beleidsmaatregelen als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen of tendensen. Zo confronteert en overlegt de overheid al in de voorbereidingsfase haar visie via de geijkte inspraakkanalen (i.c. strategische adviesraden). Zo wordt er meer deskundigheid ingezet vanaf het begin van een beleidsinitiatief en er kan vóór een (partij)politieke consensus over een bepaalde piste een breed draagvlak ontstaan. Dit komt de kwaliteit en impact van de beleidsmaatregel ten goede zonder, zoals het SERV-advies terecht opmerkt, de duur van het beslissingsproces te verlengen.
  - o Beslissing: de strategische adviesraden moeten over het verdere proces van beleidsontwikkeling tijdig op de hoogte gebracht worden. Eens de te volgen pistes vastgelegd zijn (cf. witboek) verdienen ze gemotiveerde feedback op hun advisering.
  - o Uitvoering: bij de uitvoering van beleidsmaatregelen moet de overheid meer haar licht opsteken bij de expertise en methodieken van het middenveld. Het middenveld kan de overheid helpen om bepaalde streefcijfers te halen, om dienstverlening efficiënter te maken, om extra draagvlak te creëren enz.
  - o Evaluatie: alle strategische adviesraden moeten de decretale opdracht krijgen om geregeld het beleid te evalueren. Daarbij moeten ze nauwer kunnen samenwerken met de Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek in de verschillende beleidsdomeinen, waardoor de beleidsrelevantie van het onderzoek gemaximaliseerd zal worden.
- Maatwerk en procesmatig werken vereisen specifieke vaardigheden. We pleiten voor meer **vorming voor Vlaamse politici, kabinetsmedewerkers en ambtenaren** over de zinvolheid van participatie en het begeleiden van participatieprocessen.

### Suggesties inzake instrumentarium

- De strategische adviesraden zijn er, ze zijn waardevol en brengen heel wat expertise samen, maar toch worden ze niet optimaal gebruikt. **We stellen voor om de strategische adviesraden zinvol en ten volle te benutten**, omdat zij de prioritaire organen zijn in een formeel

participatieproces. Dit betekent dat er een duidelijk kader en rol voor de strategische adviesraden als formele adviesorganen moet gedefinieerd worden op het politieke niveau; dat ze in elke fase van de beleidscyclus ingeschakeld worden zodat ze echt strategisch kunnen bezig zijn; dat er voldoende financiële- en secretariaatsondersteuning moet zijn; dat samenwerking tussen strategische adviesraden moet gestimuleerd worden waardoor de inspraak over transversale beleidsdomeinen en –thema's (en dat zijn er almaar meer) efficiënter en makkelijker zal zijn en dat de expertise van de strategische adviesraden meer en beter inzetbaar moet zijn door het Vlaams parlement, bvb bij hoorzittingen. Dit alles valoriseert de inzet van de leden van de adviesraden en zal motiverend werken voor zowel het beleid als de adviesraad. De waardevolle pogingen om ernstiger om te gaan met de strategische adviesraden zijn tot hertoe ontoereikend gebleken. Dat in meerdere beleidsnota's zelfs met geen woord gerept wordt over de strategische adviesraad, doet helaas weinig verbetering vermoeden.

- De strategische adviesraden moeten ook zelf hun huidige mogelijkheden en kansen ten volle grijpen. Ze moeten er over waken dat ze geen speelbal worden van een hokjesdenken in beleidsdomeinen. Met behulp van een zelfscan kunnen de adviesraden regelmatig in de spiegel kijken met oog op verbeterpunten in (door)werking en ondersteuning. Het is aan de Vlaamse overheid om de resultaten van de zelfscan voor alle strategische adviesraden te monitoren. Een centrale monitoring maakt het ook makkelijker om goede voorbeelden naar boven te halen en te verspreiden (zie ook SERV-advies)
- De Vlaamse overheid moet de **bestaande participatieve instrumenten verbeteren, versterken en ze gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn** vooraleer nieuwe instrumenten uit te vinden en de oude te marginaliseren 'omdat ze niet goed werken'. Voorbeelden zijn de strategische adviesraden en de RIA. Zo werden de strategische adviesraden opgericht in lijn met homogene beleidsdomeinen. Sinds de laatste Vlaamse verkiezingen zijn die beleidsdomeinen opgesplitst en hebben bepaalde adviesraden (vb. SARC) maar liefst vier voorgedijministers. We roepen de Vlaamse overheid op om consequent te zijn in haar eigen plannen en daden in verband met bestuurlijk beleid.

Het is duidelijk dat er één en ander beweegt inzake regelgevings- en consultatiebeleid in Vlaanderen. In het maatschappelijke veld merken we veel goede wil en ook beleidsmakers willen stappen vooruit zetten. Daarom stelt 'de Verenigde Verenigingen' voor om in de loop van 2010 samen met alle geïnteresseerde en betrokken actoren constructief in dialoog te gaan om het consultatiebeleid in Vlaanderen effectief te verbeteren.

Namens 'de Verenigde Verenigingen'

Ann Demeulemeester, voorzitter  
Bart Verhaeghe, stafmedewerker

---

*'de Verenigde Verenigingen' is het samenwerkingsverband en de spreekbuis van het middenveld. Het bestaat uit:*

ACW  
Bond Beter Leefmilieu  
Forum Etnisch-Culturele Minderheden  
Federatie van Organisaties voor Volksontwikkelingswerk (FOV)  
Forum voor Amateurlunsten  
Gezinsbond  
11.11.11, koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging  
Christelijke Mutualiteit (LCM)  
Socialistische Mutualiteit (NVSM)  
de Vlaamse vakbonden  
Vlaamse Jeugdraad  
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen  
Vlaamse Sportfederatie  
en honderden andere organisaties uit alle sectoren van het maatschappelijk middenveld.