

DRIE VLIEGEN IN ÉÉN KLAP MEER COÖRDINATIE, PLANNING EN TRANSPARANTIE VAN BELEID DOOR INVOERING VAN EEN REGELGEVINGSAGENDA

**Peter Van Humbeeck (*)
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Universiteit Antwerpen**

Samenvatting

Gebrekkige coördinatie, planning en transparantie zijn belangrijke knelpunten in veel beleidsprocessen. Om die aan te pakken bestaat er een eenvoudig en effectief hulpmiddel: een regelgevingsagenda. Daarom wordt in deze bijdrage uitgelegd wat een regelgevingsagenda precies is en op welke wijze die de coördinatie, planning en open beleidsvoering kan bevorderen. We doen ook een concreet voorstel om een regelgevingsagenda in Vlaanderen in te voeren.

KILLING THREE BIRD WITH ONE STONE A REGULATORY AGENDA AS A TOOL FOR CO-ORDINATION, PLANNING AND TRANSPARENCY OF GOVERNMENT POLICIES

Abstract

Insufficient co-ordination, planning and transparency are important weaknesses in many policy processes. There is however a simple and effective tool to cope with these flaws: the introduction of a regulatory agenda. In this paper, we therefore explain what a regulatory agenda is, and how it can foster the co-ordination, planning and transparency of policies. We end with a proposal to start with a regulatory agenda in the Flanders region in Belgium.

FAIRE D'UNE PIERRE TROIS COUPS L'AGENDA DE LA REGLEMENTATION PREVU COMME OUTIL POUR LA COORDINATION, LE PLANNING ET LA TRANSPARENCE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTAL

Résumé

Une manque de coordination, planning et transparence sont des faiblesses importantes dans beaucoup de processus de politique. Il y a cependant un outil simple et efficace pour résoudre ces problèmes: l'introduction d'un agenda de la réglementation prévu. Dans cet article, nous expliquons ce qu'est un agenda de la réglementation prévu, et comment il peut promouvoir la coordination, le planning et la transparence des processus de politique. Nous terminons avec des propositions concrètes pour introduire un agenda de la réglementation prévu dans la région de la Flandre en Belgique.

(*) Peter Van Humbeeck is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Universiteit Antwerpen. Hij is tevens bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, voormalig adviseur van de Dienst Wetsmatiging en voormalig wetenschappelijk medewerker van het Centre for Advanced Studies in Law and Economics van de Universiteit Gent. Contact: pvhumbecck@serv.be , 02/22.95.201.

De auteur dankt de twee anonieme referenten voor hun waardevolle commentaren op een eerdere versie van dit artikel. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan blijft uiteraard volledig bij de auteur liggen.

DRIE VLIAGEN IN ÉÉN KLAP

MEER COÖRDINATIE, PLANNING EN TRANSPARANTIE VAN BELEID DOOR INVOERING VAN EEN REGELGEVINGSAGENDA

1. INLEIDING

Gebrekkige coördinatie, planning en transparantie¹ zijn vandaag belangrijke knelpunten in het Vlaamse regelgevingsproces. Om die aan te pakken bestaat er een eenvoudig en effectief hulpmiddel: een regelgevingsagenda. Deze stelling wordt in deze bijdrage verdedigd. We beginnen met een internationale situering van het instrument “regelgevingsagenda”. We bespreken in deel twee met name de plaats van een regelgevingsagenda binnen een modern wetgevingsbeleid, de huidige verspreiding van het gebruik van een regelgevingsagenda in de OESO-landen en de concrete vormgeving van een regelgevingsagenda in die landen. Vervolgens lichten we in deel drie het voorbeeld van de “Unified Regulatory Agenda” in de Verenigde Staten toe. Die regelgevingsagenda geldt immers als internationale beste praktijk. In deel vier gaan we in op de argumenten waarom ook Vlaanderen behoefte heeft aan een regelgevingsagenda, en waarom bestaande initiatieven tekort schieten. In den laatste deel doen we een concreet voorstel voor de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda.

2. DE REGELGEVINGSAGENDA IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

2.1. De regelgevingsagenda als instrument voor betere regelgeving en beter bestuur

Over de basisvoorzieningen die nodig zijn ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving bestaat een brede internationale consensus. Die consensus werd recent samengevat door de OESO en leidde tot de afbakening van een set van 20 strategieën of aandachtspunten (zie Tabel 1). Eén van de 20 onmisbare instrumenten in een modern wetgevingsbeleid is volgens de OESO “*forward planning of regulatory activities*”. Het betreft met name een regelgevingsagenda met het oog op de versterking van de transparantie, planning en coördinatie van de regelgevingsopmaak. Met een regelgevingsagenda bedoelt de OESO een periodieke, publiek beschikbare lijst van de geplande

¹ Transparantie van beleid en regelgeving is een centraal thema in de governance literatuur, maar is als begrip zelf niet altijd transparant. Het is een veelkoppig begrip waarin iedereen zowat onderbrengt wat hij wenst: de loutere notificatie aan het publiek van genomen beslissingen, de toegang tot wetgeving en beleidsdocumenten, administratieve beleidsvrijheid en corruptie, betere organisatie van de wettelijke regels door codificatie, het gebruik van publieke consultatie, de bekendmaking van de onderbouwing van beleidsbeslissingen door reguleringssimpactanalyse (RIA), actieve participatie in beleidsvorming, enz. Zie daarover bijvoorbeeld Schram, F., “Debating Transparency: a challenge for the Belgian Presidency”, in V. Deckmyn (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht, EIPA, 2002, 33 – 89 of OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, p. 164-165.

Wat wij in deze bijdrage verstaan onder transparantie kan worden samengevat als de mate waarin doorheen het ganse beleids- en regelgevingsproces informatie publiek beschikbaar is over het beleid en de regelgeving die gepland en in opmaak is, en de mate waarin formele voorzieningen en reële praktijken aanwezig zijn op het vlak van consultatie en het betrekken van publiek, stakeholders en relevante overheden bij het beleid en de regelgeving die gepland en in opmaak is.

nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving waaraan de verschillende ministers of ministeries op een bepaald moment werken.

Zo'n regelgevingsagenda wordt door de OESO gepromoot als een 'beste praktijk'. De OESO wijst er met name op dat de publicatie van lijsten van voorgenomen regelgeving in steeds meer landen wordt gebruikt om de transparantie van beleidsprocessen te vergroten. Een regelgevingsagenda versterkt volgens de OESO de democratische besluitvorming, stimuleert de participatie van alle betrokken actoren in een zo vroeg mogelijke fase van het beleidsproces en verbetert de kwaliteit van de navolgende consultaties. Voor de overheidsdiensten zelf, zijn zulke registers van voorgenomen regelgeving een middel om beleidsprocessen op te volgen en te coördineren in de context van een breed, integraal overheidsbeleid.²

Tabel 1: Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO³

I: INHOUD VAN HET WETGEVINGSBELEID
1. <i>Expliciet wetgevingsbeleid</i>
2. <i>Verbinden van wetgevingsbeleid en andere beleidsdomeinen</i>
II: REGELGEVINGSINSTITUTIES
3. <i>Centrale bevoegdheid tot overzicht van het wetgevingsbeleid (administratief en politiek)</i>
4. <i>Parlementair overzicht van het wetgevingsbeleid</i>
5. <i>Rol van de wetgevende macht in het wetgevingsbeleid</i>
6. <i>Interbestuurlijke coördinatie in het wetgevingsbeleid</i>
7. <i>Opleidingen inzake deskundigheid voor betere regelgeving</i>
III: REGELGEVINGSPROCESSEN
8. <i>Regelgevingsagenda ("Forward planning of regulatory activities")</i>
9. <i>Regelgevingsprocedures</i>
10. <i>Communicatie van en toegang tot regelgeving</i>
11. <i>Gebruik van publieke consultatie</i>
IV: REGELGEVINGSINSTRUMENTEN
12. <i>Gebruik van regelgevingsinstrumenten - algemeen</i>
13. <i>Noodzaak van regelgeving</i>
14. <i>Keuze van beleidsinstrumenten</i>
15. <i>Gebruik van reguleringsimpactanalyse (RIA)</i>
16. <i>Toelatingen en vergunningen</i>
17. <i>Administratieve lasten</i>
18. <i>Naleving en handhaving</i>
V: DYNAMISCHE ASPECTEN VAN WETGEVINGSKWALITEIT
19. <i>Opvolging en evaluatie van het wetgevingsbeleid</i>
20. <i>Beheer van de cumulatieve regellasten</i>

² "Publication of lists of proposed future regulation is a rapidly developing strategy for improving transparency. Publication promotes the democratic value of openness in relation to the regulation-making process. The participation of interested parties in dialogue on proposed regulations is fostered as early as possible in the process, also improving the likely quality of subsequent consultations. For ministries, registers of forward plans to regulate provide a means to review and co-ordinate regulatory policy making in a broader, whole of government context" OECD (2002), o.c. p. 165.

³ Bron: OECD (2006a). *Quality Indicators of Regulatory Management Systems*, Paris: OECD. GOV/PGC/REG(2006)12.

Meer algemeen wordt een regelgevingsagenda beschouwd als een belangrijk instrument voor beter bestuur⁴, met name doordat die bijdraagt aan de openheid van de overheid.⁵ Onderzoek van onder meer de OESO en de Wereldbank wijst er bovendien op dat landen met een hogere mate van transparantie van de overheid ook betere economische prestaties voorleggen en dat een open overheid een positief effect heeft op meerdere andere overheidsdoelstellingen.⁶

2.2. Regelgevingsagenda's in andere landen

Een regelgevingsagenda bestaat vandaag in verschillende landen. Een enquête die in 2004 werd afgenomen in opdracht van de Europese Commissie bij alle 'oude' EU-lidstaten, vijf van de tien nieuwe lidstaten, plus Bulgarije en Noorwegen, wees uit dat er in 2004 al 15 Europese landen (op 21) waren die beschikten over een regelgevingsagenda.⁷

Een OESO-enquête uit 2005 leert dat 18 OESO-lidstaten (op 30) periodiek een lijst van geplande nieuwe *wetten* opmaken, en dat die lijst in elk van die landen publiek beschikbaar is (zie tabel 2). 11 OESO-landen maken periodiek een lijst op van geplande nieuwe *uitvoeringsreglementering*. Ook hier is die lijst in elk van die landen publiek beschikbaar.⁸ In de vorige OESO-enquête uit 2001 lagen de voormelde aantallen nog op respectievelijk 12 (voor wetgeving) en zeven (voor uitvoeringsreglementering) OESO-landen. Ook de Europese Commissie publiceert periodiek een lijst van de geplande regelgevingsinitiatieven. Verder valt op dat intussen ook enkele nieuwe EU-lidstaten zoals Polen, Slowakije en Hongarije beschikken over een regelgevingsagenda. Dit strookt met de vaststelling dat deze nieuwe lidstaten een dynamischer wetgevingsbeleid voeren dan sommige landen van de oude EU-15.⁹

⁴ De OESO stelt terzake: “*In addition, transparency and openness in decision-making is an essential part of public governance under any democratic setting. Lack of transparency reduces the information available to interested parties and undermines their ability to participate meaningfully in policy processes. On the other hand, participation of various interests through open processes can lead regulatory authorities to reflect carefully on the full range of alternatives before introducing or modifying regulations, resulting in better regulation, greater compliance and ultimately greater political legitimacy*”. OECD (2001). *Transparency in domestic regulation: practices and possibilities*. Paris, OECD. TD/TC/WP(2001)31/FINAL, p. 8.

⁵ Over het belang van openheid van de overheid, zie bv. OECD (2005), *Modernising Government*. Paris, OECD en STIGLITZ Joseph E. (1999), *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford Amnesty Lecture, Oxford, U.K., January 27, 1999.

⁶ Zie bv. OECD (2005), *Modernising Government*. Paris, OECD en Islam (2003), *Do More Transparent Governments Govern Better?* World Bank Policy Research Working Paper, No. 3077, June, Washington DC, The World Bank.

⁷ Radaelli, C. e.a. (2005). *Indicators on Regulatory Quality*. Final Report. CEC, DG Enterprise, p. 137-138.

⁸ OECD (2006a), o.c., p. 22.

⁹ Radaelli (2005), o.c., p. 120 e.v.

Tabel 2: Verspreiding van een regelgevingsagenda (OESO-lidstaten, 2005)¹⁰

land	Periodieke publicatie van een lijst van voorgenomen wetten voor de komende zes maanden of meer?	Publicatie eenvoudig toegankelijk voor het publiek (ic via het the internet)?	Periodieke publicatie van een lijst van voorgenomen uitvoerings-reglementering voor de komende zes maanden of meer?	Publicatie eenvoudig toegankelijk voor het publiek (ic via het the internet)?
USA	JA	JA	JA	JA
V.K.	JA	JA	JA	JA
EU	JA	JA	JA	JA
Canada	JA	JA	JA	JA
Finland	JA	JA	JA	JA
Zwitserland	JA	JA	JA	JA
Slowakije.	JA	JA	JA	JA
Polen	JA	JA	JA	JA
Hongarije	JA	JA	JA	JA
Korea	JA	JA	JA	JA
Turkije	JA	JA	JA	JA
Zweden	JA	JA	NEE	NEE
Noorwegen	JA	JA	NEE	NEE
Denemarken	JA	JA	NEE	NEE
Ierland	JA	JA	NEE	NEE
Australië	JA	JA	NEE	NEE
Duitsland	JA	JA	NEE	NEE
Oostenrijk	JA	JA	NEE	NEE
Tsjechië	JA	JA	NEE	NEE
Mexico	NEE	NEE	JA	JA
Spanje	NEE	NEE	NEE	NEE
Portugal	NEE	NEE	NEE	NEE
Nieuw Zeeland	NEE	NEE	NEE	NEE
Nederland	NEE	NEE	NEE	NEE
Luxemburg	NEE	NEE	NEE	NEE
Japan	NEE	NEE	NEE	NEE
Italië	NEE	NEE	NEE	NEE
IJsland	NEE	NEE	NEE	NEE
Griekenland	NEE	NEE	NEE	NEE
Frankrijk	NEE	NEE	NEE	NEE
België	NEE	NEE	NEE	NEE

¹⁰ Bron: OECD (2006b), *Regulatory Quality Indicators Report. Annexes*. Paris: OECD. GOV/PGC/REG(2006)12/ANN, p.17.

2.3. Vormgeving van regelgevingsagenda's

De wijze waarop de regelgevingsagenda's in de praktijk vorm krijgen, kan evenwel sterk verschillen.

Er zijn landen waar de regelgevingsagenda in hoofdzaak gericht is op bekendmaking van geplande nieuwe regelgeving aan een ruim publiek. De *focus* van de regelgevingsagenda ligt dan op het vergroten van de voorspelbaarheid van nieuwe regelgeving. Typevoorbeeld is Australië.¹¹ Er zijn landen waar de regelgevingsagenda nauw samenhangt met de consultatieprocedure. De focus van de regelgevingsagenda ligt er op de organisatie van consultatie over de nieuwe regelgeving. Typevoorbeeld is het Verenigd Koninkrijk.¹² Er zijn gevallen waar de regelgevingsagenda in de eerste plaats kadert in de strategische planning. De focus ligt dan op coördinatie en op prioritering van reguleringsinitiatieven. Typevoorbeeld is de Europese Commissie.¹³ Er zijn tot slot voorbeelden waar de regelgevingsagenda sterk gekoppeld is aan de begrotingscyclus en de focus ligt op verantwoording en rapportage aan het parlement. Typevoorbeeld is Canada.¹⁴ In de praktijk bezitten de meeste regelgevingsagenda's evenwel al de voorgaande doelstellingen in meer of mindere mate. In Canada bijvoorbeeld is er duidelijk ook een nauwe link met consultatie en strategische planning.¹⁵

Ook de *informatie* die beschikbaar is via de regelgevingsagenda's verschilt. Soms beperkt de lijst met geplande nieuwe regelgeving zich tot de belangrijkste reglementering en worden minder belangrijke zaken niet opgenomen (bv. Australië), soms gaat het om een quasi volledige lijst (bv. Verenigde Staten). De hoeveelheid informatie die via de regelgevingsagenda beschikbaar is over de individuele regelgeving die opgenomen is in de lijst, loopt ook uiteen. Soms is die beperkt tot de lijst met de titels van de geplande nieuwe regelgeving, eventueel met aanduiding van de stand in de procedure (bv. Ministerie van Justitie in Nederland¹⁶, zie ook de Vlaamse boordtabel regelgeving in opmaak¹⁷). In andere gevallen gaat het om tabellen of fiches waarin ook informatie is opgenomen over de doelstellingen van de nieuwe regelgeving, de timing en de te contacteren instantie voor meer informatie (bv. Europese Commissie, Australië)? In nog andere gevallen zijn ook de volledige ontwerp teksten van de voorgenomen nieuwe regelgeving raadpleegbaar (indien er al teksten zijn, bv. Verenigd Koninkrijk, Canada).

¹¹ Zie <http://www.industry.gov.au/content/itrinternet/cmscontent.cfm?objectID=7152FDBE-085C-4637-85E183C52ADFB2A3> en <http://www.industry.gov.au/content/itrinternet/cmscontent.cfm?objectID=99DFE796-65BF-4956-BC7A586657780DFD>

¹² zie <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/government/index.asp>

¹³ Zie http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_nl.htm
http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_nl.htm en
http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/forward_programming.pdf; zie tevens <http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/indexI.html> en http://europa.eu.int/eur-lex/nl/search/search_lip.html.

¹⁴ zie <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp>

¹⁵ zie <http://canadagazette.gc.ca/partI/index-e.html> en <http://canadagazette.gc.ca/consultation-e.html>

¹⁶ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/wetgevingsprogramma/>

¹⁷ <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=113>

De *periodiciteit* waarbinnen de regelgevingsagenda wordt vernieuwd gaat van continu (bv. Verenigd Koninkrijk), over meermaals per jaar (bv. maandelijks bij de Europese Commissie, bv. twee keer per jaar in de Verenigde Staten, Zweden, Polen en Hongarije) tot jaarlijks (bv. Australië, Denemarken...). In sommige gevallen is de regelgevingsagenda daarenboven gekoppeld aan een meerjarenprogrammering (bv. Zwitserland, Hongarije, Europese Commissie).

De regelgevingsagenda in de Verenigde Staten wordt internationaal beschouwd als een beste praktijk.¹⁸ Het is ook de regelgevingsagenda die al het langst bestaat (sinds 1984), al zijn er door de jaren heen wel aanpassingen gebeurd. We bespreken de Amerikaanse Unified Regulatory Agenda hierna dan ook ter illustratie van wat een regelgevingsagenda kan inhouden en hoe die kan worden opgebouwd.¹⁹

3. EEN VOORBEELD: DE “UNIFIED REGULATORY AGENDA” IN DE VS

3.1. EO 12866 - Regulatory Planning and Review

De regelgevingsagenda vormt een centraal onderdeel van het wetgevingsbeleid in de Verenigde Staten zoals vastgelegd in opeenvolgende Executive Orders (EO). De huidige EO 12866 van 30 September 1993²⁰ dateert uit de Clinton-ambtstermijn. In vergelijking met de vroegere Executive Orders werd het belang van “forward planning” voor beleidscoördinatie bevestigd, maar wordt meer nadruk gelegd op de rol ervan voor communicatie en consultatie. Volgens toenmalig vice-president Al Gore maakt de regelgevingsagenda het voor burgers beter mogelijk “to be a wellinformed participant in the regulatory matters that affect your life”.²¹

EO 12866 beklemtoont het vitaal belang van een efficiënt plannings- en effectbeoordelingsproces voor regelgeving. Het voorziet in verschillende instrumenten “om te verzekeren dat wetgevingprogramma’s effectief zijn, regelgeving op mekaar afgestemd is, consultaties en oplossing van potentiële conflicten al in een vroeg stadium van het beleidsproces gebeuren, het publiek en de lokale overheden worden betrokken, en nieuwe of gewijzigde regelgeving

¹⁸ OECD (2002), o.c., p. 172.

¹⁹ Zie <http://www.reginfo.gov/public/>; <http://www.regulations.gov/fdmspublic/component/main> en <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol.html>

²⁰ Federal Register / Vol. 58, No. 190 / Monday, October 4, 1993 / Presidential Documents. We merken op dat er een aanpassing door President Bush in de maak is. Met name zou EO 12866 worden aangepast op drie punten: (1) het toepassingsgebied ervan zou worden uitgebreid tot overheidsrichtlijnen (“regulatory guidance”), die vaak interpretaties van wetgeving vastleggen en ook belangrijke administratieve lasten opleggen; (2) voortaan zou een schriftelijke motivering nodig zijn van de noodzaak om te reguleren (dat is al onderdeel van de bestaande EO, de enige vernieuwing is dat de motivering op papier moet staan); (3) in elk agentschap zou een politieke vertegenwoordiger worden aangeduid als de “regulatory policy officer” (ipv een ambtenaar zoals nu het geval is). Die moet zijn goedkeuring geven voor opname van een voorgenomen regelgeving in het jaarlijkse regelgevingsplan van het agentschap.

²¹ 1997 Regulatory Plan.

beantwoordt aan de prioriteiten van de President en aan de principes van goede regelgeving vastgelegd in deze EO".²²

Twee van die instrumenten (naast o.a. reguleringsimpactanalyse of RIA) zijn de "Unified Regulatory Agenda" en het "Regulatory Plan".

3.2. De "Unified Agenda"

De "*Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions*" wordt twee keer per jaar gepubliceerd, in de lente en de herfst.

De Unified Agenda bevat informatie over de geplande nieuwe regelgeving van alle 60 departementen en agentschappen van de federale overheid. De agenda bevat géén regelgeving die buiten het toepassingsgebied van EO 12866 valt. Het gaat in hoofdzaak om initiatieven van het Congress zelf, militaire wetgeving, wetgeving inzake buitenlandse beleid en regelgeving die uitsluitend te maken heeft met organisatorische aangelegenheden of personeelszaken.

De regelgeving die in de agenda wordt opgenomen, betreft primair de geplande regelgeving waarvan wordt verwacht dat ze binnen de 12 maanden zal leiden tot ofwel een "Advance Notice of Proposed Rulemaking" (ANPRM), ofwel een "Notice of Proposed Rulemaking" (NPRM) ofwel een "Final Rule" (zie 3.4 voor meer uitleg). Daarnaast wordt dikwijls in een afzonderlijke rubriek "Long-Term Actions" ook andere geplande regelgeving opgenomen.

De minimaal te vermelden informatie is vastgelegd in EO 12866.²³ Het gaat om een identificatienummer van de voorgenomen regelgeving, een korte samenvatting, de wettelijke basis voor de actie, eventuele wettelijke deadlines en de contactgegevens van de dienst waar meer informatie kan worden bekomen.

De "Unified Agenda" wordt door het Regulatory Information Service Center geproduceerd via een computersysteem dat werd ontwikkeld om de doorstroming van informatie van de departementen en agentschappen te vergemakkelijken door automatisering en gestandaardiseerde sjablonen.

3.3. Het "Regulatory Plan"

Het "*Annual Regulatory Plan*" is een jaarlijks document dat wordt gepubliceerd als onderdeel van de herfstversie van de "Unified Agenda". Het omvat de regelgevingsplannen van alle departementen en agentschappen van de federale overheid (met dezelfde uitzonderingen als voor de Unified Agenda).

²² De letterlijke tekst luidt: "*in order to have an effective regulatory program, to provide for coordination of regulations, to maximize consultation and the resolution of potential conflicts at an early stage, to involve the public and its State, local, and tribal officials in regulatory planning, and to ensure that new or revised regulations promote the President's priorities and the principles set forth in this Executive Order*".

²³ Zie tevens de Regulatory Flexibility Act en het Office of Management and Budget memoranda implementing Section 4 of Executive Order 12866.

De plannen bevatten telkens twee delen. Het eerste deel legt het regelgevingsbeleid en de regelgevingsprioriteiten voor het komende jaar vast. Het tweede deel geeft een beschrijving van de belangrijkste voorgenomen regelgevende acties. Die beschrijving moet volgens EO 12866 minimaal informatie bevatten over de noodzaak van de voorgenomen belangrijke regelgeving, de alternatieven die worden overwogen, de (desnoods nog zeer prelimair) geschatte omvang van de verwachte risico's, kosten en baten, de vooropgestelde timing en contactgegevens. Dit komt met andere woorden neer op een korte, preliminaire reguleringssimpactanalyse (RIA).²⁴ Het gaat immers om een beknopte beschrijving van de belangrijkste inhoudelijke kenmerken en effecten van de regelgeving en van de geplande verdere stappen in de opmaak van de regelgeving.

Voordat de regelgevingsplannen worden gepubliceerd, worden ze door het Office of Information and Regulatory Affairs²⁵ (OIRA) rondgestuurd naar alle departementen en agentschappen. Wanneer die menen dat een voorgenomen actie van een andere dienst kan conflicteren met een eigen voorgenomen actie of met het bestaande beleid, worden er verdere stappen gezet voor "inter-agency coordination".

Zowel de Unified Agenda als het Regulatory Plan zijn elektronisch raadpleegbaar en via verschillende manieren doorzoekbaar²⁶. Er is ook de mogelijkheid om in te schrijven op attenderingslijsten voor specifieke onderwerpen, departementen of agentschappen. De Unified Agenda en het Regulatory Plan worden tevens gepubliceerd in het "Federal Register".²⁷

3.4. Structuur en inhoud van de "Unified Agenda"

De Unified Agenda kent een vaste structuur.

De basisopdeling gebeurt per department of agentschap. Voor elk department of agentschap bevat de Agenda vervolgens drie onderdelen: (1) een inleiding, (2) een lijst met de titels van de geplande reguleringsacties en (3) een korte beschrijving van elke voorgenomen reguleringsactie.

²⁴ Vergelijk met de inhoud en richtlijnen voor RIA in Dienst Wetsmatiging (2004), Red. Van Humbeeck, Peter en Geert Steurs. *Handleiding reguleringssimpactanalyse*. Brussel, Dienst Wetsmatiging.

²⁵ <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/>

²⁶ Zie www.gsa.gov/unifiedagenda en <http://ciir.cs.umass.edu/ua/>

De agenda is doorzoekbaar via de "Regulatory Information Service Center Preamble" (een beschrijving van de doelstellingen, inhoud en organisatie van de Unified Agenda), via de "Unified Agenda Database" (waarin kan worden gezocht op woorden, zinnen of onderwerpen naar alle regelgevingsacties van alle agentschappen), via de "Unified Agenda Agencies" (waarin kan worden gezocht op specifieke agentschappen of subagentschappen en vervolgens direct naar hun regelgevingsagenda kan worden gegaan), via de "Unified Agenda Tables of Contents" (waarin direct kan worden gezocht op de inhoudstafel van de regelgevingsagenda's van agentschappen of subagentschappen), via de "Unified Agenda Agency Preambles" (bevat links naar de samenvattingen van de regelgevingsagenda's van alle agentschappen) en tot slot via de "Unified Agenda Indexes" (waarin kan worden gezocht in een index van de voorgenomen regelgeving in de regelgevingsagenda's).

²⁷ Zie <http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html> en <http://www.gpoaccess.gov/ua/index.html>

In de *inleiding* worden telkens het doel, de structuur en de inhoud regelgevingsagenda van het department of agentschap uitgelegd.

Typische rubrieken in die inleiding zijn:

- Een toelichting van de doelstellingen en principes van het wetgevingsbeleid van het department of agentschap (“What Are the Agency Regulatory Goals and What Key Principles, Statutes, and Executive Orders that Inform Our Rule and Policymaking Process?”);
- Een toelichting bij de wijze waarop burgers kunnen reageren op de informatie in de Agenda (“How Can You Be Involved in the Rule and Policymaking Process?”);
- Een toelichting bij de structuur en de inhoud van de Agenda zelf en bij (“What Actions Are Included in the Agenda and What is the Relationship between the Agenda and Regulatory Plan?”; “How Is the Agenda Organized?” ; “What Information Is in Agenda Entries?”);
- Een verwijzing naar de bronnen waar meer informatie over specifieke regelgeving in opmaak kan worden gevonden of opgevraagd (“How Can You Find Out More About Agency Rulemakings?”).

Het tweede deel bevat een lijst (een soort *inhoudstafel*) met de titels van de geplande reguleringsinitiatieven - voor grote departementen of agentschappen per afdeling – gesorteerd volgens de fase in het regelgevingsproces waarin het dossier zich bevindt. Een voorbeeld uit de eerste regelgevingsagenda van 2006 voor de energieadministratie is opgenomen in Tabel 3. Er worden vijf fasen onderscheiden:

1. Prerulemaking — het betreft de fase van probleemverkenning waarin nog moet worden beslist over al dan niet reguleren. Bekendmaking van dergelijke voornemens worden ook “Advance Notices of Proposed Rulemaking” (ANPRMs) genoemd;
2. Proposed Rule — het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven waarvoor naar verwachting binnen het jaar een ontwerpversie beschikbaar zal zijn. Ze worden ook Notices of Proposed Rulemakings (NPRMs) genoemd;
3. Final Rule — het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven waarvoor naar verwachting binnen het jaar de definitieve versie zal zijn goedgekeurd;
4. Long-Term Action — het betreft nu reeds geplande reguleringsinitiatieven, maar waarvoor er binnen het jaar geen ANPRMs, NPRMs of Final Rule is gepland;
5. Completed Action — het betreft reguleringsinitiatieven die sinds de vorige versie van de Unified Agenda werden goedgekeurd en gepubliceerd in het Federal Register en eerder voorgenomen acties die niet langer worden overwogen.

Tabel 3: Department of Energy - Semiannual Regulatory Agenda - Spring 2006 – Section Energy Efficiency and Renewable Energy²⁸

Energy Efficiency and Renewable Energy—Proposed Rule Stage		
Sequence Number	Title	Regulation Identifier Number
772	Energy Efficiency Standards for Residential Furnaces and Boilers	1904-AA78
773	Energy Efficiency Standards for Electric Distribution Transformers	1904-AB08
774	Rulemaking To Adopt a Definition of Household	1904-AB52

²⁸

[http://ciir.cs.umass.edu/ua/Spring2006/agenda/DEPARTMENT_OF_ENERGY_\(DOE\).html](http://ciir.cs.umass.edu/ua/Spring2006/agenda/DEPARTMENT_OF_ENERGY_(DOE).html)

777	Renewable Energy Production Incentive	1904-AB62
Energy Efficiency and Renewable Energy—Final Rule Stage		
Sequence Number	Title	Regulation Identifier Number
778	Test Procedures for Electric Distribution Transformers	1904-AA85
781	Energy Efficiency Standards for Ceiling Fan Light Kits	1904-AB61
782	State Energy Program	1904-AB63
Energy Efficiency and Renewable Energy—Long-Term Actions		
Sequence Number	Title	Regulation Identifier Number
783	Energy Efficiency Code for New Federal Residential Low-Rise Buildings	1904-AA53
784	National Voluntary Residential Energy Efficiency Rating Guidelines	1904-AA74
785	Determination for High-Intensity Discharge Lamps	1904-AA86
Energy Efficiency and Renewable Energy—Completed Actions		
Sequence Number	Title	Regulation Identifier Number
801	Rulemaking To Determine Whether the Energy Conservation Standards for Residential Water Heaters Should Be Amended	1904-AB48
802	Rulemaking To Determine Whether the Energy Conservation Standards for Room Air Conditioners Should Be Amended	1904-AB51

In het derde deel wordt een *korte beschrijving* opgenomen van elke voorgenomen reguleringsactie. Een voorbeeld van zo'n beschrijving uit de eerste regelgevingsagenda van 2006 van de energieadministratie is opgenomen in Tabel 4. De informatie die doorgaans is opgenomen omvat:

- Het nummer van het voorgenomen initiatief;
- De titel;
- De aard en het belang van de voorgenomen regelgeving: men maakt een onderscheid tussen significante regelgeving (in hoofdzaak wordt bedoeld regelgeving met belangrijke effecten) inhoudelijk niet significante regelgeving, routinematige regelgeving en administratieve regelgeving;
- De wettelijke basis voor de voorgenomen regulering;
- De aanduiding van de bestaande regelgeving of de secties van de “codex van de federale regelgeving” die zouden worden gewijzigd door de nieuwe regelgeving;
- De eventuele wettelijke deadline voor actie;
- Een korte samenvatting van het probleem waarop de voorgenomen actie is gericht;
- Een verwijzing naar de reeds afgeronde stappen in het regelgevingsproces en een aanduiding van het tijdschema voor de nog te doorlopen fasen. Daarbij wordt in veel agenda's opgemerkt dat de opgegeven data en termijnen frequent wijzigen doorheen de ontwikkeling van een actie en bijgevolg slechts indicatief zijn;²⁹

²⁹ “Projected publication dates frequently change during the course of developing an action. The projections in the agenda are our best estimates as of the date we submit the agenda for publication. For some entries, the timetable indicates that the date of the next action is “to be determined”.

- De vermelding of er voor de voorgenomen regelgeving bepaalde analyses of toetsen zullen worden of werden uitgevoerd (RIA voor significante regelgeving, analyse van impacts op kleine entiteiten, analyse van administratieve lasten, analyse van impact op andere overheidsniveaus en lokale besturen, impacts op energiegebruik ...);
- Contactinformatie en eventuele URLs voor de raadpleging van de documenten en het formuleren van opmerkingen.

Tabel 4: Voorbeeld van een voorgenomen reguleringsactie in de Unified Agenda³⁰

777. ✕ RENEWABLE ENERGY PRODUCTION INCENTIVE		
Agency: Department of Energy (DOE)/Energy Efficiency and Renewable Energy (EE)		
Priority: Substantive, Nonsignificant		
Legal Authority: http://ciir.cs.umass.edu/cgi-bin/ua/usc?var=42USC1331742 USC 13317; PL 109-58, sec 202		
CFR Citation: (To search for a specific CFR, visit the Code of Federal Regulations.) 10 CFR 451		
Legal Deadline: None		
Abstract: The Department of Energy (DOE), Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, defines rule modifications to implement changes to the Renewable Energy Production Incentives (REPI) program required by section 202 of the Energy Policy Act of 2005, Public Law 109-58. REPI provides for production incentive payments to owners or operators of qualified renewable energy facilities, subject to the availability of appropriations. These Energy Policy Act modifications relate primarily to allocation of available funds between owners or operators of two distinct groups of qualified facilities, incorporation of additional ownership categories, extension of the eligibility window and program termination date, and expansion of applicable renewable technologies. In addition to the changes required by the Energy Policy Act of 2005, the DOE is modifying the method for accrued energy accounting. Other minor changes are incorporated, as needed, to update the rule.		
Timetable: Action	Date	FR Cite
NPRM	04/00/06	
Regulatory Flexibility Analysis Required: No		
Government Levels Affected: Undetermined		
Agency Contact: Daniel T. Berckley, EE-2K, Energy Technology Program Specialist, Department of Energy, Energy Efficiency and Renewable Energy, 1000 Independence Avenue SW., Washington, DC 20585 Phone: 202 586-1510 Fax: 202 586-1233 Email: dan.beckley@ee.doe.gov Kimberly J. Graber, Department of Energy, Office of General Counsel, 1617 Cole Boulevard, Golden, CO 80401 Phone: 303 275-4700 Email: kim.graber@go.doe.gov		

In het jaarlijkse Regulatory Plan komen daar voor belangrijke voorgenomen regelgeving nog bij:

- een beschrijving van de noodzaak van de voorgenomen belangrijke regelgeving;
- de alternatieven die worden overwogen;

³⁰

[http://ciir.cs.umass.edu/ua/Spring2006/agenda/DEPARTMENT_OF_ENERGY_\(DOE\).html](http://ciir.cs.umass.edu/ua/Spring2006/agenda/DEPARTMENT_OF_ENERGY_(DOE).html)

- de geschatte omvang van de verwachte risico's, kosten en baten.

Een voorbeeld van zo'n uitgebreidere van een voorgenomen reguleringsactie uit het het Regulatory Plan van eind 2005 van de energieadministratie is opgenomen in Tabel 5.

Tabel 5: Voorbeeld van een voorgenomen reguleringsactie in het Regulatory Plan³¹

36. ENERGY EFFICIENCY STANDARDS FOR RESIDENTIAL FURNACES AND BOILERS		
Agency: DOE—EE		
Priority: Economically Significant. Major under 5 USC 801.		
Unfunded Mandates: This action may affect the private sector under PL 104-4.		
Legal Authority: http://ciir.cs.umass.edu/cgi-bin/ua/usc?var=42USC629542 USC 6295(f)		
CFR Citation: (To search for a specific CFR, visit the Code of Federal Regulations .): 10 CFR 430		
Legal Deadline: Final, Statutory, January 1, 1994.		
Abstract: The Energy Policy and Conservation Act (EPCA), as amended, establishes initial energy efficiency standard levels for most types of major residential appliances and generally requires DOE to undertake two subsequent rulemakings, at specified times, to determine whether the extant standard for a covered product should be amended. This is the initial review of the statutory standards for residential furnaces and boilers.		
Statement of Need: Experience has shown that the choice of residential appliances and commercial equipment being purchased by both builders and building owners is generally based on the initial cost rather than on life-cycle costs. Thus, the law requires minimum energy efficiency standards for appliances to eliminate inefficient appliances and equipment from the market.		
Summary of Legal Basis: EPCA establishes initial energy efficiency standard levels for most types of major residential appliances and certain commercial equipment. EPCA generally requires DOE to undertake rulemakings, at specified times, to determine whether the standard for a covered product should be made more stringent. EPACT 2005 amended EPCA to authorize the Department to set standards for electricity used in furnaces to circulate air through duct work. Section 135(c)		
Alternatives: The statute requires the Department to conduct rulemakings to review standards and to revise standards to achieve the maximum improvement in energy efficiency that the Secretary determines is technologically feasible and economically justified. In making this determination, the Department conducts a thorough analysis of the alternative standard levels, including the existing standard, based on criteria specified by statute. The process improvements that were announced (61 FR 36974, July 15, 1996) further enhance the analysis of alternatives in the appliance standards development process. For example, under this process, the Department will ask stakeholders and private sector technical experts to review its analyses of the likely impacts, costs, and benefits of alternative standard levels. In addition, the Department will solicit and consider information on nonregulatory approaches for encouraging the purchase of energy efficient products.		
Anticipated Cost and Benefits: The specific costs and benefits for this rulemaking have not been established because the final standard levels have not been determined. Nevertheless, existing analysis from the Advance Notice of Proposed Rulemaking for energy conservation standards for furnace and boilers projects saving between 0.28 and 9.29 quadrillion Btus of energy from 2012 to 2035, with a national financial impact on the consumer in terms of national Net Present Value (NPV) ranging from \$0.1 to \$3.2 billion. (69 FR 45420)		
Risks: At higher efficiency levels, consumers risk unintended condensation of flue gases, whereas, without changes to the existing furnace and boiler standards, energy use and energy costs for consumers will continue to increase. Enhancing appliance energy efficiency also reduces atmospheric emissions such as CO ₂ and NO _x . Establishing standards that are too stringent could result in excessive increases in the cost of the product and possible reductions in product utility. It might also place an undue burden on manufacturers that could result in loss of jobs or other adverse economic impacts.		
Timetable: Action	Date	FR Cite
ANPRM	08/09/93	58 FR 47326
Frame workshop	07/17/01	
Venting Workshop	05/08/02	
ANPRM	07/29/04	69 FR 45419
DOE Review of Technical Support Documents	08/11/05	

³¹

[http://ciir.cs.umass.edu/ua/Fall2005/regplan/DEPARTMENT_OF_ENERGY_\(DOE\).html](http://ciir.cs.umass.edu/ua/Fall2005/regplan/DEPARTMENT_OF_ENERGY_(DOE).html)

Electricity Use Workshop	01/00/06
NPRM	09/00/06
Final Action	09/00/07
Regulatory Flexibility Analysis Required: No	
Government Levels Affected: Local, State	
Additional Information: DOE is planning a workshop on electricity use because section 135(c) of EPACT 2005 expanded DOE's authority to consider electricity used by furnaces for moving air through the ductwork. DOE may revise the timetable if the outcome of the workshop indicates that such revision is appropriate.	
Agency Contact: Mohammed Kahn, EE-2J; Department of Energy; Energy Efficiency and Renewable Energy. Office of Building Technologies Program, 1000 Independence Avenue SW, Washington, DC 20585. Phone: 202 586-7892. Email: mohammed.kahn@ee.doe.gov	

4. EEN REGELGEVINGSAGENDA: OOK NUTTIG IN VLAANDEREN

4.1. Naar een regelgevingsagenda in Vlaanderen?

Ook voor Vlaanderen is de invoering van een regelgevingsagenda wenselijk. Dat hebben binnenlandse en buitenlandse experts eerder al verdedigd.

Zo kan er worden verwezen naar het memorandum voor betere regelgeving dat een twintigtal Vlaamse professoren en experts in 2004 publiceerden.³² De eerste aanbeveling van acht was “*een regelgevingsagenda invoeren*”. Daarmee werd bedoeld: “*een publiek raadpleegbare lijst van voorgenomen regelgeving die continu wordt geactualiseerd, en die kan worden gekoppeld aan een meerjaren programmering die samengaat met de termijn van een legislatuur*”.

In hun doorlichting van het Vlaamse reguleringsmanagement in 2004 schreven de gerenommeerde internationale experts Scott JACOBS en César CORDOVA-NOVION: “*Flanders has not developed a forward legal planning process used in some countries to inform the public about regulatory work planned or in process in the administration. Flanders should consider developing a unified regulatory agenda similar to those existing in leading countries such as the US and the UK. (...) This is a crucial element (...) and should be given a high priority*”.³³

³² Patricia Popelier, Peter Van Humbeeck, Hubert Bocken, Boudewijn Bouckaert, Peter Bursens, Marc De Clercq, Gerrit De Geest, Dirk Heremans, Luc Lavrysen, Pieter Leroy, Ilse Loots, Frank Maes, Wim Moesen, Stef Proost, Wim Rasschaert, Frankie Schram, Leo Sleuwaegen, Henri Swennen, Koen Van Aeken, Jeroen Van Nieuwenhoven, Jan Velaers, Aviel Verbruggen, Jef Vuchelen, en Luc Wintgens. Beschikbaar op de website van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving www.centrumwetgeving.be. Een verkorte versie van dat memorandum werd gepubliceerd als een opiniestuk in de Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: “Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken”.

Zie daarover tevens Van Humbeeck, Peter (2004), *Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid*. In *Tijdschrift voor Wetgeving*, september 2004; Van Humbeeck, Peter (2006a); *Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving*. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. *Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure*; en Van Humbeeck, Peter (2006b). *Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.

³³ Cordova-Novion, Cesar en Scott Jacobs (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging, p. 40.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen tot slot heeft in verschillende adviezen al de invoering van een regelgevingsagenda bepleit. Een regelgevingsagenda was voor de SERV in 2004 één van de vijf prioriteiten voor de verdere structurele uitbouw van het reguleringsmanagement³⁴ en werd ook in meer recente adviezen als een belangrijke beleidsactie voor de korte termijn naar voor geschoven.³⁵

Concreet ligt de potentiële meerwaarde van een regelgevingsagenda voor Vlaanderen ons inziens in:

- (1) een grotere coördinatie;
- (2) een betere planning; en
- (3) meer transparantie van de regelgevingsopmaak.

Dat wordt hierna toegelicht.

4.2. De regelgevingsagenda als coördinatie-instrument

Internationale experts beschouwen een regelgevingsagenda als een zeer efficiënt instrument voor coördinatie van wetgeving en beleid.³⁶ Met name is een regelgevingsagenda een belangrijk managementinstrument gericht op de verbetering van de verspreiding van informatie over regelgeving in opmaak *binnen de overheid zelf*. Dit biedt mogelijkheden voor een betere coördinatie van regelgeving in opmaak binnen en tussen beleidsdomeinen en voor identificatie van opportuniteiten voor samenwerking en integratie van beleid (realisatie van synergieën, vermijden van overlappingsen en inconsistenties).

Een regelgevingsagenda kan dan ook een (deel van het) antwoord vormen op één van de belangrijkste beleidsmatige knelpunten in Vlaanderen, namelijk de gebrekkige coördinatie van beleid en regelgeving. We stellen immers vast dat in het kader van de recente modernisering van de Vlaamse administratie (Beter Bestuurlijk Beleid - BBB) heel wat studiewerk werd verricht rond de problematiek van beleidscoördinatie³⁷, maar dat dit weinig concrete beslissingen of acties heeft

³⁴ Naast de operationalisering van reguleringsimpactanalyse (RIA), de vergroting van de rol van doelgroepen en adviesraden, de versterking van de capaciteit om goede regelgeving te maken en de intensifiëring van de samenwerking met e-government. Zie SERV (2005). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. Brussel, SERV, 19 januari 2005 (<http://www.serv.be/publicaties/687.pdf>).

³⁵ SERV (2006a). Advies over de wijziging van het decreet tot regeling van de strategische adviesraden. Brussel, SERV, 12 april 2006 (<http://www.serv.be/publicaties/983.pdf>); SERV (2006b). Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en voorstellen ter verbetering. Brussel, SERV, 22 november 2006 (<http://www.serv.be/publicaties/1092.pdf>); SERV, MiNa-Raad (2005). Bestuurlijke Aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, MiNa-raad, SERV, 28 april 2005 (<http://www.serv.be/publicaties/761.pdf>).

³⁶ Radaelli (2005), o.c., p. 137.

³⁷ Zie voornamelijk het onderzoek dat de afgelopen jaren werd gevoerd in het kader van het steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaamse overheid (<http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/>), in het bijzonder door Joris Voets en Filip De Rynck in het spoor Bestuurlijke Relaties, en door Koen Verhoest, Marleen Brans, Diederik Vancoppenolle en Joris De Smedt in het spoor Beleid & Monitoring. We kunnen ook verwijzen naar de publicatie van Verhoest, Koen, Amaury Legrain, en Geert Bouckaert, Geert. *Over samenwerking en afstemming : instrumenten voor een optimale coördinatie van beleid en beheer in de publieke sector*. Gent :

opgeleverd³⁸. De klemtoon in de hervorming van de administratie lag bij de verdeling van taken en toewijzing van verantwoordelijkheden. Coördinatie van beleid is wat verwaarloosd. Vlaanderen moet dan ook krachtiger inzetten op mechanismen voor beleidscoördinatie en naast de nu doorwegende politieke mechanismen (interkabinettenoverleg), ook andere instrumenten creëren.

Een regelgevingsagenda kan daarin een belangrijke stap zijn, al is het maar door departementen de mogelijkheid te bieden om vroeger en gemakkelijker op de hoogte te kunnen zijn van elkaars voorgenomen reguleringsinitiatieven. Een belangrijk probleem vandaag is immers dat het beleids- en regelgevingsproces doorgaans heel gesloten en ondoorzichtig is, zelfs voor politici, kabinetsmedewerkers en ambtenaren. Vandaag is er eenvoudigweg niemand die een volledig zicht heeft op de regelgeving die in Vlaanderen in opmaak is. Informatieuitwisseling tussen en zelfs binnen beleidsdomeinen is zeer beperkt. Het gebeurt doorgaans pas in een zeer late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor bespreking op interkabinettenwerkgroepen wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt uiteraard de coördinatie tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk.³⁹

4.3. De regelgevingsagenda als planningsinstrument

Een regelgevingsagenda bevat in verschillende landen niet enkel een lijst van de voorgenomen regelgeving, maar geeft ook inzicht in de tijdsplanning en realisaties. Dat bevordert zowel een prioriteitenstelling als een echte projectplanning en een goede opvolging van de regelgevingsdossiers.

Daaraan is in Vlaanderen duidelijk behoefte.⁴⁰ Dat kan worden geïllustreerd met enkele symptomen van een gebrekkige planning van de regelgevingsopmaak:

- Vlaanderen heeft nog steeds problemen om Europese richtlijnen tijdig om te zetten. Op 30 september 2006 bijvoorbeeld waren er 15 laattijdige omzettingen hangende⁴¹. Voor Europese

Academia Press, 2003, uitgevoerd in het kader van het federale onderzoeksprogramma “Modernisering van de overheidsinstellingen” van de programmatorische federale overheidsdienst wetenschapsbeleid (<http://www.belspo.be/belspo/fedra/prog.asp?l=nl&COD=AM>).

³⁸ Zie terzake Van Humbeek, Peter (2006b), o.c., p. 46.

³⁹ In hun doorlichting van Vlaanderen schrijven Cordova en Jacobs Cordova and Jacobs (2004, o.c., p. 43) daarover na een hele reeks interviews met kabinetsmedewerkers en ambtenaren: “*Transparency inside the government through intra-governmental consultation and coordination is an important element of an open regulatory system in an era when policy issues cut across bureaucratic and legal boundaries. Internal circulation of draft regulations among Flemish departments is now done in an ad hoc and informal way, often at the very end of the rule-making process. This seems a process aimed more at informing other ministries than at talking with them. Intra-governmental consultation and coordination is rare. To an excessive degree, due to the lack of coordination at the working level, departments and thus the government rely on the Government Council meetings to assure coherence and reduce duplication and contradictions*”.. Elders in hun rapport stellen zij: “*Lack of coordination has already resulted in costs in time, duplication (and contradictions) and missed opportunities to improve synergies*”. Cordova and Jacobs (2004), o.c., p. 19.

⁴⁰ Over de gebrekkige strategische planning bij de Vlaamse overheid, zie SERV en Mina-raad (2005), o.c., p. 19-22.

⁴¹ SERV (2007) *Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen*. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press, p. 808.

omzettingdossiers worden adviesraden bovendien dikwijls bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermijn 5 tot 10 dagen). De reden is niet dat de omzettingstermijnen kort zijn, maar dat te laat met het omzettingproces wordt gestart. De Vlaamse administratie heeft dat onlangs ook toegegeven: “Doordat de coördinatiemechanismen veel te laat in werking treden, vaak pas als de omzettingstermijn van de richtlijn al overschreden is, wordt de duur van de adviesprocedure geregeld onterecht als een van de redenen van laattijdige omzettingen aangehaald”.⁴²

- Adviesraden worden ook meer algemeen geconfronteerd met korte adviestermijnen. In het geval van de SERV bedroeg de adviestermijn sinds 2005 in maar liefst 1 op 3 regelgevingsdossiers 5 of 10 dagen.⁴³ Bij de Raad van State vertegenwoordigen adviesvragen op 5 werkdagen meer dan een kwart van het totale aantal adviesvragen.⁴⁴ Ook hier is een deel van de oorzaak een gebrekkige planning.
- Voorstellen van decreet zijn soms vermomde ontwerpen. Vooral naar het einde van een legislatuur gebeurt het frequent dat, om de procedure te verkorten, voorontwerpen van decreet die werden voorbereid door de administratie of op een ministerieel kabinet, uiteindelijk niet door de regering worden ingediend in het Parlement als ontwerp van decreet maar door parlementsleden als voorstel van decreet⁴⁵, waardoor specifieke stappen of waarborgen in de regelgevingsprocedure worden overgeslagen (RIA, adviesraden, Raad van State...). Ook hier is een deel van de reden een gebrekkige planning, al kan de problematiek ook ten dele worden verklaard door politieke obstructie die lange tijd een vooruitgang heeft tegengehouden⁴⁶.
- Een gebrekkige planning is ook één van de redenen waarom vandaag in Vlaanderen dikwijls te laat met RIA wordt gestart, dat wil zeggen pas nadat de optie om te reguleren al vastligt en er al een regelgevende ontwerptekst is. Dit is wellicht de belangrijkste verklaring voor de dikwijls slechte inhoudelijke kwaliteit van de Vlaamse RIA's.⁴⁷

⁴² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005). *Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen*. Brussel, Administratie Buitenlands Beleid. Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa, p. 27-28 (http://docs.vlaanderen.be/buitenland/documents/eu/EU_regelgevingLR.pdf).

⁴³ SERV (2007), o.c., p. 783-784.

⁴⁴ Van Humbeeck (2006a), o.c., p. 111-112.

⁴⁵ De website www.ondernemingsconferentie.be was daar heel eerlijk in: “De groenestroomproducenten hebben nood aan een bijsturing van het groenestroomcertificatensysteem die erop gericht is een verzekerde minimale opbrengst voor hun groenestroomcertificaten te garanderen. De distributie- en transmissienetbeheerders zullen verplicht worden, in ruil voor de inlevering van certificaten, een minimumsteun te garanderen, gedifferentieerd per technologie. De maatregel vergt een wijziging van het Elektriciteitsdecreet en is op korte termijn maar realiseerbaar via een parlementair initiatief. De administratie zal het voorstel van wijzigingsdecreet inhoudelijk voorbereiden.” Soortgelijke formuleringen waren ook voor andere dossiers op die website terug te vinden.

⁴⁶ De problematiek van de als voorstel van decreet vermomde ontwerpen van decreet heeft daarnaast ook andere oorzaken, waaronder de drang om bepaalde dossiers snel te laten goedkeuren en de behoefte om in een coalitie van talrijke meerderheidspartijen de parlementsleden af en toe ook “iets te gunnen”.

⁴⁷ Zie SERV (2006b) en Van Humbeeck, Peter (2007). *Best Practices In Regulatory Impact Analysis: A Review Of The Flemish Region In Belgium*. ENBR Working Paper. (<http://www.enbr.org/document.php?cat=2>).

Scott Jacobs stelt terzake vast: “Failure to start RIA early enough seems to be less a problem in countries with annual regulatory planning activities. A regulatory planning process provides early notification about regulatory initiatives at a time when it is still possible to fundamentally revise the regulatory decision”. Zie Jacobs, Scott (2006). *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Washington, DC: Jacob & Associates Inc, p. 26.

- Een laatste voorbeeld betreft de gebrekkige opvolging van regelgeving. Die komt onder meer tot uiting in het regelmatig uitblijven van noodzakelijke uitvoeringsbesluiten ter implementatie van decretale regels. Op dit probleem wordt onder meer in jaarverslagen van de Vlaamse ombudsdienst gewezen⁴⁸.

De voormelde praktijken zijn uiteraard niet bevorderlijk voor de inhoudelijke kwaliteit van de regelgeving. Een regelgevingsagenda dwingt tot ‘*forward planning*’ zodat de voorspelbaarheid kan vergroten en regelgeving tijdig kan worden uitgevaardigd met respect voor de verplichte procedurestappen en andere waarborgen in het regelgevingsproces.

4.4. De regelgevingsagenda als instrument voor meer transparantie

Een regelgevingsagenda wordt in de praktijk ook gebruikt als instrument voor meer transparantie, zodat ook de mogelijkheden vergroten voor consultatie en interactie met de doelgroepen op wie de regelgeving betrekking zal hebben. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat alle landen die periodiek een lijst van geplande nieuwe wetten opmaken, die lijst ook publiceren (meestal via het internet, cf. supra, Tabel 2).

Ook het gebrek aan transparantie van het regelgevingsproces blijft een belangrijk probleem in Vlaanderen. Beslissingen over welke nieuwe regelgeving noodzakelijk is, welke bestaande regelgeving moet worden aangepast en op welke punten, binnen welke termijn dat moet gebeuren, hoe het regelgevingsproces verloopt enzovoort, zijn voor de meeste regelgevingsdossiers een “black box” tot het moment waarop het dossier is goedgekeurd door de Vlaamse regering (1^e principiële goedkeuring⁴⁹).

Dat is niet wenselijk en in het licht van moderne opvattingen over wetgevingsbeleid en beter bestuur meer en meer ongebruikelijk. De OESO geeft aan waarom: *“Transparantie zou een essentieel onderdeel moeten zijn van alle fasen van het regelgevingsproces – van de vroege formulering van beleidsvoornemens over de ontwikkeling van ontwerp regelgeving tot de implementatie, handhaving, evaluatie en bijsturing van wetgeving – en van het wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement zelf. Het belang van transparantie vloeit voort uit het feit dat het veel oorzaken van beleidsfalen kan vermijden, waaronder ‘regulatory capture’ en vertekening van beleidsbeslissingen in de richting van specifieke particuliere belangen, inadequate informatie binnen de overheid zelf, starheid in, onzekerheid over en onvoorspelbaarheid van het overheidsoptreden, en gebrek aan verantwoording. Transparantie bevordert de keuze voor betere beleidsopties en helpt de frequentie en impact van arbitraire beslissingen bij de implementatie te voorkomen. (...) Transparantie (...) is een noodzakelijk element voor overheden en de public sector in het algemeen om vertrouwen⁵⁰ op te bouwen bij burgers, bedrijven en NGO’s. (...) De notie van “participatieve democratie”⁵¹, die deze waaier aan interacties met groepen uit de civil society*

⁴⁸ Zie <http://www.vlaamseombudsdienst.be/mainframe.html>

⁴⁹ Zie Van Humbeeck (2004), o.c. en van Humbeeck (2006a), o.c.

⁵⁰ Over vertrouwen in de overheid als een determinerende factor in de verklaring van economische prestaties van landen, zie onder meer Moesen, W., en L. Cherchye (2001). *Trust in the public sector and economic performance: strengths and weaknesses of Belgium Inc.* Center for Economic Studies, KULeuven.

⁵¹ Zie terzake tevens de werkzaamheden van o.a. de Koning Boudewijnstichting. Bv. ‘Beter beslissen door dialoog? Waarom en hoe kan participatief bestuur leiden tot betere publieke besluitvorming?’ Verslag van de

omvat, is een complement voor de traditionele representatieve democratie, en gericht op het versterken van de capaciteit van overheden om een doeltreffend beleid te voeren, gedragen door een geïnformeerd publiek.”⁵²

Ook op het vlak van transparantie kan Vlaanderen met de invoering van een regelgevingsagenda een belangrijke stap vooruit zetten. Publicatie van een regelgevingsagenda zorgt niet enkel voor een versterking van de beide andere functies (coördinatie en planning) doordat in vergelijking met een gesloten circuit de toegankelijkheid van informatie over regelgeving in opmaak binnen de overheid zelf vergroot en er een externe opvolging mogelijk wordt. Publicatie van de regelgevingsagenda heeft ook op zich belangrijke voordelen:

- Het zorgt voor een efficiëntere dienstverlening doordat de verspreiding van informatie over regelgeving in opmaak niet op ondoorzichtige, ongestructureerde en fragmentaire wijze plaatsvindt, maar coherent en gemandateerd;
- Het vergroot het democratisch gehalte van het beleidsproces doordat informatie over regelgeving in opmaak beschikbaar is voor iedereen, en niet enkel voor een “inner circle” van beleidsmedewerkers en bevoorrechte stakeholders;
- Het komt tegemoet aan belangrijke internationale principes van goede regelgeving zoals transparantie in alle fasen van de totstandkoming van de reglementering en openheid van het democratisch besluitvormingsproces. Dit resulteert tevens in een grotere klantvriendelijkheid van en vertrouwen in de Vlaamse overheid;
- Het zorgt ervoor dat ook het Vlaams parlement een beter zicht krijgt op initiatieven van de regering zodat de efficiëntie van de parlementaire werkzaamheden kan verbeteren;
- Het vergroot de voorspelbaarheid van nieuwe regelgeving of wijzigingen aan bestaande regelgeving en biedt mogelijkheden om de betrokkenheid van actoren bij het regelgevingsproces te vergroten en tijdig suggesties voor verbetering te bekomen. Dit kan op zijn beurt de kwaliteit van de regelgeving ten goede komen en de maatschappelijke instemming met en naleving van de regelgeving bevorderen;
- Het biedt adviesraden een beter inzicht in de omvang en timing van de te verwachten adviesvragen, waardoor zij hun eigen werking daarop kunnen afstemmen, en hun werkzaamheden en prioriteiten beter kunnen plannen. Daardoor kan ook de periodieke overbelasting van adviesraden beter worden vermeden. Die is immers voor een groot deel te

studiedag van 16 maart 2006 georganiseerd door de Koning Boudewijnstichting. <http://www.kbs-frb.be/files/db/NL/PUB%5F1610%5FBeter%5Fbeslissen%5Fdialogoog.pdf>

⁵² OECD (2002), o.c., p. 165. *“Transparency is an essential part of all phases of the regulatory process – from the initial formulation of regulatory proposals to the development of draft regulations, through to implementation, enforcement and review and reform, as well as the overall management of the regulatory system. Transparency’s importance to the regulatory policy agenda springs from the fact that it can address many of the causes of regulatory failures, such as regulatory capture and bias toward concentrated benefits, inadequate information in the public sector, rigidity, market uncertainty and inability to understand policy risk, and lack of accountability. Transparency encourages the development of better policy options, and helps reduce the incidence and impact of arbitrary decisions in regulatory implementation. (...) Transparency (...) is a necessary element for governments and the public sector at large to build trust with citizens, businesses and non governmental organisations. (...) The notion of “participatory democracy”, embracing this range of interactions with civil society groupings, is a complement to traditional representative democracy, capable of enhancing the capacities of governments to implement policy effectively, with the support of an informed public.”*

wijten is aan de gebrekkige voorspelbaarheid van adviesvragen en leidt soms tot vragen voor verlenging van adviestermijnen;

- Het verduidelijkt de stand in de procedure van een bepaalde versie van een voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit (1e principiële goedkeuring, 2e principiële goedkeuring, definitieve goedkeuring) en de nog te nemen stappen (bv. adviezen), waardoor de communicatie naar de burger en de media toe transparanter kan gebeuren en misverstanden over de draagwijdte en het statuut van de ontwerp regelgeving kunnen worden vermeden.

4.5. Relatie met de Vlaamse boordtabel regelgeving in opmaak en met de beleidsbrieven

Uit het voorgaande blijkt dat een regelgevingsagenda een belangrijke meerwaarde kan hebben voor de verbetering van de coördinatie, planning en transparantie van de opmaak van de Vlaamse regelgeving. Wellicht is het van belang te verduidelijken dat een regelgevingsagenda zoals hier bedoeld verschilt van bestaande initiatieven zoals de boordtabel regelgeving in opmaak en de beleidsbrieven.

De *boordtabel regelgeving in opmaak* die de dienst wetsmatiging sinds 2004 bijhoudt⁵³, is een lijst van de voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit vanaf de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. Het overzicht is een selectie gebaseerd op de agenda, de notulen en de beslissingsfiches van de Vlaamse Regering.

Hoewel de boordtabel nuttige informatie bevat, kan die niet worden beschouwd als een echte regelgevingsagenda. De functie van de boordtabel is immers beperkt tot het louter bekendmaken en bijhouden van de stand van zaken van regelgevingsdossiers, pas nadat ze een eerste keer zijn goedgekeurd door de Vlaamse regering. Het is geen instrument dat wordt gebruikt voor de bevordering van beleidscoördinatie, planning en consultatie. Bovendien is de boordtabel in zijn beperkte functie niet echt gebruiksvriendelijk. De dienst wetsmatiging geeft overigens zelf aan dat een regelgevingsagenda een stap verder moet gaan, en een zicht zou moeten geven op de regelgeving in opmaak reeds vanaf de beleidsbrieven.⁵⁴

De *jaarlijkse beleidsbrieven* moeten volgens zowel het Reglement van het Vlaams Parlement als de omzendbrief VR 2006/11 betreffende de samenwerking van de Vlaamse regering met het Vlaams Parlement “*een overzicht bevatten van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende begrotingsjaar en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar. (...) Een samenvatting van de beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar wordt als bijlage bij de beleidsbrief gevoegd*”.⁵⁵

Ook de beleidsbrieven kunnen niet worden beschouwd als een echte regelgevingsagenda. Om te beginnen werd de voormelde verplichting om alle beleidsinitiatieven voor het volgende begrotingsjaar als een aparte bijlage bij de beleidsbrief op te nemen in het verleden slecht nageleefd. Voor het parlementaire jaar 2005-2006 was dat maar in 5 van de 34 beleidsbrieven het geval; voor 2006-2007 bevatten 20 van de 33 beleidsbrieven zo'n samenvatting (zie Tabel 6). Nog los daarvan,

⁵³ <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=113>

⁵⁴ <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=112>

⁵⁵ <http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/reglement.html> (Art. 74, 2°)

<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/snelinfo/documenten/VR2006-11.doc> (p. 3)

is zowel de vorm als de periodiciteit van de beleidsbrieven niet geschikt als regelgevingsagenda. De “agenda” is immers versnipperd over een groot aantal documenten (33 beleidsbrieven voor het begrotingsjaar 2006-2007), inhoudelijk weinig gestandaardiseerd en gestructureerd en wordt slechts jaarlijks aangepast.

Tabel 6: Naleving van de richtlijn om in beleidsbrieven in een bijlage een samenvatting op te nemen van de beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar

Bevoegde Minister	Beleidsbrief 2006-2007	(Bijlage met samenvatting van beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar?)	
		2005-2006	2006-2007
Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid	Beleidsbrief Vlaamse statistieken, indicatoren en toekomstgericht onderzoek over het algemeen regeerbeleid	Nee	Nee
	Beleidsbrief Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid	Nee	Nee
	Beleidsbrief Publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering	Nee	Ja
	Beleidsbrief Duurzame ontwikkeling	Nee	Ja
	Beleidsbrief Overheidscommunicatie	Nee	Ja
Vice-minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel	Beleidsbrief Economie en Ondernemerschap	Nee	Nee
	Beleidsbrief Wetenschap en Innovatie	Nee	
	Beleidsbrief Internationaal ondernemen	Nee	
Vice-minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming	Beleidsbrief Werk	Nee	Ja
	Beleidsbrief Onderwijs en Vorming	Nee	Nee
	Beleidsbrief Vlaamse Rand	Nee	Ja
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Nee	Ja
Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening	Beleidsbrief Financiën en Begroting	Nee	Nee
	Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	Nee	Ja
Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel	Beleidsbrief Cultuur	Nee	Nee
	Beleidsbrief Jeugd	Nee	Ja
	Beleidsbrief Sport	Nee	Ja
	Beleidsbrief Brussel	Nee	Nee
Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme	Beleidsbrief Bestuurszaken	Nee	Nee
	Beleidsbrief E-government en Wetsmatiging	Nee	Ja
	Beleidsbrief Buitenlands Beleid	Nee	Ja
	Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking	Nee	Ja
	Beleidsbrief Media	Nee	Ja
Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur	Beleidsbrief Toerisme	Nee	Ja
	Beleidsbrief Openbare Werken	Ja	Ja
	Beleidsbrief Energie en Natuurlijke Rijkdommen	Nee	Nee
	Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur	Ja	Nee

	Beleidsbrief Geografische Informatie	-	Nee
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering	Beleidsbrief Binnenlands Bestuur	Ja	Nee
	Beleidsbrief Stedenbeleid	Nee	Ja
	Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid	Nee	Nee
	Beleidsbrief Inburgering	Nee	Ja
Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen	Beleidsbrief Mobiliteit	Nee	Ja
	Beleidsbrief Sociale Economie	Nee	Ja
	Beleidsbrief Gelijke Kansen	Nee	Ja

5. CONCREET VOORSTEL

Hierna doen we een concreet voorstel voor de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Met name lijkt het ons aangewezen om

- (1) halfjaarlijks een lijst van voorgenomen regelgeving te publiceren;
- (2) de verplichte bijlage bij de beleidsbrieven te standaardiseren;
- (3) de aldus bekomen preliminaire versie van een regelgevingsagenda geleidelijk aan verder uit te bouwen met bijkomende functionaliteiten.

5.1. Halfjaarlijkse publicatie van de lijst van voorgenomen regelgeving

De halfjaarlijkse publicatie van de lijst van voorgenomen regelgeving moet worden gezien als de feitelijke regelgevingsagenda, in grote lijnen te vergelijken met de “Unified Regulatory Agenda” in de Verenigde Staten (al zal die in een eerste fase in Vlaanderen minder gedetailleerd zijn dan de Amerikaanse versie).

De Vlaamse regelgevingsagenda zou concreet informatie moeten bevatten over de geplande nieuwe regelgeving van *alle* beleidsdomeinen (departementen, agentschappen en kabinetten). Er kan een uitzondering worden gemaakt voor regelgeving zonder inhoudelijke impact (bv. volkslied, protocol, wapenschild...) en voor regelgeving die uitsluitend te maken heeft met organisatorische aangelegenheden of personeelszaken.

Zoals in de Amerikaanse Unified Agenda, is een vaste, gestandaardiseerde structuur van de regelgevingsagenda wenselijk. Dat bevordert zowel de kwaliteit en de uniformiteit van de opgenomen informatie als de herkenbaarheid en de toegankelijkheid voor de gebruikers.

De basisopdeling gebeurt best per beleidsdomein, en kan voor grote beleidsdomeinen verder worden opgesplitst per beleidsveld of afdeling. Om echt gebruiksvriendelijk te zijn, zou de regelgevingsagenda evenwel ook op andere manieren vlot doorzoekbaar moeten zijn.

We stellen verder voor dat de regelgevingsagenda per beleidsdomein een lijst zou bevatten met de titels van de geplande reguleringsacties.⁵⁶ Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier categorieën:

1. *Regelgeving in opmaak* (verplichte categorie): het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven die naar verwachting binnen het jaar voor eerste principiële goedkeuring aan de Vlaamse regering zullen worden voorgelegd;

⁵⁶

Om de volledigheid van de lijst te verzekeren, bestaat in sommige landen (bv. Verenigd Koninkrijk) de afspraak dat dossiers die worden voorgelegd aan de Regering maar die niet in de regelgevingsagenda waren opgenomen, in principe niet kunnen worden behandeld.

2. *Regelgeving in formele goedkeuringsfase* (verplichte categorie): het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven die reeds principiële zijn goedgekeurd door de Vlaamse regering maar nog niet definitief werden goedgekeurd door de Vlaamse regering voor besluiten en door het Vlaams Parlement voor decreten;
3. *Regelgeving op langere termijn* (optionele categorie): het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven die naar verwachting niet binnen het jaar voor eerste principiële goedkeuring aan de Vlaamse regering zullen worden voorgelegd;
4. *Afgeronde regelgevingsacties* (verplichte categorie): het betreft voorgenomen reguleringsinitiatieven die sinds de vorige versie van de regelgevingsagenda definitief werden goedgekeurd door de Vlaamse regering voor besluiten en door het Vlaams Parlement voor decreten.

Voor elk item op de lijst zou de regelgevingsagenda slot via eenvoudig doorklikken toegang moeten verschaffen tot een korte fiche met extra informatie over de actie. We stellen voor dat die fiches minimaal de volgende informatie bevatten:

- Een identificatienummer;
- Een titel;
- Een aanduiding van de bestaande regelgeving die eventueel zou worden gewijzigd door de nieuwe regelgeving;
- De eventuele wettelijke deadline voor actie, vooral in geval van omzetting van Europese regelgeving;
- Een *korte* samenvatting van de doelstelling van de voorgenomen actie;
- Een verwijzing naar de reeds afgeronde stappen in het regelgevingsproces en een aanduiding van het geschatte tijdschema voor de nog te doorlopen fasen⁵⁷;
- Contactgegevens voor nadere informatie.

5.2. Standaardisering van de beleidsbrieven

Naast de beschreven regelgevingsagenda in enge zin, is er ook nood aan een instrument dat zorgt voor een betere planning van de regelgevingsopmaak, vergelijkbaar met het *Regulatory Plan* in de Verenigde Staten.

Hiervoor moet er niet van nul worden vertrokken. Er bestaat vandaag immers al een verplichting om in de jaarlijkse beleidsbrieven in een aparte bijlage een lijst en een samenvatting op te nemen van de initiatieven voor het volgende begrotingsjaar. Het komt er enkel op aan om:

1. die verplichting beter te doen naleven;
2. de verplichte bijlage wat de geplande (belangrijke⁵⁸) regelgevingsinitiatieven betreft te standaardiseren zodat zowel de kwaliteit en de uniformiteit van de opgenomen informatie als de herkenbaarheid en toegankelijkheid voor de gebruikers verbetert;
3. de informatie over de geplande regelgevingsinitiatieven uit elke beleidsnota te groeperen in één gebruiksvriendelijke en publiek raadpleegbare databank.

⁵⁷ Zoals in de Verenigde Staten het geval is, moet het duidelijk zijn dat het gaat om een louter indicatieve timing.

⁵⁸ Aangezien een beleidsbrief nooit volledig is en zich beperkt tot de belangrijkste initiatieven, zal ook de bijlage beperkt kunnen zijn tot de belangrijkste regelgevingsinitiatieven.

Ook hier stellen we voor, naar analogie met het Amerikaanse “Regulatory Plan”, dat in de bedoelde databank van elk regelgevingsinitiatief een fiche wordt opgenomen met minimaal de volgende informatie:

- een titel;
- een beschrijving van de noodzaak van de voorgenomen regelgeving;
- de alternatieven die zullen worden overwogen;
- een preliminaire schatting (kwantitatief of kwalitatief) van de verwachte risico’s, kosten en baten;
- contactgegevens voor nadere informatie.

5.3. Verdere uitbouw van de regelgevingsagenda

De aldus bekomen preliminaire versie van een regelgevingsagenda kan vervolgens geleidelijk aan verder worden uitgebouwd met bijkomende functionaliteiten. Een regelgevingsagenda is immers een ideaal instrument is voor de organisatie van onder meer:

- de afstemming van het beleid tussen overheidsdiensten onderling. Dat houdt in dat beleidsdomeinen of beleidsvelden de mogelijkheid krijgen om elkaars lijsten en fiches in te kijken voordat die “online” gaan, en dat in geval van conflicten met eigen voorgenomen acties of bestaand beleid een overlegprocedure start;
- de verspreiding van informatie over de inhoud van voorgenomen nieuwe regelgeving. Dat houdt in dat niet enkel de titels en fiches beschikbaar zijn via de regelgevingsagenda, maar – vanaf een bepaalde fase in de regelgevingsprocedure - ook de volledige teksten van de voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit en van de bijbehorende RIA’s;
- de consultaties over de voorgenomen nieuwe regelgeving en de bijbehorende RIA. Dat houdt in dat via de regelgevingsagenda niet enkel informatie kan worden opgevraagd, maar ook opmerkingen en suggesties kunnen worden gegeven op de inhoud van de fiche, de voorgenomen regelgeving en de bijbehorende RIA.

6. BESLUIT

Een regelgevingsagenda wordt in veel landen ingezet als een centraal instrument voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. De reden is dat die zorgt voor meer *coördinatie, planning en transparantie* bij de opmaak van regelgeving. Er werd tevens aangetoond dat coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving belangrijk zijn, én in Vlaanderen belangrijke knelpunten zijn in het regelgevingsproces die ervoor zorgen dat er moeilijk goede regelgeving kan ontstaan. Over het nut van een Vlaamse regelgevingsagenda kan er bijgevolg weinig discussie zijn.

De invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda stelt ook geen technische problemen. Het vergt geen specifieke deskundigheid of capaciteit om een regelgevingsagenda te operationaliseren door halfjaarlijks een lijst van voorgenomen regelgeving te publiceren en de reeds de verplichte bijlage bij de beleidsbrieven met het overzicht van de geplande beleidsinitiatieven te standaardiseren. In elk geval zal het door de recente introductie van beleidsraden en door de geplande operationalisering van wetgevingscellen vanaf 1 januari 2007 gemakkelijker worden om de informatie per beleidsdomein te verzamelen en te stroomlijnen en bijgevolg de regelgevingsagenda inhoudelijk op

te vullen. De idee van een regelgevingsagenda is bovendien opgenomen in het regeerakkoord: *“We bouwen een goed georganiseerd regelgevingsproces uit door (...) de invoering van een regelgevingsagenda om voortdurend zicht te hebben op de regelgeving in opmaak.”*⁵⁹

Of die regelgevingsagenda er komt en hoe die er concreet zal uitzien, is bijgevolg in de eerste plaats een kwestie van politieke cultuur en politieke wil. De basisvraag is of en in welke mate de Vlaamse regering bereid is om te zorgen voor meer transparantie in haar regelgevingsproces, in overeenstemming met moderne opvattingen over goed bestuur en de beste internationale praktijken.

⁵⁹ Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen. Een zorgzame, lerende samenleving. Goed en doelmatig bestuur. Vlaamse regering, 2004, p. 60. <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/vlaamsregeerakkoord2004.pdf>