

# **Adviesverlening vertraagt wetgevingsprocedure! Of toch niet?**

## **De advisering door de SERV in de voorbije legislatuur in cijfers**

*Peter Van Humbeeck  
SERV en Universiteit Antwerpen*

*Het begin van een nieuwe legislatuur is voor veel organisaties het uitgelezen moment om vooruit te kijken en beleidsprioriteiten voor te stellen. Maar het is tevens een gelegenheid om even achterom te kijken naar de voorbije legislatuur. Dat doen we hierna door enkele gegevens over de adviesvragen en adviezen van de SERV in de voorbije 5 jaar bijeen te brengen. Die cijfers zeggen zeker niet alles. Maar ze laten wel toe om op enige afstand van de dagdagelijkse dossiers een beeld te geven van de wetgevingspraktijk van de Vlaamse regering. Én om sommige misverstanden uit de wereld te helpen. Bijvoorbeeld dat adviesverlening de oorzaak zou zijn van de lange wetgevingsprocedures.*

### **Hoe verloopt de adviesverlening door de SERV?**

Een van de belangrijke taken van de SERV is advies verlenen. Dat gebeurt uit eigen beweging of op vraag van de Vlaamse regering of het Vlaams parlement. De Vlaamse regering is verplicht het advies van de SERV te vragen over alle voorontwerpen van decreet die een sociaaleconomische dimensie hebben. Dat geldt tevens voor alle ontwerpen van uitvoeringsbesluit die van strategisch belang zijn in de beleidsdomeinen en beleidsvelden waarvoor de SERV tevens de rol van strategische adviesraad opneemt (Diensten Algemeen Regeringsbeleid, Werk en Sociale Economie, Economie, Energie). Daarnaast vraagt de Vlaamse regering de SERV regelmatig ook – soms verplicht, meestal vrijwillig – om advies over conceptnota's, beleidsplannen, convenanten en Europese dossiers. Standaard bedraagt de adviestermijn 30 dagen. Die begint te lopen vanaf de effectieve ontvangst van de adviesvraag. Maar termijnen kunnen ook korter (ingeval van hoogdringendheid) of langer zijn.

De SERV is niet verplicht om ook op alle adviesvragen in te gaan. Hij bepaalt zelf of er al dan niet advies wordt uitgebracht. Daartoe wordt een aantal criteria gebruikt die de oriëntatie op sociaal-economisch en strategische belangrijke dossiers verzekeren. Door selectief te adviseren wil de SERV tevens de nodige ruimte scheppen voor goed onderbouwde adviezen en voor studies en adviezen uit eigen beweging. Daardoor kan proactiever worden gewerkt en is een grotere beleidsimpact mogelijk. In de praktijk krijgt elke adviesvraag een antwoord. Ofwel gaat het om een min of meer omstandig advies in consensus tussen alle sociale partners vertegenwoordigd in de SERV, ofwel om een verdeeld advies, ofwel een briefadvies. In dat laatste geval wordt aan de adviesvrager meegedeeld dat de SERV geen advies uitbrengt of wordt slechts een klein aantal opmerkingen geformuleerd.

### **Welke adviesvragen?**

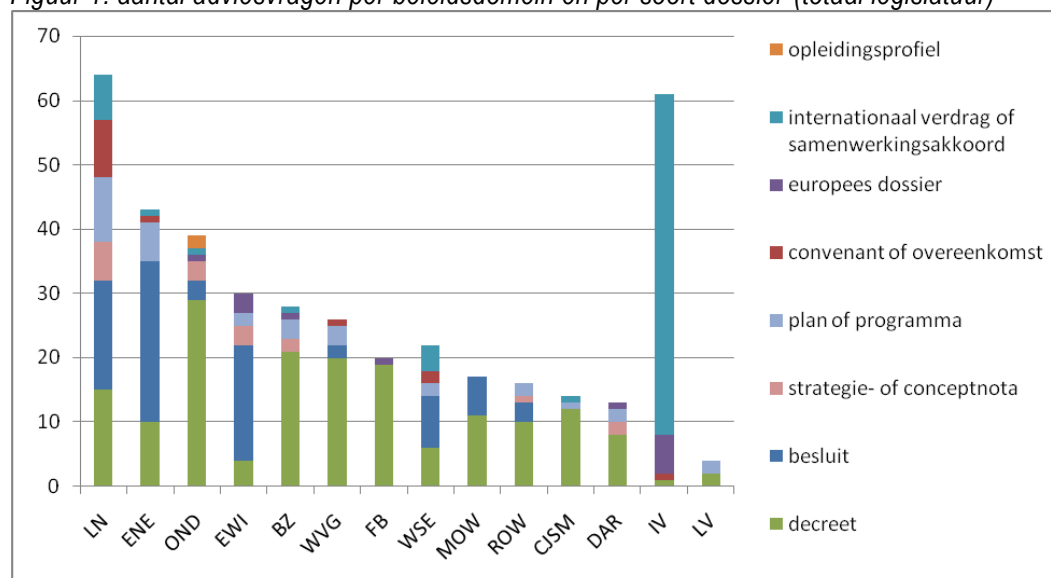
De SERV ontving de voorbije legislatuur 397 adviesvragen. Ze zijn verdeeld over alle 13 beleidsdomeinen, met 3 beleidsdomeinen die meer dan de helft van de adviesvragen innemen (zie tabel 1): het gaat om 27% milieu- en energiedossiers, 15% internationale dossiers met vooral instemmingsdecreten van internationale verdragen of samenwerkingsakkoorden, en 10% onderwijsdossiers. Dat is vooral het gevolg van de wetgevingsproductie. Die ligt in beleidsdomeinen zoals leefmilieu en onderwijs zeer hoog.

Wetgeving vormde trouwens de hoofdbrok van de adviesvragen (zie figuur 1). Het gaat om 168 decreten (van de 353 die werden ingediend in het Vlaams Parlement), 82 uitvoeringsbesluiten en 54 instemmingsdecreten, samen goed voor 80% van de adviesvragen. De overige adviesvragen betreffen beleidsplannen en programma's (8%), strategie- of conceptnota's (4%), Europese dossiers (3%) en opleidingsprofielen, convenanten en overeenkomsten (samen 5%). Anders dan in eerdere legislaturen, heeft het Vlaams parlement geen adviesvragen gesteld.

Tabel 1: Aantal adviesvragen per beleidsdomein en per parlementair jaar

beleidsdomein	parlementair jaar					Totaal
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	
LNE	20	28	16	26	17	107
OND	7	8	13	9	2	39
EWI	5	8	9	3	5	30
BZ	5	14	2	5	2	28
WVG	3	3	8	8	4	26
WSE	1	5	7	6	3	22
FB	6	4	4	5	1	20
MOW	2	5	2	1	7	17
ROW	2	4	1	6	3	16
CJSM	5	2	5	1	1	14
DAR	1	4	1	3	4	13
IV	17	20	15	8	1	61
LV	0	2	1	1	0	4
<b>Totaal</b>	<b>74</b>	<b>107</b>	<b>84</b>	<b>82</b>	<b>50</b>	<b>397</b>

Figuur 1: aantal adviesvragen per beleidsdomein en per soort dossier (totaal legislatuur)



### Hoeveel tijd krijgt de SERV voor een advies?

Gemiddeld kreeg de SERV 27 dagen om een advies te geven (tabel 2). In het eerste jaar van de legislatuur was dit korter (gemiddeld 23 dagen). Desondanks verliepen er gemiddeld 9 dagen tussen de goedkeuring

van een adviesvraag door de Vlaamse regering en de effectieve ontvangst ervan door de SERV, en was deze periode gemiddeld het grootst in het eerste jaar van de legislatuur (11 dagen). 28% van de adviesvragen viel in een vakantieperiode (kerstreces of zomerreces). In 2008 bedroeg dit aandeel zelfs 38%.

Voor wetgevingsdossiers werd gemiddeld minder tijd gegeven om te adviseren dan voor andere dossiers, en voor decreten (24 dagen) minder dan voor besluiten (28 dagen). Voor 70 dossiers of 18% van de adviesvragen heeft de regering hoogdringendheid ingeroepen (adviestermijn 10 dagen of minder, tabel 2). Dit percentage lag voor decreten op 26% (1 op 4), en was in sommige jaren van de legislatuur nog hoger: 31% (1 op 3) in 2006-2007 en 2008-2009 en zelfs 47% (1 op 2) in 2004-2005. Verhoudingsgewijs vroeg Minister Van Mechelen afgetekend het meest om spoedadvies (50%, vooral te wijten aan begrotings- en fiscale dossiers) en gaf Minister Crevits gemiddeld de meeste tijd om advies te verlenen (35 dagen), zelfs wanneer we zouden corrigeren voor een dossier met een ongewoon lange consultatietermijn (de door Europa verplichte termijn van 180 dagen voor de waterbeheersplannen; we komen dan uit op 31 dagen).

Tabel 2: Adviestermijnen (totaal legislatuur)

adviesvrager	Gem adv termijn in dagen	Gem. verzendingsdu ur van de advies-vraag in dagen	aantal dossiers per adviestermijn						% hoog- dringend	
			5 dagen	10 dagen	11-29 dagen	30 dagen	meer dan 30 dagen	geen termijn		Totaal
Minister Anciaux	22	6	1		0	2	0		3	33%
Minister Bourgeois	26	6	4	3	3	21	4	2	37	19%
Minister Ceysens	27	5	1	1	0	4	2		8	25%
Minister Crevits	35	8	1	1	2	37	7		48	4%
Minister Heeren	20	10	1		1	2	0		4	25%
Minister Keulen	25	8	1		4	8	0		13	8%
Minister Leterme	22	13	4		2	5	1		12	33%
Minister Moerman	28	13	2	1	0	12	2	2	19	16%
Minister Peeters	31	9	6	5	6	49	10	4	80	14%
Minister Van Brempt	27	12	1	1	0	15	0		17	12%
Minister Van Mechelen	18	10	14		0	12	1	1	28	50%
Minister Vanackere	30	9			0	8	0		8	0%
Minister Vandenbroucke	22	10	16	1	2	34	2		55	31%
Minister Vervotte	22	8	4		1	9	0		14	29%
Departement IV	29	10	1		0	47	0	3	51	2%
<b>Eindtotaal</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>265</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>397</b>	<b>18%</b>

#### 400 adviezen

De SERV bracht de voorbije legislatuur 224 adviezen uit en 173 briefadviezen (resp. 57% en 43% van de adviesvragen). Deze productie van adviezen was vrij groot in vergelijking met eerdere legislaturen (zie figuur 2; 2003 was een uitzonderlijk jaar met veel BBB-decreten. Wetgevingsdossiers namen het grootste aandeel in (72%, waarvan 2/3 decreten en 1/3 besluiten), gevolgd door beleidsplannen en programma's (13%) en strategie- of conceptnota's (7%) en Europese dossiers (5%). De meeste adviezen werden uitgebracht over milieu- en energiedossiers (74 dossiers of 37%, zie figuur 3), gevolgd door economie en innovatie, bestuurszaken en onderwijs (elk ongeveer 20%).

Van de 173 briefadviezen gingen de meeste over instemmingsdecreten van internationale verdragen en samenwerkingsakkoorden (68, zie figuur 3). Dat is ook logisch aangezien die internationale verdragen op het moment van de adviesvraag meestal reeds zijn ondertekend en de samenwerkingsakkoorden reeds volledig zijn onderhandeld waardoor een advies op dat moment nog weinig zin heeft. Daarom heeft de SERV begin 2008 afspraken gemaakt dat dergelijke dossiers niet meer voor advies moeten worden voorgelegd. Verder waren er ook vrij veel briefadviezen voor milieu- en onderwijsdossiers (22 resp. 18). De minste briefadviezen, zowel in aandeel als absoluut, werden verstuurd voor dossiers over energie, economie en innovatie en voor grote strategische dossiers (genre Vlaamse Lissabonstrategie, opgenomen onder diensten algemeen regeringsbeleid).

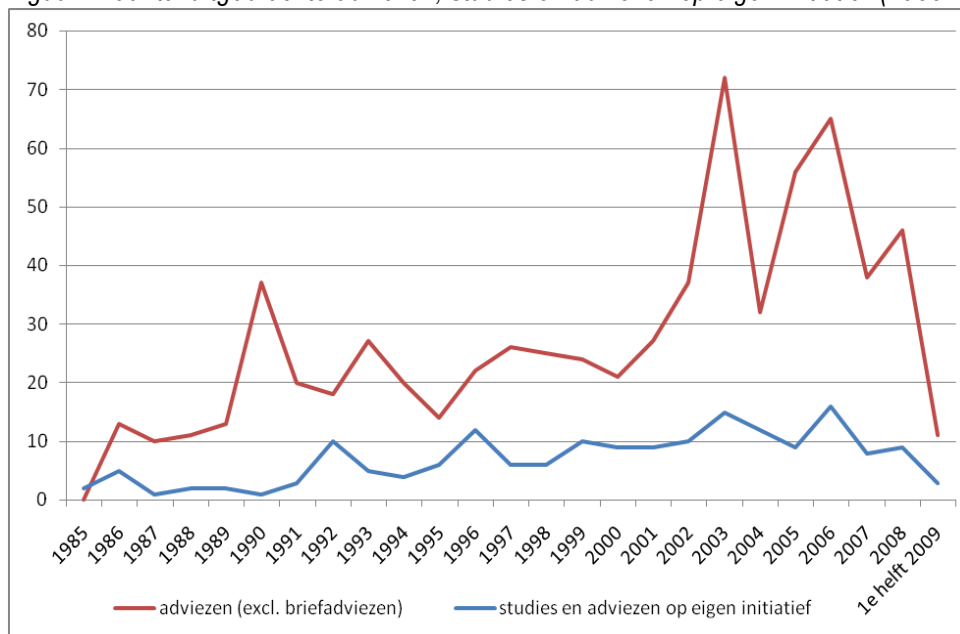
### Verdeelde adviezen uitzondering

Het aantal verdeelde adviezen was vrij beperkt (figuur 3). Het ging om 19 van de 224 adviezen (8%), waarvan 5 in het beleidsveld economie (of 21% van de economieadviezen) en 5 in energie (13% van de energieadviezen). Verder waren er ook verdeelde adviezen in leefmilieu (2), onderwijs (2), begroting en fiscaliteit (2), welzijn (1), bestuurszaken (1) en toerisme (1).

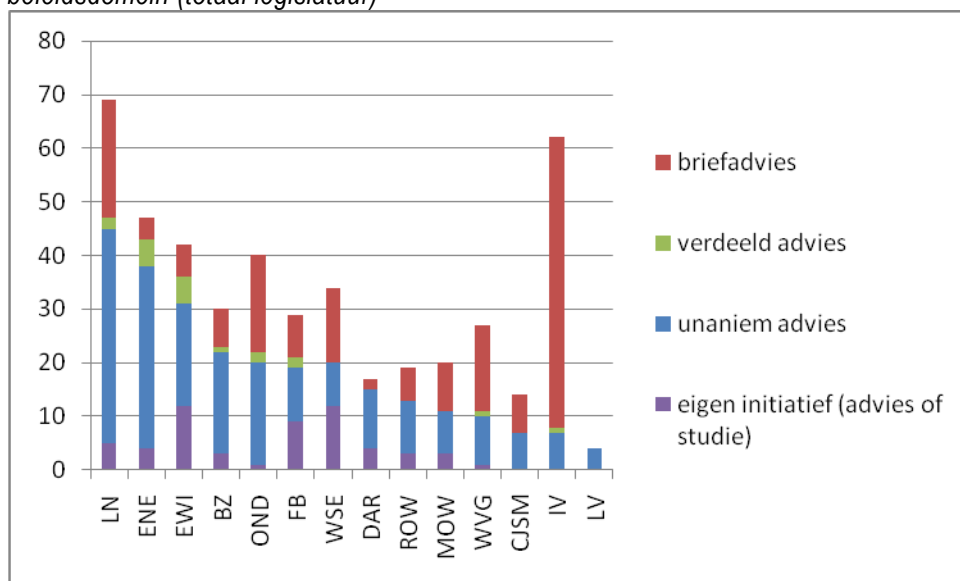
### Ook adviezen uit eigen beweging

De SERV heeft de voorbije legislatuur 57 rapporten en adviezen op eigen initiatief aan de regering en het parlement bezorgd. Thema's die de SERV aansneed in zijn rapporten en adviezen op eigen initiatief hadden vooral betrekking op werk (12), economie (12) en begroting (9), en in bijkomende orde tevens op energie (4), ruimtelijke ordening (3), mobiliteit (3), bestuurszaken (wetgevingsbeleid, 3), leefmilieu (5) en algemeen regeringsbeleid (4). Voor onderwijs en welzijn ging het telkens om één eigen initiatief.

Figuur 2: aantal uitgebrachte adviezen, studies en adviezen op eigen initiatief (1985-2009)



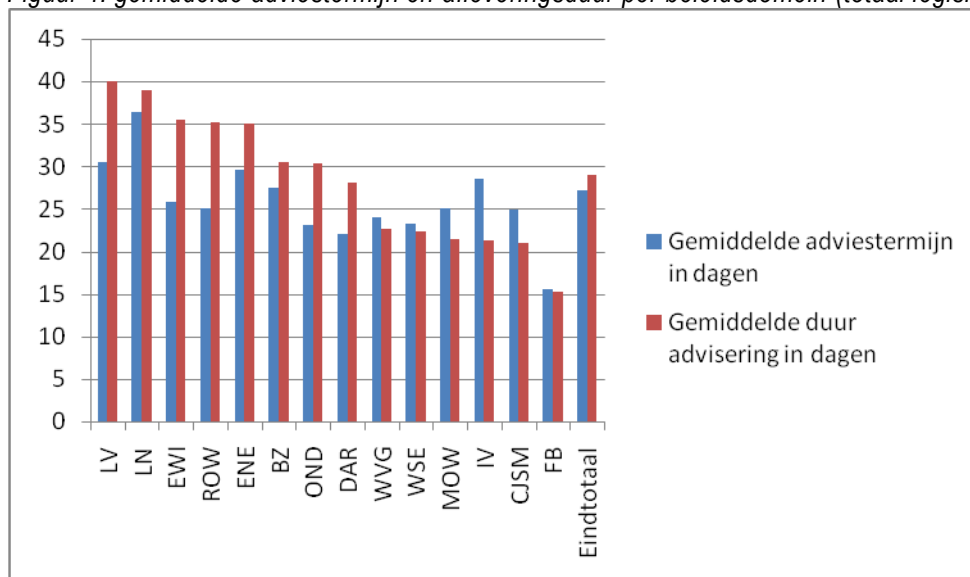
*Figuur 3: aantal uitgebrachte adviezen, briefadviezen, studies en adviezen op eigen initiatief per beleidsdomein (totaal legislatuur)*



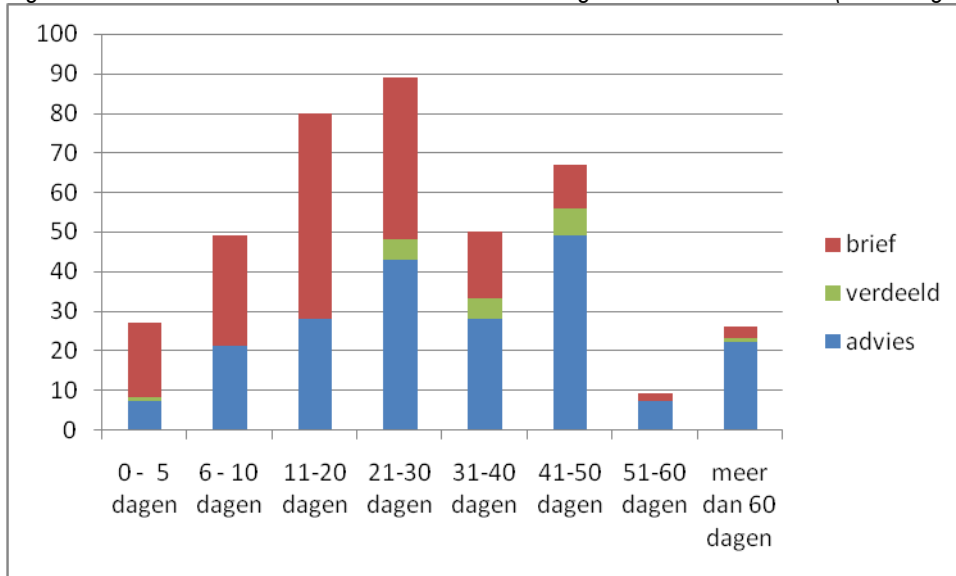
### Hoe snel geeft de SERV advies?

De SERV bracht gemiddeld na 29 dagen advies uit (figuur 4). Voor adviezen lag het gemiddelde op 36 dagen, voor briefadviezen op 21 dagen (figuur 5). In 57% van de gevallen werd sneller dan het gemiddelde van 29 dagen geadviseerd en 20% van de adviesvragen kreeg een antwoord binnen de 10 dagen. 53% van de adviesvragen werd binnen de toegemeten adviestermijn afgehandeld. Van de 47% waarvoor de adviestermijn werd overschreden, was de overschrijding in de helft van de gevallen beperkt tot één week. In een op vier adviesvragen werd de termijn met meer dan één week overschreden. Het ging daarbij vrijwel steeds om uitstel in onderling overleg met de adviesvrager of om adviestermijnen die liepen in het kerst- of zomerreces.

*Figuur 4: gemiddelde adviestermijn en afleveringsduur per beleidsdomein (totaal legislatuur)*



Figuur 5: Aantal dossiers in functie van de afleveringsduur van het advies (totaal legislatuur)



### Advisering de oorzaak van trage wetgevingsprocedures?

Het SERV-advies nam gemiddeld 12% in van de goedkeuringsprocedure van een decreet. Met die goedkeuringsprocedure wordt hier bedoeld de tijd vanaf de eerste principiële goedkeuring van het dossier door de Vlaamse regering tot aan de afkondiging van het decreet na de parlementaire goedkeuring. Dat nam voor de decreten die de SERV adviseerde gemiddeld 233 dagen in beslag, oplopend voor sommige dossiers tot meer dan 900 dagen. Voor besluiten lag dit aandeel op 29%, gemeten vanaf de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering tot aan de definitieve goedkeuring na het advies van de Raad van State (de totale goedkeuringsperiode bedroeg voor de besluiten die de SERV adviseerde gemiddeld 128 dagen, voor sommige dossiers oplopend tot meer dan 300 dagen). Daarbij moet nog worden vermeld dat er aan die eerste principiële goedkeuring een hele periode en overheidsinterne procedure voorafgaat. Die is in de meeste gevallen nog langer dan de formele goedkeuringsprocedure, zodat moeilijk kan worden volgehouden dat adviesverlening dé oorzaak zou zijn van de lange wetgevingsprocedure.

### Wat doet de regering met het advies?

De beleidsimpact van de SERV-adviezen is moeilijker in cijfers uit te drukken doordat de Vlaamse regering zelden of nooit aan de SERV meedeelt waarmee ze al dan niet rekening heeft gehouden en waarom. Beste praktijk is ook hier Minister Crevits geweest, die naar het einde van de legislatuur toe voor elk dossier steevast een tabel liet opmaken met per afzonderlijke bemerking of voorstel van de SERV een reactie vanuit het beleid. In elk geval is het voor de effectiviteit en efficiëntie van de advisering noodzakelijk dat adviesraden veel vroeger in het beleidsproces kunnen adviseren. Deze vraag van de SERV is intussen ook overgenomen in de finale aanbevelingen van de Commissie voor een Efficiënte en Effectieve Overheid.