



VTOM

Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement

Themanummer Reguleringsmanagement

November 2001

Inhoud

Editoriaal

Peter Van Humbeeck – SERV

Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling

Peter Van Humbeeck – SERV

Op weg op de derde weg: reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk

Boudewijn Bouckaert - RUGent

Standpunten van doelgroepen en middenveld inzake reguleringsmanagement in Vlaanderen

Frans Haex - Deloitte & Touche

Voorstel voor een globale aanpak van het reguleringsmanagement in Vlaanderen

Dirk Van Heuven - Laga, Leterme & Vennoten

Juridisch-technische vereenvoudiging, codificatie en reguleringsmanagement

Gerrit De Geest - Universiteit Utrecht en Universiteit Gent

De kenniscel voor het reguleringsmanagement

Guy Van Hevele - Adjunct-kabinetschef Vlaamse Minister President

Manu Dierickx Visschers – Stafmedewerker kabinet Vlaamse Minister President

Editoriaal

Peter Van Humbeeck – SERV

Zoals in vele andere landen en regio's wordt ook in Vlaanderen meer en meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. Slagzinnen als "vereenvoudiging van de regelgeving", "vermijden van overbodige regels", "reguleren waar moet, dereguleren waar kan", enz. zijn de jongste jaren nooit ver weg uit partijprogramma's, regeerakkoorden en beleidsbrieven. Sinds de publicatie in 1999 in dit tijdschrift van een artikel met voorstellen voor de uitbouw van een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving, is de vormgeving van een Vlaams reguleringsmanagement in een stroomversnelling gekomen. In 2000 keurde de Vlaamse regering een "algemeen kader" goed waarbinnen de evaluatie van de regelgeving in Vlaanderen zal worden aangepakt, en recent besliste de Vlaamse regering na een externe studie in opdracht van de Kanselarij van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap om een kenniscel reguleringsmanagement op te richten, als opstap naar een volwaardig systeem voor de bewaking van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving.

Dit themanummer over reguleringsmanagement schetst de achtergrond van deze ontwikkelingen. Het geeft meer duiding bij de manier waarop het reguleringsmanagement in Vlaanderen vorm zal krijgen. In een inleidende bijdrage wordt de huidige situatie in Vlaanderen beschreven. Hieruit blijkt dat Vlaanderen goed op weg is om op het vlak van reguleringsmanagement aan te sluiten bij de meest vooruitstrevende landen in de wereld. Eén van deze landen is ongetwijfeld het Verenigd Koninkrijk. Boudewijn Bouckaert beschrijft de historiek en werking van het Britse systeem en trekt enkele lessen voor Vlaanderen. Vervolgens beschrijft Frans Haex de houding van doelgroepen en het middenveld ten opzichte van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. Op basis van deze analyses en van de resultaten van de bovenvermelde externe studie, formuleert Dirk Van Heuven een voorstel voor de uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. Gerrit de Geest zoomt vervolgens in op één onderdeel uit deze voorstellen, nl. op de juridisch-technische vereenvoudiging en in het bijzonder het codificatievraagstuk. Guy Van Hevele en Manu Dierickx Visschers belichten tot slot de beslissing van de Vlaamse regering om een kenniscel reguleringsmanagement op te richten, en situeren deze kenniscel als onderdeel van een breder systeem voor de bewaking van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving.

Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling

Peter Van Humbeeck – SERV

1. Reguleringsmanagement: een korte situering

De jongste jaren wordt in nagenoeg alle westerse landen steeds meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. De verklaring¹ daarvoor hangt enerzijds samen met de *uitbouw van de verzorgingsstaat* waarin de overheid op velerlei gebieden voorzieningen treft. Dat heeft geleid tot een grote toename van het aantal regelingen en tot het ontstaan van nieuwe rechtsgebieden. Deze 'wetgevingsinflatie' leidt tot een grotere specialisatie, die op haar beurt voor gevolg heeft dat de wetgeving minder te begrijpen is voor leken. Meer wetgeving betekent vaak ook meer mogelijke inconsistenties en meer wijzigingen. Samen met de problematische 'kenbaarheid' van de wetgeving zorgt dit op sommige terreinen voor een 'ondoordringbaar oerwoud', met gevolgen voor de effectiviteit van de regelgeving². Anderzijds kan een verklaring ook worden gevonden in de groeiende aandacht voor de *efficiëntie van het beleid* als gevolg van een aantal maatschappelijk-culturele factoren, zoals de toestand van de overheidsfinanciën, het sociaal-economisch klimaat, de klemtoon op marktwerking, de globalisering van de economie enz. "Goede regelgeving" wordt daardoor ook een onderdeel van concurrentiebeleid tussen regio's en landen³.

In de meeste landen was de aandacht aanvankelijk vooral gericht op het beheersen van de omvang van de regelgeving, als directe reactie op klachten over allerhande wettelijke verplichtingen en administratieve lasten, veelal voor kleine ondernemingen. Initiatieven in die periode hadden vooral betrekking op *deregulering*: het elimineren van 'overtollige' en 'belemmerende' regelgeving en het verminderen van het aantal regels. Kenmerken van deregulering zijn het *reactief* karakter, met de klemtoon op het herbekijken van beslissingen uit het verleden (ex post evaluatie), en de achterliggende opvatting dat minder overheid beter is.

Deregulering leidde, ondanks successen op specifieke terreinen, niet tot de verhoopte resultaten. Dit was voor een deel te wijten aan de klemtoon op problemen veroorzaakt in het verleden waardoor onvoldoende aandacht uitging naar toekomstige reglementering; voor een deel omdat men enkel keek naar de output van het regelgevingsproces (de wettekst zelf) en niet naar inputs of naar het totstandkomingsproces; en voor een deel omwille van

¹ In aanvulling op de vermelde verklaringen vermeldt Van Aeken (2000) nog de beperktheid van regelgeving als instrument om maatschappelijke veranderingen door te voeren, de toenemende rol van en vertrouwen in de wetenschap voor de ontwikkeling en bijsturing van het beleid en de bijdrage van reguleringsmanagement tot een actieve democratie. Zie terzake ook de bijdrage van Boudewijn Bouckaert in dit nummer.

² Zie bv. Adams (2000) en Van Buggenhout (2000).

³ Zie terzake bv. Porter (1990) en Moesen (1998).

maatschappelijke en politieke tegenkanting. Meer algemeen is het inzicht doorgedrongen dat het volume van wetgeving geenszins verband houdt met de kwaliteit van wetgeving⁴.

De focus wijzigde dan ook van een klemtoon op kwantiteit naar kwaliteit, van (vooral) ex post naar (vooral) ex ante evaluatie, en van aandacht voor outputs naar aandacht voor inputs. Deze fase van herregulering of *regulatory reform* waarin verschillende landen zich vandaag bevinden, is vooral gericht op het ontwikkelen van een meer efficiënte en doeltreffende regelgeving, en is neutraal ten opzichte van de omvang van de overheid. Het typische evaluatie-instrument is beleidseffectenrapportage of zgn. 'regulatory impact analysis', met daarin geïntegreerd een belangrijke plaats voor een inbreng van de doelgroepen en het maatschappelijk middenveld.

Momenteel evolueert een aantal vooruitstrevende landen naar een fase van *regulatory management*. Deze fase wordt gekenmerkt door een langetermijnperspectief, met aandacht voor gehele wetgevingscomplexen. De klemtoon ligt hier op de proces- en systeemkenmerken van beleid. De reden is dat herregulering gericht is op het evalueren van individuele regelgeving, op de kwaliteit van individuele reguleringsbeslissingen, en daardoor geen oplossing biedt voor problemen zoals de cumulatieve kosten en effecten van meerdere reglementeringen, de complexiteit en consistentie tussen regels, enz. De focus wijzigt dan ook van het ontwikkelen van een meer efficiënte en doeltreffende regelgeving naar het *beter oplossen* van maatschappelijke vragen en problemen, waarbij regelgeving wordt gezien als één van de mogelijke opties naast andere.

Figuur 1 vat deze drie fasen van reguleringsmanagement samen.

⁴ De dereguleringsoperatie moet dan ook in de eerste plaats worden bekeken als een politieke optie, met weinig bestuurskundige en sociaal-wetenschappelijke onderbouw.

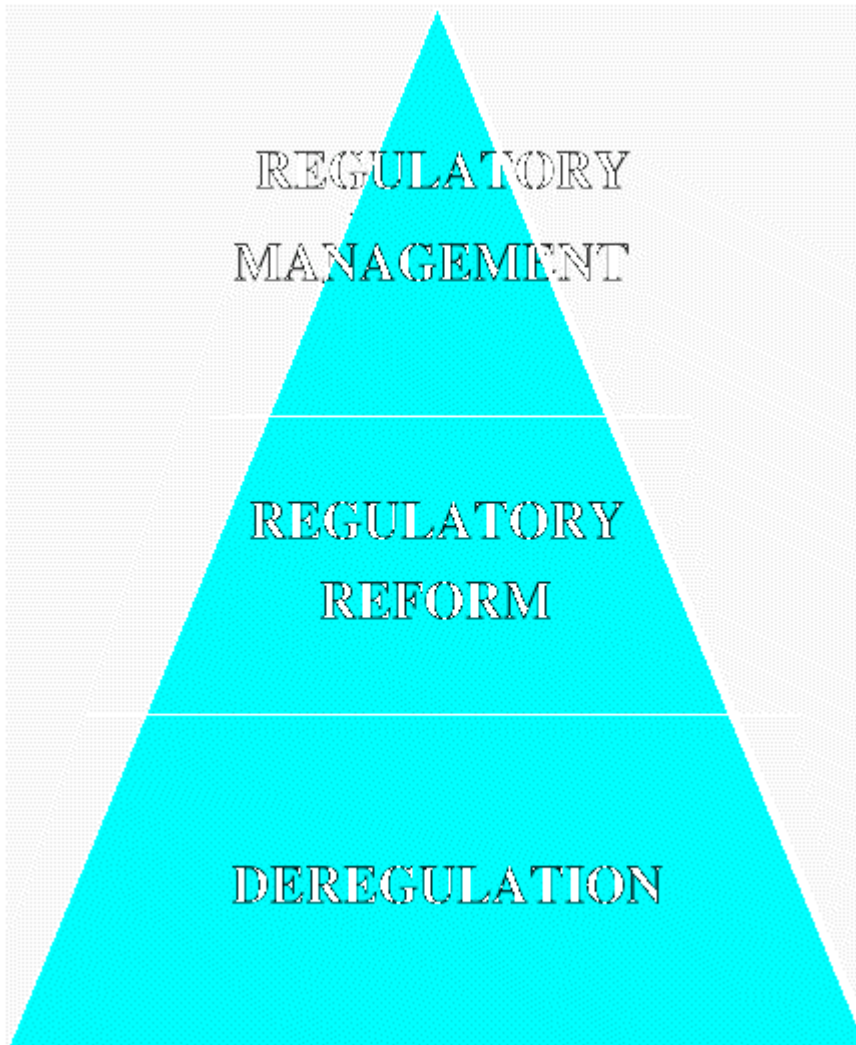
Figuur 1: de drie fasen van reguleringsmanagement⁵

Policy Objectives

Managing aggregate regulatory effects
 Upgrading effectiveness of regulatory regimes
 Improving flexibility in regulatory regimes as conditions change
 Implementing longer-term structural reform within governments
 Managing globalisation of regulation
 Using alternatives to regulation
 Transparency and accountability

Producing high quality regulations that cost less and are more effective
 Improving regulatory processes:
 -Regulatory impact analysis
 -Public consultation
 -Future planning
 Updating and reviewing existing regulations

Eliminating regulations that impede competition and trade
 Reducing number of regulations
 Reducing regulatory burdens and costs, particularly on SMEs
 Simplifying procedures
 Streamlining administration



Characteristics

System-based -- a life-cycle approach to regulations
 Pro-active
 Long-term strategic view
 Focused on government capacities for problem-solving in changing environments
 Concerned with aggregate effects
 Results orientation with respect to integrated policy objectives
 Neutral with respect to size of government

Instrument-based (new regulations)
 Pro-active
 Focused on quality of each regulatory decision
 Results orientation, but limited to effects of regulatory instruments
 Neutral with respect to size of government

Instrument-based (existing regulations)
 Reactive -- focused on decisions made in the past
 Oriented toward smaller government

2. Initiatieven inzake reguleringsmanagement in Vlaanderen

Zoals in vele andere landen en regio's wordt ook in Vlaanderen meer en meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. Tijdens de vorige jaren werden verschillende voorstellen geformuleerd en eerste stappen gezet, maar de concrete resultaten zijn veelal beperkt gebleven⁶. In het regeerakkoord van de huidige Vlaamse regering, in beleidsnota's van diverse ministers en in de beleidsnota van de voorzitter van het Vlaams Parlement werden dan ook nieuwe initiatieven aangekondigd. Een verschil met vorige regeringen is duidelijk de prominente plaats die in deze documenten wordt toegekend aan het verbeteren van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving⁷.

Concreet worden in het Vlaamse regeerakkoord voorstellen aangekondigd die moeten leiden tot een vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels (zonder afzwakking van doelstellingen en/of normen). Concreet engageerde de Vlaamse regering zich ertoe om in

⁵ OECD (1996).

⁶ Voor een overzicht ervan, zie Van Humbeeck (2000b).

⁷ Zie terzake tevens Adams (2000).

2000 voorstellen in het Vlaams Parlement in te dienen “om de wetgeving, procedures, regels en allerhande formaliteiten te vereenvoudigen en te stroomlijnen met het oog op een beter bestuur”⁸. “Tevens moet er een evaluatie komen van de decreten, waarbij een beroep kan worden gedaan op de Raad van State. Het is de bedoeling om aan het einde van de bestuursperiode tot een vermindering van 25% van de Vlaamse regelgeving te komen. De Vlaamse regering legt in dit verband jaarlijks aan het Vlaams Parlement een voortgangsrapport voor, met inbegrip van een actuele stand van zaken over de decreten.”

Het eerste voortgangsrapport is eind september 2000 beschikbaar gekomen en bevat onder meer een beschrijving van de lopende en afgeronde evaluatieprojecten sinds 1 augustus 1999. In totaal gaat het om 149 projecten over 22 beleidsmateries, waarvan er na één jaar 30 werden afgerond, 118 lopend zijn en 1 werd geschrapt. Het betreft projecten gericht op schrapping en vereenvoudiging van regelgeving en procedures. Het tweede voortgangsrapport wordt begin 2001 verwacht.

De aandacht van de Vlaamse regering voor (vooral) de omvang en (in mindere mate) de kwaliteit van de regelgeving blijkt niet alleen uit het regeerakkoord. Ook in de beleidsbrieven van eind 1999 is dit een vaak terugkerend aandachtspunt. Daarin is sprake van het afbouwen van de administratieve lastendruk, het klantvriendelijker maken van de bestaande en nieuwe regelgeving, het vereenvoudigen van procedures, de uitbouw van een enig loket enz. Verder kan nog een hele reeks andere initiatieven worden vermeld van de Vlaamse administratie, het Vlaams Parlement en de Raad van State⁹.

3. Evaluatie van de voormelde initiatieven in Vlaanderen

Een vergelijking van de vermelde voornemens en initiatieven in Vlaanderen met de evaluatiesystemen die in een aantal andere landen functioneren¹⁰, leert dat er een zestal belangrijke verschillen blijven bestaan:

1. Ten eerste zijn in Vlaanderen de meeste initiatieven gericht op *kwantiteit*. Het Vlaamse regeerakkoord heeft het vooral over een *vermindering* van de Vlaamse regelgeving en stelt daarover ook een kwantitatieve doelstelling voorop: vermindering met 25% tegen het einde van de bestuursperiode. De meeste beleidsbrieven hebben het vooral over *vereenvoudiging van procedures* en *administratieve lastenvermindering*, twee onderwerpen waarbinnen ook de *enige loketten* kunnen worden gesitueerd. Ook in de voorstellen van de voorzitter van het Vlaams Parlement ligt een belangrijke klemtoon op “het wegwerken van nutteloos geworden wetgeving” en “het vereenvoudigen en eventueel wegwerken van procedures”.

Hoewel dit in vele andere landen aanvankelijk ook het opzet was, is de evaluatie van reglementering er niet (langer) louter bedoeld om de hoeveelheid regelgeving en

⁸ Deze zijn vevat in de regeringsbeslissing van 25 juli 2000 (zie verder).

⁹ Bijvoorbeeld: de actualisering van de omzendbrief wetgevingstechniek, de ontwikkeling van een computerprogramma SOLON, de uitbouw van een Vlaamse Codex, de ontwerp checklist van de afdeling Kanselarij met beoordelingscriteria voor de toetsing van regelgeving, de actualisering en uitbreiding van de handleiding bij de wetgevingstechniek van de Raad van State. Voor een vollediger overzicht en bespreking hiervan, zie Van Humbeek (2000b). Zie hierover tevens de bijdrage van Gerrit De Geest in dit nummer.

administratieve lasten te verminderen. Dergelijke initiatieven raken immers de kern van de zaak niet. Evaluatie van regelgeving is er daarom breder van opzet, en bedoeld om het beleid, de reglementering en het regelgevingsproces te optimaliseren. De klemtoon ligt er op het verbeteren van de *kwaliteit* van de regelgeving¹¹.

2. In Vlaanderen gaat de meeste aandacht uit naar *bestaande regelgeving*. Vrijwel alle 149 projecten waarvan sprake in het voortgangsrapport 2000 van de Vlaamse regering hebben betrekking op de evaluatie van bestaande reglementering. In Vlaanderen worden vrij weinig initiatieven worden genomen voor ex ante evaluatie van voorgenomen regelgeving of regelgeving in opmaak. Evaluatie van bestaande regelgeving is inderdaad meestal eenvoudiger dan ex ante evaluatie, omdat het gemakkelijker is om aan de benodigde gegevens te geraken en er reeds ervaring bestaat met de uitvoering. Ex post evaluatie kan ook sneller tot zichtbare resultaten leiden. Aan de andere kant is de impact van ex post evaluaties dikwijls teleurstellend. Een bestaande situatie levert immers altijd voordelen op voor een bepaalde groep en als gevolg daarvan kan de weerstand tegen verandering sterk zijn. Een ander probleem zijn de uitgaven die reeds gedaan werden voor de naleving van de bestaande reglementering (zgn. sunk costs). Bovendien is het met ex post evaluaties dikwijls "dweilen met de kraan open".

In een aantal andere landen ligt de klemtoon daarom duidelijk op ex ante evaluatie, of gaan initiatieven voor ex post evaluatie gepaard gaan met initiatieven voor ex ante evaluatie. De ervaring met ex post evaluatie is overigens ook in andere landen vaak nog beperkt. In de meeste landen gaat het nog om een ad hoc in plaats van een systematisch proces, hoewel daar stilaan verandering in komt¹².

3. De beperkte aandacht in Vlaanderen voor *ex ante* evaluatie van regelgeving is vooral *juridisch-technisch* van aard. Zowel de omzendbrief wetgevingstechniek als de legistieke ondersteuning door het Secretariaat van het Vlaams Parlement bij het totstandkomen van voorstellen van decreet, hebben betrekking op de fase waarin de inhoud van een wetgevingsproject wordt omgezet in juridische wetsbepalingen. Het betreft de vorm, opbouw, taalgebruik e.d., zaken die te maken hebben met de wettekst *als document*. De aandacht voor de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving en voor aspecten zoals uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid e.d., is nog beperkt.

Ook in andere landen waren de activiteiten in het begin vooral juridisch-technisch van aard, maar werden geleidelijk ook sociale, economische en bestuurskundige criteria gehanteerd. Er gaat in andere landen dus relatief meer aandacht naar de inhoud en gevolgen van de voorgenomen regelgeving, vooral naar de effectiviteit en efficiëntie, maar ook naar aspecten die voorheen in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming vaak onderbelicht bleven (bv. uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, milieu-effecten, ...).

¹⁰ Zie SERV (1998) en Van Humbeeck (1999).

¹¹ De naamsverandering van de Deregulation Unit naar Better Regulation Unit (nu Regulatory Impact Unit) in het Verenigd Koninkrijk is in die zin illustratief. Zie terzake de bijdrage van Boudewijn Bouckaert in dit nummer.

¹² cf. bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Zie terzake de bijdrage van Boudewijn Bouckaert in dit nummer.

4. Wat de *bestuurlijke organisatie* van wetsevaluatie betreft, is de meest voorkomende idee in Vlaanderen en België dat ex ante evaluatie best kan worden toevertrouwd aan een gespecialiseerde instantie. Dit was in het verleden het geval en lijkt ook naar de toekomst toe zo te blijven indien men de voorstellen van diverse juristen en instanties bekijkt over de vraag wie de centrale rol dient te spelen bij de wetsevaluatie: de Raad van State, de Juridische Diensten binnen de departementen, één centrale Wetgevingsdienst binnen de administratie, een onafhankelijke Raad voor Wetgeving, een Dienst Decreetsevaluatie binnen het parlement, enz. Ex post evaluatie gebeurde in het verleden meestal ofwel intern, binnen de betrokken administratie zelf, ofwel door een externe consultant. Ook de 149 vereenvoudigingsprojecten waarvan sprake in het voortgangsrapport van de Vlaamse regering werden of worden (voor het overgrote deel) uitgevoerd door de terzake bevoegde departementen.

De ervaring in andere landen leert echter dat geen van beide benaderingen werkt in de praktijk. Indien de evaluaties worden uitgevoerd door *onafhankelijke en sterk verzelfstandigde cellen, afdelingen of diensten*, ontstaat er een scheiding tussen de evaluatie enerzijds en de beleidsontwikkeling anderzijds. Evaluaties krijgen dan snel een politieke functie om reeds genomen beslissingen te verdedigen, zodat de geloofwaardigheid ervan verloren gaat. Bovendien moet worden beklemtoond dat het evaluatieproces vaak belangrijker is dan de uitkomst van de evaluatie. De grootste bijdrage aan de kwaliteit van de regelgeving komt niet voort uit een toetsing aan een aantal criteria achteraf, maar van het inzicht dat men gaandeweg door het uitvoeren van analyses verkrijgt in de problematiek en de mogelijke oplossingen. Een scheiding tussen het evalueren en de beleidsontwikkeling is dan ook nefast. Beide moeten samenlopen. *Bevoegdheidsdepartementen* aan de andere kant zijn vaak vooral begaan met en deskundig in de eigen specifieke beleidsmaterie, en over het algemeen minder bekommerd om het geheel van de effecten en neveneffecten van hun beleid. Bovendien beschikken de betrokken ambtenaren vanuit hun opleiding en ervaring vaak niet over voldoende methodologische deskundigheid om goede evaluaties uit te voeren. Onder deze omstandigheden blijken evaluatiesystemen door een minimalistische invulling op termijn vast te lopen. Ook in deze benadering dreigen evaluaties dus te verwateren tot een louter formele, papieren oefening, met weinig impact op de werkelijke besluitvorming. Daarom is in vele andere landen een *combinatie van beide benaderingen* uitgewerkt: de wetsevaluatie gebeurt gedecentraliseerd binnen de departementen die de regelgeving voorbereiden, maar met begeleiding en bewaking door gespecialiseerde cellen of afdelingen¹³. Deze cellen hebben dikwijls richtlijnen en handleidingen opgesteld, verzorgen opleiding en staan open voor problemen die men bij de uitvoering van de concrete evaluaties ondervindt. Naast een ondersteunende taak hebben zij ook dikwijls een rol bij het coördineren van verschillende evaluaties en bij de kwaliteitscontrole achteraf.

5. In Vlaanderen is er tot dusver nagenoeg *geen betrokkenheid van doelgroepen en derden*. Versterking van de inspraak van de bevolking en doelgroepen is weliswaar een belangrijk aandachtspunt in diverse beleidsnota's, maar bij de keuze en uitwerking van de 149 vereenvoudigingsprojecten bijvoorbeeld is weinig of geen overleg met de directe

¹³ cf. bijvoorbeeld de Regulatory Impact Unit in het Verenigd Koninkrijk. Zie terzake de bijdrage van Boudewijn Bouckaert in dit nummer.

doelgroepen of met adviesraden gebeurd. Ook de mogelijkheden van een evaluatieprogramma als middel voor het versterken van de deze betrokkenheid bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving worden in Vlaanderen nog weinig onderkend. Wetsevaluatie brengt nochtans de effecten van (alternatieve) beslissingen in kaart. Om deze reden is evaluatie in vele landen nauw verbonden met processen van inspraak en overleg. *Inspraak en openbaarheid* blijken bovendien belangrijk te zijn voor de kwaliteit van en het draagvlak voor evaluaties.

6. In Vlaanderen bestaat nog *geen overkoepelend evaluatiesysteem*. Hoewel via het eerste voortgangsrapport van de Vlaamse regering een eerste aanzet is gegeven, lijken de vanuit diverse hoeken genomen en geplande initiatieven vrij los van mekaar te staan. Er is nog geen samenhangend evaluatiesysteem, dat een antwoord geeft op essentiële vragen zoals: Wat moet er worden geëvalueerd? Hoe worden de prioriteiten gelegd? Hoe wordt er geëvalueerd, volgens welke methodologie? Door wie gebeurt de evaluatie? Wie wordt erbij betrokken? Hoe gebeurt de integratie in het besluitvormingsproces?

De ervaring in andere landen leert echter dat coördinatie en integratie aangewezen is. Een doelmatig gebruik van de middelen wordt immers bevorderd door een systematisch en samenhangend evaluatiebeleid. Bovendien vormt institutionalisering het sluitstuk van degelijk reguleringsmanagement. Het garandeert een constante aandacht voor het thema en een hogere kwaliteit van evaluatieonderzoek.

De conclusie is dan ook dat Vlaanderen zich vandaag nog eerder bevindt in de fase van “*deregulation*” dan van “*regulatory reform*” of van “*regulatory management*”.

4. De regeringsbeslissingen van 25 juli 2000 en 14 september 2001

Met de regeringsbeslissingen van 25 juli 2000 en 14 september 2001 werden evenwel belangrijke stappen gezet naar een daadwerkelijk reguleringsmanagement in Vlaanderen.

Op 25 juli 2000 keurde de Vlaamse regering immers een “algemeen kader” goed waarbinnen de evaluatie van de regelgeving in Vlaanderen in de toekomst zal worden aangepakt. De beslissing geeft gedeeltelijk verdere uitvoering aan het regeerakkoord, maar is gedeeltelijk ook een antwoord op de kritiek over het (gebrek aan) wetgevingsbeleid in Vlaanderen¹⁴.

Hoewel nog steeds prioriteit wordt gegeven aan “administratieve lastenverlichting, of het terugdringen van complexe en tijdrovende administratieve formaliteiten”, wordt het doel van de wetsevaluatie in Vlaanderen verruimd en wordt een bijsturing van de overheidsstructuren en processen in het vooruitzicht gesteld (zie kader). Met name blijkt dat:

- de prioriteit weliswaar nog ligt steeds op *kwantiteit*, maar “met het doel uiteindelijk te komen tot een goed reguleringsmanagement”;
- evaluaties van *bestaande reglementering* belangrijk blijven, maar ook het belang van ex ante evaluatie wordt duidelijk erkend;

¹⁴ Zie terzake onder meer SERV (1998), Van Humbeeck (1999), en Adams en Popelier (2000).

- de invulling niet louter meer *juridisch-technisch* van aard is, maar gericht op de inbreng van verschillende wetenschappelijke disciplines;
- de *bestuurlijke organisatie* niet wordt toevertrouwd aan één gespecialiseerde instantie, maar zal de taak zijn van elke functioneel bevoegde administratie, daarin ondersteund door een kenniscel voor de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels;
- de Vlaamse regering het maatschappelijk middenveld en de direct betrokken *doelgroepen* meer bij het proces van de vereenvoudiging van de regelgeving zal betrekken;
- en de uitwerking van een *overkoepelend evaluatiesysteem* toevertrouwd wordt aan de vermelde kenniscel.

De beslissing van de Vlaamse regering van 14 september 2001 heeft hieraan verdere uitvoering gegeven door de daadwerkelijke oprichting van een kenniscel reguleringsmanagement¹⁵, in overeenstemming met de voorstellen en conclusies van een extern onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap¹⁶. Verder werd bepaald dat het reguleringsmanagement concreet vorm zal krijgen via drie sporen¹⁷: (1) administratieve lastenverlichting (2) juridisch-technische vereenvoudiging, met inbegrip van een onderzoek op korte termijn rond de mogelijkheid van een structurele en globale coördinatie en/of codificatie¹⁸ en (3) reguleringsimpactanalyse (RIA).

Vlaanderen is daarmee goed op weg om inzake reguleringsmanagement aan te sluiten bij de meest vooruitstrevende landen in de wereld.

4. Samenvatting en besluit

Zoals in vele andere landen en regio's wordt ook in Vlaanderen meer en meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. In vergelijking met andere landen is in België en Vlaanderen de aandacht voor de integrale kwaliteit van de regelgeving eerder van recente datum. Vlaanderen bevindt zich mede daardoor vandaag nog eerder in de fase van deregulering dan van reguleringsmanagement. Met de regeringsbeslissingen van 25 juli 2000 en 14 september 2001 werden evenwel belangrijke stappen gezet naar een daadwerkelijk reguleringsmanagement. Vlaanderen is daarmee goed op weg om inzake reguleringsmanagement aan te sluiten bij de meest vooruitstrevende landen in de wereld.

Kader: Beslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2000 betreffende een algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels

Op de bijeenkomst van 25 juli 2000 heeft de Vlaamse regering een algemeen kader goedgekeurd voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels. Met name heeft de Vlaamse regering beslist:

¹⁵ Zie terzake de bijdrage van Guy Van Hevele en Manu Dierickx-Visschers in dit nummer.

¹⁶ Deloitte&Touche (2001). Auteurs van deze studie waren Dirk Van Heuven, Gerrit De Geest, Boudewijn Bouckaert en Frans Haex, van wie bijdragen zijn opgenomen verder in dit nummer. De studie werd ondersteund door een begeleidingscomité en een stuurgroep met vertegenwoordigers van de kanselarij en een aantal departementen, de ministeriële kabinetten, de SERV en de Raad van State.

¹⁷ Zie terzake de bijdrage van Dirk van Heuven in dit nummer.

¹⁸ Zie terzake de bijdrage van Gerrit De Geest in dit nummer.

- te streven naar de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels op zoveel mogelijk beleidsterreinen;
- (voorlopig) prioriteit te geven aan administratieve lastenverlichting, of het terugdringen van complexe en tijdrovende administratieve formaliteiten. Voor zover mogelijk zal daarbij ook reeds een legistische vereenvoudiging worden nagestreefd, m.a.w. minder, minder strakke of minder overgedetailleerde regelgeving;
- dat weliswaar wordt gestart met 'deregulering', maar met het doel uiteindelijk te komen tot een goed 'reguleringsmanagement'. De vereenvoudiging van de wetgeving, procedures, regels en formulieren zal pas als voltooid worden beschouwd wanneer het stadium van het reguleringsmanagement bereikt is;
- dat de vereenvoudiging van zowel de voorgenomen als de reeds bestaande wetgeving, procedures en regels gebaseerd moet zijn op een aantal algemene beginselen: terughoudendheid inzake regelgeving, verhoging van de regelgevingskwaliteit, regelgeving die op maatschappelijke ontwikkelingen en economische wetmatigheden afgestemd is, vermindering van de administratieve lasten die uit de regelgeving voortspruiten;
- om de vereenvoudiging van de wetgeving, formulieren en regels te baseren op een sterk uitgewerkte wets-, regelgevings- en systeemevaluatie. Deze wets-, regelgevings- en systeemevaluatie zal gekenmerkt zijn door een integraal denken, een systeemdenken en een procesdenken;
- dat een belangrijke evaluatiemethode van vrijwel elke wets- en regelgevingsevaluatie het beginsel van de kosten-batenanalyse is, zelfs wanneer vaststaat dat een volledige, formele kosten-batenanalyse niet altijd mogelijk of nodig is. Tegelijkertijd kan deze evaluatie echter niet worden beperkt tot een kosten-batenanalyse alleen: er zullen ook evaluatieaspecten, zoals de identificatie van effecten, afweging van effecten en procesevaluatie aan bod komen. Hierbij zullen er methodes uit verschillende wetenschappelijke (exact-wetenschappelijke, economische, bestuurskundige en juridische) disciplines worden gecombineerd;
- om een gestandaardiseerd maar veelzijdig kader van evaluatieprincipes en –methodes te laten uitwerken en in te voeren waardoor de evaluatierapporten over wetgeving, procedures en andere regelgeving steeds dezelfde regelgeving steeds dezelfde minimale, op elkaar afgestemde inhoud zullen bevatten;
- dat er substantiële verbeteringen moeten worden aangebracht aan de bestuurlijke wijze waarop de regelgeving tot stand komt. Binnen elke functioneel bevoegde administratie moet de taak om wetgeving op te stellen in nauwer overleg tussen de minister en administratie gebeuren. De Vlaamse regering besliste dan ook de verantwoordelijke ministers en hun bevoegdheids-departementen te responsabiliseren;
- om een kenniscel voor de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels op te richten. Deze kenniscel zal uiteindelijk als een permanent, onafhankelijk onderdeel binnen een horizontaal departement functioneren en zal instaan voor de uitwerking en implementatie van het reguleringsmanagement;
- de administratie te gelasten een voorstel uit te werken over de werking, bestaande en organisatie van de kenniscel, en over de kosten die aan de werking van deze kenniscel en haar ambtenaren verbonden zijn. De Vlaamse regering zal de nodige budgettaire middelen voor de optimale werking van de kenniscel vrijmaken;
- dat de kenniscel prioritaire aandacht moet besteden aan de administratieve vereenvoudiging ex ante en ex post. Daarnaast dienen ook de functioneel bevoegde departementen voldoende, en in de beginfase zelfs prioritaire aandacht aan de administratieve vereenvoudiging te besteden.
- om op geregelde tijdstippen samen te komen om de prioriteiten inzake de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels vast te leggen. De Vlaamse regering zal inzake de vereenvoudiging van de regelgeving tevens een regelmatige dialoog en samenwerking met het Vlaams Parlement en de federale overheid opzetten. Het maatschappelijk middenveld en de direct betrokken doelgroepen zullen meer bij het proces van de vereenvoudiging van de regelgeving betrokken worden, en zullen ook aangespoord worden om hierbij zelf de nodige initiatieven te nemen;

Referenties

M. Adams en P. Popelier, (2000). *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?* Het wetgevingsbeleid in België. Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen.

- Adams, M. (2000). Wetsevaluatie als element van kwaliteitszorg. in M. Adams en P. Popelier, (2000). *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?* Het wetgevingsbeleid in België. Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen.
- Moesen, W. en L. Cherchye (1998). De Macro-Economische Performantie van landen: Meningen en Metingen. *In Leuvense Economische Standpunten* nr. 90.
- OECD (1996). *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. London, Macmillan
- SERV (1998). *Voorstellen voor de uitbouw van een evaluatiesysteem voor de Vlaamse milieureglementering. Een alternatief voor de CEM*. Brussel, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- Van Aeken, Koen (2000). Evaluatie van regelgeving. In *Referatenboek VIOM–Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging*. Brussel, Vlaamse Instelling voor Overheidsmanagement.
- Van Buggenhout, Bea en Stijn Debaene (2000). “Hoe het gebruik van juridische informatica de kwaliteit van de wetgeving kan bevorderen”. In Stijn Debaene en Bea Van Buggenhout. *Informatietechnologie en de kwaliteit van wetgeving*. Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen.
- Deloitte&Touche (2001). *Kenniscel Reguleringsmanagement*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Van Humbeeck, Peter (1999), “Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving”. in *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. p. 9-19.
- Van Humbeeck, Peter (2000a), Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. in M. Adams en P. Popelier (2000). *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?* Het wetgevingsbeleid in België. Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen.
- Van Humbeeck, Peter (2000b). Reguleringsmanagement: overzicht van de Situatie in Vlaanderen. In *Referatenboek VIOM–Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging*. 22 november 2000. Brussel, Vlaamse Instelling voor Overheidsmanagement.

Op weg op de derde weg Reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk

Boudewijn Bouckaert – Universiteit Gent

Phil Wynn Owen, de directeur van de Regulatory Impact Unit beëindigt het lange interview dat we met hem hadden met een gestrekte arm naar boven, bijna een strafbaar politiek teken. 'Now it is like that' zegt hij. Hij laat zijn arm beduidend zakken tot hij nog een lichte stijging vertoont en voegt eraan toe 'and I want it like that'. Owen heeft het over de algemene trend die de regulering vertoont in alle ontwikkelde landen uit het post-industriële tijdperk. De massa regelgeving neemt er pijlsnel toe. De cijfers zijn soms overdonderend. Owen is er zich van bewust dat deze trend niet kan omgebogen worden naar een significante afbouw. Wel is het mogelijk het stijgingsritme behoorlijk in de hand te houden. Daarvoor dienen de Regulatory Impact Unit en de Better Regulation Task Force. Zij zijn de 'watch dogs' van Tony Blair die ervoor zorgen dat het Britse beleid netjes op het rechte, derde pad blijft en niet verzuipt in het overreguleringsmoeras, dat vooral loert aan de linkerzijde van het pad. Onder meer daarvoor hebben de Britse kiezers massaal voor Blair gekozen. Blair wil zijn contract met de kiezers eerbiedigen.

In deze hoofdzakelijk beschrijvende bijdrage worden de Britse inspanningen om tot een permanent reguleringsmanagement te komen belicht. In een eerste sectie behandelen we kort de reguleringsproblematiek in het algemeen. In sectie 2 geven we een korte historiek van de ontwikkelingen in het reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk. In sectie 3 worden de structuren van het reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk toegelicht. In sectie 4 bespreken we de instrumenten van reguleringsmanagement. In sectie 5 wordt kort ingegaan op rekrutering en opleiding van het personeel in de diensten van het reguleringsmanagement. We eindigen met een aantal algemene vaststellingen.

1. De reguleringsdrift

De Britse inspanningen om de reguleringsdrift onder controle te krijgen zijn uiteraard geen geïsoleerd fenomeen. Deregulering en reguleringsmanagement (de meer recente en politiek meer 'correcte' term) zijn in vele staten, deelstaten en internationale verbanden uitgegroeid tot politieke prioriteiten. Politici voelen de druk terzake op twee vlakken.

Eenzijds leidt de toevloed van regels bij de burgers tot een anti-politieke reactie (het "poujadisme"). De burger ziet zijn politieke instellingen minder en minder als producenten van voor haar nuttige publieke goederen maar meer en meer als een duivels systeem opgezet om haar het leven zuur te maken. Deze 'foert'-houding leidt naar het alombekende extreme stemgedrag.

De toevloed van regelen verzwaart eveneens de administratieve last van de ondernemingen. Zoals het geval voor de inning van belastingen en parafiscale bijdragen, wentelt de overheid ook voor talrijke andere administratieve taken de last af op de ondernemingen. Ondernemingen groeien op die wijze uit tot quasi-parastatalen, die loco de eigenlijke

administratie talloze administratieve verplichtingen (invullen van formulieren, verstrekken van informatie, implementatie van regelen) moeten vervullen. De publieke tewerkstelling in administraties is aldus geen betrouwbare parameter meer voor de 'bureaucratiseringsgraad' in de samenleving. Ook de administratieve lasten die op de private sector wegen moeten hierbij geteld worden. En deze zijn niet min. Uit een studie van het VBO in 1997 blijkt dat de administratieve rompslomp het bedrijfsleven toen jaarlijks 208 miljard Bef kostte, zijnde 2,5 % van het toenmalige BNP. Deze enorme last opent meteen interessante perspectieven voor het internationaal concurrentiebeleid. Door de invoering van de Euro is het monetaire beleid weggevallen als instrument in het internationaal concurrentiebeleid. In vele sectoren bereikt men langzaam de grenzen van mogelijke productiviteitsstijgingen. De te verwachten stijging in de sociale overheidsuitgaven, tengevolge van de 'daddy boom', verkleinen aanzienlijk de marge voor forse belastingsverlagingen. Het verlagen van de administratieve lasten op ondernemingen wordt op die wijze een belangrijke hefboom in het internationale concurrentiebeleid. Verminder de papierberg en houdt aldus de jobs binnen uw grenzen ! De explosieve ontwikkeling op elektronisch vlak kan hier een behoorlijk handje helpen. Vele administratieve taken kunnen gereduceerd worden door beroep te doen op elektronische databases en elektronische interactie. Wie de race naar het e-government wint, heeft ook een grote kans de winnaar te worden in de race naar investeringen en tewerkstelling.

Alhoewel in de massa's reguleringen fors kan besnoeid en vereenvoudigd worden, moet men zich van de illusie ontdoen dat we ooit kunnen terugkeren naar het gouden tijdperk van minimale regulering, zoals de negentiende eeuw soms wel eens wordt omschreven. Bovendien moet het imago van de negentiende eeuw als de eeuw van de deregulering ook wel wat bijgesteld worden. De Franse revolutie heeft massa's lokale gebruiken weggevaagd. Deze gebruiken werden echter voor een groot gedeelte vervangen door de meer algemene en uniforme regelen vervat in de grote Codificaties. In die zin moet men eerder spreken van een uniformisering van regelgeving dan van een afbouw van regelgeving. Deze uniformisering bracht ongetwijfeld grote voordelen met zich mede. Door de Codes werden grote juridische ruimtes gecreeërd waarin het verkeer en de samenwerking tussen personen zich gemakkelijker kon ontwikkelen. Wellicht staan we met de Europese harmonisering op de drempel van een gelijkaardige uniformiseringsbeweging.

De forse stijging van de regulering vindt voor een groot gedeelte haar oorzaak in dieperliggende factoren, die nog voor lange tijd onze maatschappelijke structuren zullen bepalen en dus nog lang veel regulering zullen genereren. Zonder volledigheid te beogen willen we de volgende factoren vermelden :

- 1) de 'federalisering' van de wereld. De economische globalisering (internationale handel, internationaal verkeer van arbeid en kapitaal) doet een vraag ontstaan naar politieke structuren die deze globalisering regulerend kunnen omkaderen. Zoals in de EU zullen deze structuren de vorm aannemen van een federale autoriteit, die niet allen regulerend optreedt naar de private economische autoriteiten maar ook naar publieke overheden. Het 'reguleren van de reguleerders' zal in omvang toenemene. Dit creëert, zoals in de EU, een dubbele laag van reguleringen.

- 2) De toenemende vraag naar internaliserend optreden. Deze vraag vindt haar oorsprong zowel in de toename van activiteiten waaraan negatieve externaliteiten zijn verbonden, als in een betere detectie van negatieve externaliteiten, als in een verhoogde gevoeligheid voor negatieve externaliteiten. De hele problematiek van de klimaatsverandering (mogelijks ?) veroorzaakt door menselijke activiteiten geldt hier als typevoorbeeld.
- 3) De toegenomen risico-aversie van de consument. De toegenomen welvaart in moderne post-industriële landen heeft geleid tot een toegenomen risico-aversie tegenover producten, meer bepaald voedingsmiddelen. De informatie-asymmetrieën op dit vlak worden dan ook des te sterker aanvoeld, hetgeen leidt naar een vraag naar meer regulering.

Reguleringsmanagement kan deze drie reguleringsgenererende factoren niet elimineren. Het reguleringsmanagement kan wel de stroom van reguleringen, door deze factoren gegenereerd, tot het noodzakelijk minimum herleiden. Door additionele factoren, die eerder met de structuur van de politieke markt te maken te hebben (bv. drukkingsgroepen en 'rent seeking') kunnen tal van reguleringen gegenereerd worden die hoegenaamd niet efficiënt zijn voor een doeltreffende aanpak, hetzij van de 'federalisering, hetzij van internalisering van externe effecten, hetzij van de aanpak van informatie-asymmetrieën. Het reguleringsmanagement kan hierop doeltreffend inwerken. Het kan de politieke beslissingsmakers (parlement, regering, lokale besturen) voorlichten omtrent het nut en onnut van voorgestelde reguleringen. Het kan een zicht bieden op de kosten en de baten van voorgestelde reguleringen. Het kan de aandacht van de politieke beslissingsmakers trekken op perverse effecten van reguleringen die normaal aan de 'prima facie'-oog van de niet-geschoolde ontsnappen.

2. Een korte geschiedenis van het reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk

Onder de vorige conservatieve regeringen werd de basis gelegd van het huidige reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk. Enerzijds werd onder de regering van Margaret Thatcher de *Deregulation Unit* opgericht. Dit orgaan hing rechtstreeks af van het Cabinet's Office (dienst van de eerste minister) en trad op als 'watchdog' tegenover de administraties ('departments'). Anderzijds werd onder de regering van John Major de *Deregulation and Contracting Out Act* (DCOA –1994) goedgekeurd. Hierbij wordt zowel in Hoger- als in Lagerhuis een Deregulation Committee ingericht dat de voorstellen van de regering omtrent deregulering bespreekt, hoorzittingen organiseert met betrokkenen en tenslotte het dossier ter beslissing voorlegt aan het parlement.

De New Labour-regering van Tony Blair heeft het beleid van de conservatieve regering terzake niet grondig gewijzigd maar heeft wel een aantal accenten verlegd. De Deregulation Unit kreeg een andere naam, nl. *Better Regulation Unit*. Met de naamsverandering werd beoogd uitdrukking te geven aan de accentverschuiving: het reguleringsmanagement diende niet uitsluitend een vermindering van de regelgeving na te streven, wel een betere kwaliteit van de regelgeving. De regering besefte echter vorig jaar (2000) dat ze met deze naamsverandering een verkeerd signaal had gegeven. Administraties en actiegroepen waren

in de mening dat nu opnieuw volop kon gereguleerd worden. Daarom werd de naam van de Unit opnieuw veranderd in het meer neutrale *Regulatory Impact Unit*.

De Labour-regering wou tevens afstappen van de 'adversarial approach' van de vorige regering en meer aan 'consensus building' doen. Daarom werd binnen de Regulatory Impact Unit ook de Better Regulation Task Force opgericht. In deze Task Force hebben mensen, die gerekruteerd werden uit het middenveld zitting. De Labour-regering beoogt hiermede het sociale draagvlak van het reguleringsmanagement te verhogen.

De Labour-regering heeft ook de Deregulation and Contracting Out Act (DCOA) vervangen door de *Regulatory Reform Act* (2001). Deze wet bestrijkt een ruimer terrein dan de vroegere DCOA en biedt een eenvoudige procedure om vroegere regulering te herzien.

3. De organisatorische structuur van de Regulatory Impact Unit

De Regulatory Impact Unit is een onderdeel van de *Cabinet's Office*, de diensten van de eerste minister. De Unit treedt bijgevolg op onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid en onder de rechtstreekse impuls van de eerste minister. Dit blijkt trouwens ook uit de locatie. De burelen van de Unit zijn gevestigd vlak bij Downingstreet 10. In de Unit zijn 57 personen voltijds tewerkgesteld. De Unit bestaat uit de volgende diensten :

Het Scrutiny team

Dit team is het grootste en oudste onderdeel (ongeveer 15 jaar geleden opgericht) van de Unit. De algemene doelstellingen van het Scrutiny team zijn drieërlei :

- de verwijdering van achterhaalde regelgeving en de verbetering van overlappende bestaande regelgeving (ex post reguleringsmanagement);
- toezicht op voorgenomen regelgeving en het toetsen ervan aan de 'Principles of Good Regulation';
- het verspreiden van 'The best practice on good policy-making and regulation' en 'Good Policy-Making : A Guide to Regulatory Impact Assessment'.

Voor het nastreven van deze doelstellingen werkt het Scrutiny Team nauw samen met de departementen. In elk departement functioneert immers een *Departmental Regulatory Impact Unit* (DRIU) die de ontwikkelingen in zijn departement op de voet volgt. De meeste leden van het Scrutiny Team zijn zelf gerekruteerd uit de departementen en hebben in vele gevallen persoonlijke banden met de leden van de Departmental Regulatory Impact Units. In hun relatie met de departementen poogt het Scrutiny Team een assertieve maar geen agressieve houding te cultiveren. Dit lukt niet even goed met elk departement.

In de relatie met de departementen wordt in het bijzonder toegezien op de voorbereiding en de correcte afwerking van de Regulatory Impact Assessments van nieuwe regelgeving. Bij nieuwe regelgeving moet worden aangegeven wat de impact ervan is op het bedrijfsleven en op de liefdadigheids- en vrijwilligerssector. In het bijzonder wordt vereist dat de departementen ook andere, niet-regulerende alternatieven nagaan zoals 'doing nothing', informatie geven, het verspreiden van een 'good practice-code', convenanten.

De Regulatory Impact Assessment, die alleen geldt voor *significante* voorstellen, moet uitmonden op een Regulatory Impact Statement, dat moet goedgekeurd worden door de Unit en toegevoegd wordt aan de stukken van de correspondentie met de Minister.

Het Economics en Europe team

Dit team is voornamelijk werkzaam in de Europese regelgeving. Het grootste deel van de hedendaagse economisch getinte regelgeving vloeit voort uit Europese regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen). Om die reden vormen het 'Economics' en 'Europe' één team. Het team is zowel werkzaam bij de totstandkoming van Europese regelgeving als bij de omzetting ervan in de Britse wetgeving.

Het Europe Team is daarbij ook actief in Brussel naar de Europese Commissie toe. Het is ook aanwezig bij de vergaderingen van de Europese top. De Britten trachten daarbij hun Europese partners tot een meer terughoudende regelgeving te bewegen. Eerste minister Tony Blair verklaarde naar aanleiding van de Stockholm-top in maart 2001: *"At Stockholm next month, we hope to have a push forward on reducing EU regulation, with a fairer wind behind us from the new European Commission than for many years. I am confident that at Stockholm, as at Lisbon last year, we can win the arguments and Europe will take another positive step in the right direction for economic reform."* (speech at the Birmingham Chamber of Commerce, 2 february 2001)

Het Europe team heeft hiervoor een *"Guide to Better European Regulation"* uitgewerkt. Deze gids is bestemd voor alle Britse onderhandelaars en ambtenaren die een rol kunnen spelen in het beleidsvoorbereidend werk van Europese regelgeving. Bovendien een uiteenzetting over de institutionele aspecten van het Europese regelgevingsproces bevat de gids ook allerhande tips om zich optimaal te positioneren in de onderhandelingen.

Tenslotte heeft het Europe team ook een *'Transposition Checklist'* uitgewerkt van de punten waarop men moet letten bij de omzetting van Europese regelgeving in het Britse recht en waarbij vooral gewezen wordt op het gevaar van *'overtransposition'*, nl. het fenomeen waarbij administratie onder het mom van omzetting allerlei bijkomende zaken reguleren.

Het Europe team schrijft zich bovendien volledig in binnen de *Lissabon-verklaring* (maart 2000) waarin een strategie voor vereenvoudiging van regelgeving wordt bepleit en in de *Mandelkern-groep* opgezet te Straatsburg in november 2000 en het rapport ervan, goedgekeurd op de Stockholm-vergadering van maart 2001.

Het Bill Team

Het *Bill Team* werd opgezet naar aanleiding van de Regulatory Reform Act in 2001. Deze wet maakt het mogelijk dat voor deregulering en herregulering 'primary legislation' mag gewijzigd worden door een Act van 'secondary legislation'. Het verschil tussen 'primary' en 'secondary legislation' situeert zich vooral in de procedure van totstandkoming. De procedure voor 'primary legislation' is veel omslachtiger en vereist veel meer debatverplichtingen dan de 'secondary legislation'. De Regulatory Reform Act laat dus toe sneller en doeltreffender te dereguleren en te herreguleren. De Act laat ook toe dat ministers kunnen gelasten dat bepaalde wetgevingen herzien worden, dat fouten en inconsistenties weggewerkt worden en

dat onder bepaalde, strikt omschreven omstandigheden nieuwe lasten worden ingevoerd. De Regulatory Reform Act is een soepel werkinstrument.

Het Public Sector Team

Dit team is vooral geaxeerd op het efficiënter maken van de publieke sector. De huidige premier had daar in zijn verkiezingscampagne sterk de nadruk op gelegd. Er werd immers vastgesteld dat niet alleen burgers en bedrijven sterk lijden onder zware hoeveelheden 'red tape'. Ook overheidsdiensten zoals ziekenhuizen, politie en onderwijs hebben hieronder te lijden. Ook hier zijn de successen ongelijk naargelang de departementen.

Communication and Management

De Regulatory Impact Unit besteedt veel aandacht aan communicatie met de publieke opinie. Daarom werd een team uitgebouwd dat de relatie met de geschreven en beeldende pers uitbouwt.

Better Regulation Task Force

De Better Regulation Task Force is een onafhankelijk adviesorgaan voor de overheid met betrekking tot reguleringsmanagement. Het is samengesteld uit leden, werkzaam in diverse segmenten van de samenleving, zoals de consumentenorganisaties, organisaties van werkgevers en "small business", vakbonden en academische wereld. De leden zijn evenwel geen vertegenwoordigers van een achterban. Zij werden in de Task Force benoemd omwille van hun individuele kwaliteiten en hun expertise omtrent het segment waarin zij werkzaam zijn.

De Task Force heeft als taak advies te verlenen over de kwaliteit van bestaande en voorgestelde regelgeving. Zij doet dit op basis van de 'Principles of Good Regulation', die eveneens gehanteerd worden door de 'Regulatory Impact Unit'. Dit advies kan op eigen initiatief of op vraag van organisaties in de samenleving.

De Task Force kan tevens discrete studies ondernemen over specifieke onderwerpen. Deze studies worden getrokken door subgroepen in de Task Force. Hierbij wordt ook beroep gedaan op externe experts. Alle rapporten, die het resultaat zijn van deze studies worden goedgekeurd door de volledige Task Force en vervolgens naar de betrokken minister gestuurd. De Eerste Minister heeft zijn ministers opgelegd binnen de 60 dagen op het rapport te antwoorden. De Task Force controleert met regelmaat hoe de ministers reageren op de aanbevelingen in eerdere rapporten.

De Task Force zorgt voor de verbinding van het reguleringsmanagement met het middenveld in de samenleving. Dank zij de Task Force wordt het reguleringsmanagement niet gezien als een intern-bureaucratische operatie maar als een strategie waarin de samenleving als geheel zich inspant om tot mindere en betere regels te komen. De voorzitter, Lord Haskins, is uitstekend geplaatst om de Task Force te leiden. Hij komt uit de ondernemingswereld, waardoor de regering haar band met deze wereld onderhoudt, hij heeft een 'all round'-kennis en bezit een sterk mediaprofiel. Een belangrijk sterk punt hierbij is de sterke relatie met de Financial Times, een 'business'-krant bij uitstek.

4. Instrumenten van reguleringsmanagement

Zowel de Regulatory Impact Unit als de Task Force hanteren de 'Principles of Good Regulation' als handleiding voor het toetsen van voorgenomen regelgeving.

In deze 'Principles' worden vooreerst de *objectieven* opgesomd die men met regulering kan bereiken. Deze omvatten onder meer :

- het beschermen en versterken van de rechten en vrijheden van de burgers
- het bevorderen van een veilige en vreedzame samenleving
- het innen van belastingen en ervoor zorgen dat zij besteed worden in overeenstemming met de beleidsobjectieven
- het beschermen van de gezondheid en veiligheid en het voorkomen dat burgers zichzelf kwaad berokkenen
- het beschermen van consumenten, werknemers en kwetsbare groepen voor misbruiken
- het promoten van het efficiënt werken van markten
- het beschermen van het milieu en duurzame ontwikkeling.

Vervolgens worden de *alternatieven voor overheidsregulering* aangegeven. In de 'Regulatory Impact Assessments' moeten deze alternatieven zorgvuldig worden onderzocht en moet worden aangegeven waarom deze eventueel niet in aanmerking komen. Deze alternatieven zijn :

- zelfregulering door private groepen en instituties; hierin kan nog een verder onderscheid gemaakt worden tussen 'codes of good practices' die unilateraal werden uitgevaardigd door de beroepsgroep of onderhandeld werden met de overheid; tussen 'codes' die zuiver vrijwillig blijven of achteraf werden erkend door de overheid en als dusdanig min of meer het karakter van een regulering aannemen
- adviesverlening
- informatie en opvoeding
- partnership tussen de publieke en private sector
- financiële prikkels.

Ook worden *de kwaliteiten* uitgewerkt die overheidsregulering moet bezitten. Kwaliteiten van overheidsregulering zijn:

- het berusten op een sociaal draagvlak;
- afdwingbaar zijn;
- begrijpelijk zijn;
- het vermijden van onbedoelde effecten;
- het balanceren van risico;
- kosten en praktische baten;
- het pogen te verzoenen van contradictorische beleidsobjectieven;
- het klaar definiëren van verantwoordelijkheden.

De '*Principles of Good Regulation*' bevatten tenslotte ook een 'checklist' waarbij de vijf principes van goede regulering worden uitgewerkt met indicatoren. Deze vijf principes van goede regelgeving zijn:

- transparantie : het doel van de regulering moet klaar worden omschreven en goed worden gecommuniceerd; vooraf moeten de betrokkenen worden geraadpleegd; de sancties moeten klaar worden omschreven; de taal van de regulering moet eenvoudig en helder zijn; de betrokkenen moeten gewezen worden op hun verplichtingen; hen moet ook de tijd en de mogelijkheden gegeven worden om hun gedrag af te stemmen op de regulering
- toerekenbaarheid van reguleerders en uitvoerders; aan de regulerende instanties en de afdwingende instanties moet door de regering, de burgers en de volksvertegenwoordiging rekenschap kunnen worden gevraagd; degenen op wie de regulering van toepassing is moeten bewust zijn van hun verantwoordelijkheid terzake; er moet een faire en efficiënte beroepsprocedure zijn; de afdwingende instanties moeten effectief maar fair kunnen optreden
- proportionaliteit; elk afdwingend optreden (bv. een onderzoek, een sanctie) moet in evenredigheid zijn met het risico; de sancties moeten evenredig zijn met de schade; er moet een graduele opbouw zijn van sancties; alternatieven voor overheidsregulering moeten steeds in overweging genomen worden
- consistentie; nieuwe reguleringen moeten consistent zijn met bestaande; er moet consistentie zijn tussen reguleringen vanwege verschillende departementen; er moet consistentie zijn in de afdwinging doorheen het gehele land; de reguleringen moeten verenigbaar zijn met internationale handelsregelen, met het Europees recht en het mededingingsbeleid
- doelgerichtheid ; reguleringen moet doelgericht zijn en een 'scattergun'-benadering vermijden; indien mogelijk moet een 'doel'-benadering gekoppeld aan flexibele toepassingsmethodes gebruikt worden; reguleringen moeten regelmatig herbekeken worden om te zien of zij nog steeds nuttig en effectief zijn; indien niet moeten zij afgeschaft worden; wanneer regulering in een onevenredige mate kleine bedrijven treft, moet de overheid steunmaatregelen overwegen zoals rechtstreekse compensatie

De toepassing van deze 'Principles of Good Regulation' gebeurt via een 'Regulatory Impact Analysis'. Een grondige 'assessment' is slechts nodig voor *significante* reguleringen. Voor beperkte punctuele voorstellen is slechts een korte check op basis van de 'checklist' noodzakelijk. De 'assessment' wordt uitgevoerd in samenwerking tussen de centrale 'Regulatory Impact Unit' en de 'Departmental Regulatory Impact Unit'. Bij zeer zware 'assessments' wordt beroep gedaan op 'outsourcing' voornamelijk vanuit de academische wereld. In de 'unit' wordt voor het ogenblik gewerkt aan een beter uitgewerkte methodologie van 'assessment' waarin de meting van diverse kostencategorieën wordt op punt gesteld (bijv. het werken met 'business panels').

Naargelang de voortgang in de vorming van een regulering worden drie vormen van RIA onderscheiden :

- initial regulatory impact assessment : deze heeft betrekking op het doel en de verwachte effecten van een voorgenomen regelgeving; de 'assessment' blijft hier eerder algemeen;
- partial regulatory impact assessment' : deze heeft betrekking op de verschillende politieke opties die werden uitgewerkt door het departement; hier moet de hulp ingeroepen worden van economen en andere specialisten omtrent de risico's, kosten en afdwingingsmoeilijkheden omtrent elke optie; omtrent deze 'partial assessment' moet

de goedkeuring verkregen worden door het kabinet van de eerste minister of van andere ministers

- 'full regulatory impact assessment' : deze bevat tevens de resultaten van de raadplegingen van de diverse betrokken groepen; hier worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig optreden, toezicht ('monitoring') en evaluatie; deze RIA wordt toegevoegd aan de voorbereidende werkzaamheden voor het eventueel debat in het parlement;

Voor de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk bestaat tenslotte een bijzondere '*Guide to Better European Regulation*'. Deze richtlijnen betreffen zowel het optreden in de vorming van de Europese regelgeving als de wijze waarop de Europese wetgeving verder moet omgezet worden in nationale maatregelen.

Zoals alle onderhandelaars, tracht de Britse delegatie uiteraard zoveel mogelijk haar eigen inhoudelijke stempel op de Europese wetgeving te drukken. In de 'guide' wordt daarom uitvoerig aandacht besteed aan de klassieke onderhandelings technieken. Typisch voor de Britse delegatie is evenwel dat zij ook haar filosofie inzake reguleringsmanagement op Europees vlak ingang wil doen vinden. Een voorstel van de Europese Commissie wordt daarom onderworpen aan een 'impact analysis', analoog aan de RIA op nationaal vlak. Opnieuw worden de onderhandelaars ertoe aangezet bijzondere aandacht te besteden aan de gevolgen voor de kleine ondernemingen. Het Britse streven naar betere regelgeving vindt trouwens navolging op Europees vlak. In het commissievoorstel inzake het streven naar duurzame ontwikkeling wordt ondermeer gesteld "The Commission will submit an action plan to improve regulation to the Laeken European Council in December. This will include mechanisms to ensure that all major legislative proposals include an assessment of the potential economic, environmental and social benefits and costs of action or lack of action, both inside and outside the EU. The Council and Parliament should amend legislative proposals in the same spirit."

Ook bij de omzetting tenslotte moet rekening gehouden worden met de principes van goede regelgeving. In het bijzonder wordt er gewezen op het gevaar van 'overtransposition'. In dit laatste geval maakt een administratie gebruik van een omzetting van Europese richtlijnen om andere reguleringen, die niet noodzakelijk zijn voor de omzetting, door te voeren.

5. Rekrutering en opleiding van het personeel

Het personeel in de 'Regulatory Impact Unit' wordt gerekruteerd op basis van 'multidisciplinariteit'. Bovendien juristen worden er ook economen, managementspecialisten, sociologen en communicatiespecialisten gerekruteerd. Behoudens het administratief personeel hebben alle medewerkers een universitaire opleiding.

De 'unit' bouwt ook aan een opleidingsprogramma voor zijn leden. Momenteel wordt er in een basistraining voorzien waarbij voornamelijk de nadruk wordt gelegd op de werking van het overheidsapparaat en de economische aspecten van de regulering. Bovendien is er een specifieke training door specialisten op het terrein. Elke zes maanden volgt er een

tussentijds seminarie met de leden van de 'unit' samen met de leden van de 'departmental units'. Ook binnen de departementen wordt er in seminars voorzien.

6. Besluit

Bij wijze van besluit kunnen een aantal algemene vaststellingen worden gemaakt.

Op politieke vlak wordt het reguleringsmanagement in het Verenigd Koninkrijk gedragen door de grote politieke partijen. Deze brede consensus vergemakkelijkt uiteraard de werking van de diensten, begaan met reguleringsmanagement..

Binnen de regering wordt het reguleringsmanagement sterk gedragen door de eerste minister, die de 'Regulatory Impact Unit' onder zijn bevoegdheid heeft en zijn ministers sterk aanzet de principes van reguleringsmanagement ernstig te nemen.

Men vermijdt bovendien dat het reguleringsmanagement een occult bureaucratisch gebeuren wordt, door via de Task Force een platform te scheppen dat met de publieke opinie communiceert.

Er wordt een 'ab ovo' aanpak gehuldigd door zo snel mogelijk in te grijpen in de regelgeving. Structureel wordt dit mogelijk gemaakt door het aanwezig zijn van verantwoordelijken in elk departement. Zo wordt vermeden dat men een volledig afgewerkt project van regelgeving moet terugschroeven.

Het reguleringsmanagement wordt bovendien verwetenschappelijkt door voor 'high impact' reguleringen beroep te doen op de academische wereld. Op die wijze worden de resultaten van een economische onderzoekstraditie omtrent regulering beleidsmatig toepasselijk gemaakt.

Het Verenigd Koninkrijk slaagt erin zijn filosofie inzake reguleringsmanagement te doen erkennen op Europees vlak.

De resultaten van het Engelse reguleringsmanagement liggen vooral op het 'ex ante' vlak. Door het preventief ingrijpen wordt veel overbodige regelgeving voorkomen. De 'ex post'-aanpak, nl. het ingrijpen in reeds bestaande reglementering begint pas op gang te komen.

Reeds vooraleer het reguleringsmanagement werd ontwikkeld was Engeland één van de minst gereguleerde landen van Europa. Het reguleringsmanagement stelt deze positie veilig, ook voor een Engeland, volop geïntegreerd in Europa.

Bibliografie

Commission of The European Communities, Communication of the Commission, A sustainable Europe for a better World : a European Union Strategy for Sustainable Development, Com(2001) 264 final

The Guide to a Better European Regulation, The Cabinet Office, Modernising Government

Good Policy Making,,: A Guide to Regulatory Impact Assessment, The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, Modernising Government

Principles of Good Regulation, Better Regulation Task Force

Alternatives to State regulation, Better Regulation Task Force, 2000

Better Regulation Task Force, Annual Report 1999-2000

Standpunten van doelgroepen en middenveld inzake regulerings-management in Vlaanderen

Frans Haex - Deloitte & Touche

Het reguleringsmanagement zoals in deze bijdrage gehanteerd heeft drie basisdoelstellingen:

- administratieve lastenverlichting;
- juridisch-technische vereenvoudiging;
- de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving door o.a. wetsevaluatie ex ante en ex post (impactanalyse).

In het gestalte geven van het reguleringsmanagement is het belangrijk te weten welke de visie en de standpunten zijn van alle direct of indirect betrokken actoren bij het reguleringsmanagement. Om dit te onderzoeken werd gebruik gemaakt van een stakeholdersanalyse.

1. Methodologie

Een stakeholdersanalyse heeft tot doel de visie en de standpunten te onderzoeken van alle bij het onderzoeksitem betrokken partijen. Het onderzoeksitem in dit geval is het realiseren van de hierboven geciteerde doelstellingen via een aangepast reguleringsmanagement in Vlaanderen mede middels het instrument van “de kenniscel reguleringsmanagement”¹⁹. Op basis van de stakeholdersanalyse kunnen ten aanzien van de realisatie van deze doelstellingen de kritische succesfactoren, de valkuilen en de concrete uitvoeringsmodaliteiten beter worden ingeschat.

Hiertoe werd een representatief staal van actoren mondeling bevroegd met betrekking tot:

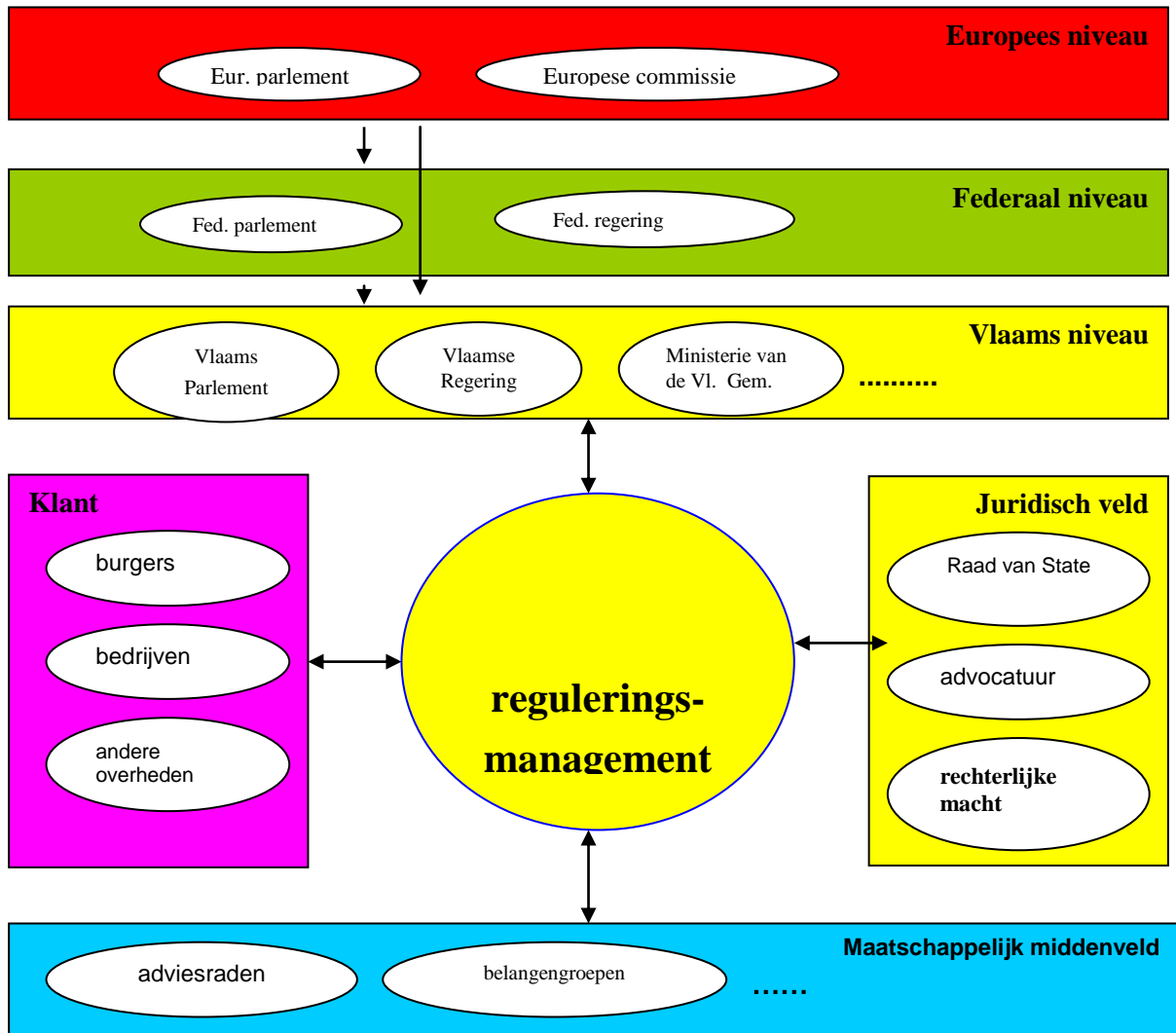
- 1) hun visie inzake reguleringsmanagement in Vlaanderen in het algemeen,
- 2) de doelstellingen van het reguleringsmanagement
- 3) hinderpalen en omgevingsfactoren waarmee moet rekening gehouden worden,
- 4) de kritische succesfactoren om de doelstellingen te bereiken,
- 5) hun bijdrage als actor in het reguleringsmanagement in Vlaanderen,
- 6) de mogelijke rol van een kenniscel reguleringsmanagement in het bereiken van de doelstellingen.

Belangrijk in deze bevraging is dat de actoren een duidelijk inzicht hebben in en kennis hebben van het onderzoeksitem. Algemeen kan gesteld worden dat de inhoud van reguleringsmanagement in hoofde van verschillende actoren ook verschillend wordt ingevuld. Dat weinig actoren kennis hebben van het instrument “kenniscel reguleringsmanagement” of vergelijkbare instrumenten bij andere overheden (bijvoorbeeld de DAV (Dienst Administratieve Vereenvoudiging binnen de Belgische federale overheid of de

¹⁹ Zie bijdragen van Dirk van Heuven en van Guy van Hevele en Manu Dierickx-Visschers in dit nummer.

Regulatory Impact Unit in de UK). In deze optiek is het dus steeds van belang voorafgaand aan bespreking een duidelijke maar beknopte en neutrale toelichting te geven bij het te bespreken item.

De stakeholders of actoren die direct of indirect betrokken zijn of impact hebben op het reguleringsmanagement in Vlaanderen kunnen als volgt worden geschetst:



Met een groot aantal van deze actoren werd een gestructureerd interview gehouden. Om reden van vertrouwelijkheid van de verstrekt informatie niet weergegeven per actor of groep van actoren.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste vaststellingen die uit de besprekingen met de verschillende actoren kunnen worden opgemaakt en die relevant (kunnen) zijn voor de organisatie van het reguleringsmanagement in Vlaanderen en het structuren en invullen van de opdracht en de rol van de kenniscel reguleringsmanagement.

2. Doelstelling van de Vlaamse regering

De doelstellingen van de Vlaamse regering inzake reguleringsmanagement zijn vaag geformuleerd. Er is ook geen nulmeting gebeurd. Het lijkt goed qua formulering van de doelstellingen een onderscheid te maken tussen:

- (a) vermindering van de regelgeving door juridisch-technische vereenvoudiging;
- (b) administratieve lastenverlichting voor burgers, ondernemingen instellingen (en handhavingkosten voor overheidsdiensten);
- (c) vermindering van de regelgeving door minder overheidsingrijpen in samenleving of door grotere discretionaire bevoegdheid van uitvoeringsorganen of rechtbanken.

Aanbevolen wordt dat de doelstellingen van de Vlaamse Regering die men wenst te bereiken via het reguleringsmanagement in duidelijke en realiseerbare termen worden vertaald op korte en middellange termijn mede op basis van een concreet actieplan.

Wat (a) de vermindering van de regelgeving betreft lijkt er een consensus te bestaan dat een *juridisch-technische vereenvoudigingsoperatie* wenselijk en realiseerbaar is. Door een aantal stakeholders werd voor een verregaande coördinatie en/of codificatie gepleit. De meeste stakeholders zijn evenwel van mening dat niet zozeer het volume van de regelgeving belangrijk is, maar wel de kwaliteit, in termen van: positieve maatschappelijke effecten, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, toegankelijkheid, rechtszekerheid, etc ... De geïnterviewde stakeholders lijken er allen van overtuigd dat via moderne wetgevingsevaluatietechnieken (ex ante en ex post) een kwalitatieve verbetering kan gerealiseerd worden.

Wat (b) de *administratieve lastenverlichting* betreft, is er een consensus dat dit een prioritaire doelstelling moet zijn die niet enkel wenselijk, maar ook realiseerbaar is. Ook hier is het moeilijk vooraf een reductiepercentage te bepalen, maar een substantiële reductie lijkt de meeste geïnterviewden niet onhaalbaar.

Wat betreft (c): *de vermindering van de regelgeving* door minder overheidsingrijpen in de samenleving of door een grotere discretionaire bevoegdheid toe te kennen aan ambtenaren, uitvoeringsorganen of rechtbanken worden meer kritische noten gehoord. Deze doelstelling sluit aan bij de kerntakendiscussie die momenteel in de schoot van de Vlaamse regering wordt gevoerd en waarvan verwacht wordt dat voor de niet-kerntaken de Vlaamse overheid ook niet meer regelgevend optreedt. Opgemerkt moet worden dat deze doelstelling aansluit bij de beslissing van de Vlaamse regering tot terughoudendheid inzake regelgeving,

inzonderheid het vermijden van al te casuïstische regelgeving die teveel op maat van specifieke situaties en concrete omstandigheden geschreven is.²⁰

3. Factoren die een vermindering van de regelgeving belemmeren

Diverse stakeholders wijzen op een aantal mechanismen die een verhoging van de regelgeving in de hand (kunnen) werken, in plaats van te komen tot een vermindering:

Een aantal mechanismen zijn extern aan de Vlaamse Gemeenschap:

- geïnduceerde regelgeving via de Europese gemeenschap en de federale overheid;
- versnipperde en niet-coherente bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid enerzijds en de gewesten en gemeenschappen anderzijds;
- een kwantitatieve stijging van Vlaamse regelgeving door het overhevelen van bevoegdheden ingevolge de staatshervorming;
- regelgeving moet in een aantal gevallen gedetailleerd uitgewerkt worden omwille van verplichtingen opgenomen in andere regelgeving zoals cultuurpact, privacywetgeving, grondwet.

Een aantal mechanismen worden rechtstreeks aangestuurd of beïnvloed door de actoren van het reguleringsmanagement in Vlaanderen:

- het aanboren van nieuwe beleidsvelden (bijvoorbeeld zorgverzekering);
- de ad hoc regelgeving. Ministers willen bij incidenten snel interveniëren via een bijsturing van de regelgeving. Deze nieuwe regelgeving maakt het geheel soms complexer dan strikt noodzakelijk vanuit juridisch-technisch oogpunt.
- de lobbying van het middenveld, compromisvorming en het zoeken naar evenwichten. Dit leidt soms tot complexe regelgeving (eenvoudige regels met vele uitzonderingen en uitzonderingen op de uitzonderingen).

4. Kritische succesfactoren voor het reguleringsmanagement.

Uit de stakeholdersanalyse kunnen een aantal kritische succesfactoren worden afgeleid die belangrijk worden geacht om de doelstellingen van het reguleringsmanagement te verwezenlijken:

1. De noodzaak van een politiek draagvlak. Er is hieromtrent een behoorlijke mate van scepticisme aanwezig bij de vele actoren. Verwezen wordt naar negatieve ervaringen; naar reeds aanwezige kwaliteitsmechanismen inzake regulering die niet worden gebruikt; naar voorstellen die politiek niet geagendeerd worden; naar het engagementen inzake impacttoetsing die niet worden uitgevoerd.
2. Sterke aansturing van het reguleringsmanagement vanuit de Vlaamse regering. Volledige vrijblijvendheid zal niet tot succes leiden. De krachtlijnen en de strategische opties voor vereenvoudiging moeten via een beslissing van de Vlaamse regering tot commitment van alle ministers leiden. De aansturing moet dus eerder politiek dan wel ambtelijk (via de kenniscel) van aard zijn.

²⁰ Zie beslissing Vlaamse regering d.d. 25 juli 2000 (VR/2000/25.07/DOC.0660Bis) en het rapport vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels van september 2000.

3. Resultaatverbintenis van zowel de Vlaamse regering en als de administratie. Resultaatverbintenis per beleidsdomein en consolidatie op het niveau van de Vlaamse regering. De werking van het reguleringsmanagement moet voldoende structureel verankerd zijn in de organisatie en de cultuur zodat continuïteit op lange termijn verzekerd is.
4. Samenwerking op vertrouwensbasis tussen politiek en ambtelijk management. Een “spanningsveld” is duidelijk aanwezig. De Vlaamse regering moet positieve terzake positieve signalen geven.
5. Een organisatiecultuur die (nog) sterker klantgericht (en marktgeoriënteerd) is, vanaf het begin van de beleidsvoorbereiding.
6. Samenwerking met federale en Europese overheden. Een pro-actief optreden is wenselijk.
7. Samenwerking tussen de departementen binnen de departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
8. Alle advisering inzake reguleringsmanagement coördineren, zowel wetgevingstechnisch, taalkundig als wat betreft de kwaliteit van de regelgeving en de impactanalyse van nieuwe of bestaande regelgeving. Er mag geen cascadesysteem ontstaan van adviezen op adviezen of adviezen na adviezen, waardoor een permanente vertraging in de besluitvorming kan ontstaan.
9. Het stroomlijnen van en samenhang (wisselwerking) bewaken tussen administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging van de wetgeving enerzijds en de verschillende nieuwe initiatieven als interne audit en e-government anderzijds. Vooral deze laatste kan een hefboom vormen voor de vereenvoudiging en het terugdringen van de administratieve lasten.
10. Geen standaardaanpak, maar afstemming op de specificiteit van elk beleidsdomein en op de aard van de regelgeving. De methodologie van de strategische planning en operationele vertaling (en afstemming) naar elk beleidsdomein door iedere minister zou tot goede resultaten kunnen leiden.
11. Selectiviteit bij de keuze van projecten: voorkeur geven aan deze projecten die een direct maatschappelijk effect en zichtbare resultaten opleveren.

Voorstel voor een globale aanpak van het reguleringsmanagement in Vlaanderen

Dirk Van Heuven - Laga, Leterme & Vennoten

1. Inleiding

De reguleringshervorming wordt beschouwd als een pijler van een elke moderne en efficiënte overheid. Zij omvat drie stadia, waarvan deze van het reguleringsmanagement wordt beschouwd als het ultieme stadium. De beleidsobjectieven en kenmerken van de drie stadia worden omschreven in de volgende tabel²¹.

	Beleidsobjectieven	Kenmerken
Deregulering	<ul style="list-style-type: none"> - elimineren van overtollige en belemmerende regelgeving - verminderen van het 'aantal' regels - verminderen van de reguleringskost- en lasten - vereenvoudigen van procedures - stroomlijnen van de administratie 	<ul style="list-style-type: none"> - instrument-based (bestaande regelgeving) - re-actief - focus ligt op de beslissingen van het verleden - gericht op minder overheid
Herregulering	<ul style="list-style-type: none"> - realiseren van betere regelgeving die minder kost en effectiever is - verbeteren regelgevingsprocessen door: <ul style="list-style-type: none"> o 'regulatory impact analysis' (R.I.A.) o publieke consultatie o 'future planning' - updating en herziening van bestaande regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> - instrument-based (nieuwe regelgeving) - pro-actief - focus ligt op de kwaliteit van elke regelgevingsbeslissing - resultaatgericht, maar beperkt tot de effecten van regelgevingsinstrumenten - neutraal ten aanzien van de 'grootte' van de overheid
Reguleringsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - beheersen van alle regelgevingseffecten - verhogen van de effectiviteit van reguleringsregimes - verhogen van de flexibiliteit in 'regelgevingsregimes' als condities wijzigen - implementeren structurele hervormingen in de overheden op langere termijn - beheersen van de globalisering van regelgeving - gebruik maken van alternatieven tot regulering - transparantie en verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - system-based, een 'levenscyclus' benadering van regulering - pro-actief - strategische visie op lange termijn - focus ligt op de overheids capaciteit inzake probleemoplossing door middel van omgevingsverandering - resultaatgericht naar geïntegreerde beleidsobjectieven - neutraal ten aanzien van de 'grootte' van de overheid

De Vlaamse regering heeft beslist tot het oprichten van een *kenniscel reguleringsmanagement*. Dit verraadt meteen de ambitie van de Vlaamse overheid om werk te maken van de reguleringshervorming.

De voorliggende bijdrage wordt hoofdzakelijk geput uit het eindrapport dat een onderzoeksteam, waarvan ik deel uitmaak, heeft opgesteld in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In het kader van dit eindrapport wordt het begrip

²¹ Zie tevens de bijdrage van Peter Van Humbeeck in dit nummer.

reguleringsmanagement gebruikt als verzamelnaam, omvattende (1) de administratieve lastenverlichting, (2) de juridisch-technische vereenvoudiging en (3) de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving door wetsevaluatie ex ante en ex post (impactanalyse).

2. Missie reguleringsmanagement op Vlaams niveau

In het eindrapport wordt de missie met betrekking tot het reguleringsmanagement als volgt geformuleerd:

"Het reguleringsmanagement op Vlaams niveau moet een substantiële bijdrage leveren tot: een kwaliteitsvolle en klantvriendelijke dienstverlening ;

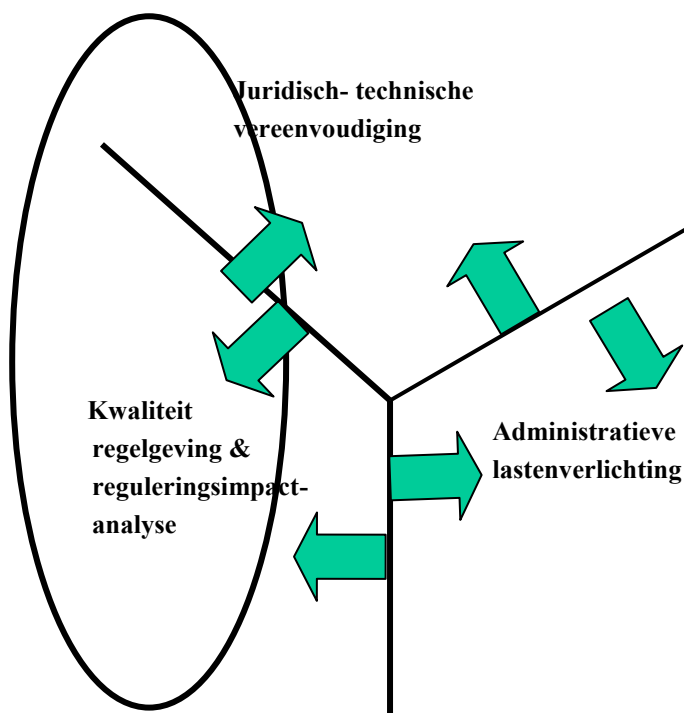
- ✓ *de administratieve lastenverlichting ;*
- ✓ *de ontwikkeling van de kennismaatschappij ;*
- ✓ *een betere markt verwerking ;*
- ✓ *een beter bestuur*

Het reguleringsmanagement moet een integraal onderdeel uitmaken van het wetgevingsbeleid en van de beleids- en beheerscyclus."

3. Driesporenbeleid

Het is wenselijk dat gelijktijdig wordt gewerkt op de drie sporen van het reguleringsmanagement, met name deze van de administratieve lastenverlichting, de juridisch-technische vereenvoudiging en de reguleringsimpactanalyse ex ante en ex post (zie schema).

Schema: driesporenbeleid reguleringsmanagement



Het nut van een gelijktijdige aanpak van deze sporen kan geïllustreerd worden door volgende overwegingen:

- Eén van de componenten van administratieve lastenverlichting zijn de juridische informatiekosten van de burgers en bedrijven. Om deze te reduceren zijn juridisch-technische vereenvoudigingsprojecten noodzakelijk.
- Bij vereenvoudiging van administratieve formaliteiten botst men vaak op elementen die in regels (decreten, besluiten) zijn vastgelegd. In dit geval is het onmogelijk de administratieve lastenverlichting (ALV) te realiseren zonder de regelgeving te wijzigen²².
- Omgekeerd is het zo dat opportuniteiten voor juridisch-technische vereenvoudiging vaak pas aan het licht komen na een procesanalyse. Burgers (die bijv. willen bouwen, een zaak opstarten) komen in aanraking met regels uit diverse rechtstakken. Vaak wordt de overcomplexiteit pas duidelijk bij het in kaart brengen van deze processen. Vanuit de procesanalyse kunnen ideeën ontstaan voor vereenvoudiging van de regelgeving.
- Het arbeidsintensief karakter van de juridisch-technische controle ex ante wordt mede veroorzaakt door het niet optimaal geordend zijn van het juridisch bronnensysteem. Een juridisch-technische vereenvoudiging zal er voor zorgen dat in de toekomst minder energie nodig is voor dergelijk juridisch-technische toetsing, hetgeen meer middelen vrijmaakt voor beleidsmatig-inhoudelijke toetsing.
- Daarmee verband houdend: een optimale juridisch-technische ordening levert tijdswinst op voor al wie belast is met een RIA (reguleringsimpactanalyse). Voor een dergelijke opdracht dient de betrokkene zich immers een goed beeld te vormen van de huidige juridische situatie.
- Ex ante evaluaties van regelgeving dringen zich ook op om de gerealiseerde lastenverlichting niet te laten ongedaan maken door nieuwe regelgeving die gebaseerd is op een onderschatting van de uitvoeringskosten.

4. Basisscenario voor de globale aanpak van het reguleringsmanagement

Voor de concrete uitwerking van het reguleringsmanagement komt voor wat betreft omvang, aard en draagwijdte volgend basisscenario in aanmerking (zie tabel):

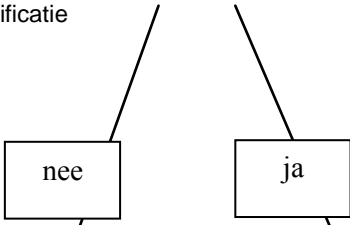
- Wat de *administratieve lastenverlichting* betreft wordt aanbevolen te opteren voor een hoog tempo en zo een zo groot mogelijke impact, gezien de absolute prioriteit die de Vlaamse regering hieraan wenst te geven. Vandaar dat in het basisscenario een *globale, grondige en structurele aanpak* wordt voorgesteld.
- Met betrekking tot de *juridisch-technische vereenvoudiging* wordt geadviseerd om de beslissing omtrent de impact en het tempo pas te nemen na de uitvoering op korte termijn van een *voorbereidende studie*. Op basis van een eerste vooronderzoek uitgevoerd binnen het kader van deze opdracht blijkt dat een globale coördinatie of codificatieaanpak van de Vlaamse regelgeving kans op succes kan bieden voor het

²² Het jaarverslag van de federale Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) 1999-2000, vermeldt in dit verband: "Aan de oorsprong van veel administratieve lasten ligt meestal een complexe, weinig gecoördineerde wetgeving die tot in het kleinste detail alle aspecten en iedere uitzondering wenste te regelen. Dit leidt vaak tot wetteksten en uitvoeringsbesluiten waarin de doelstelling ondergeschikt is aan de regels. Als gevolg daarvan wordt aan de overheidsdiensten weinig ruimte gelaten om hun administratieve procedures aan te passen aan de realiteit van het terrein en aan de steeds sneller evoluerende technische mogelijkheden." (p. 105).

substantieel verminderen van het volume van de Vlaamse regelgeving. Gezien de grote impact van deze optie op het regelgevingsbeleid, is het noodzakelijk dat via een voorbereidende studie een beter beeld wordt verkregen over de toegevoegde waarde, de haalbaarheid en de kostprijs ervan. In afwachting van deze beslissing kunnen in het jaarlijks actieplan reguleringsmanagement concrete projecten worden opgenomen. Onafgezien de resultaten van de voorbereidende studie wordt alleszins voorgesteld de Vlaamse Codex alleszins versneld te vervolledigen.

- Wat de *reguleringsimpactanalyse* betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen een grondige en een lichte *impactanalyse*, zowel *ex ante* als *ex post*. Om meer kracht te geven aan de lichte *impactanalyse* wordt voorgesteld dat de kenniscel, zo mogelijk gecombineerd met het wetgevingstechnisch advies, een *conformiteitstoets* uitvoert van de voorgenomen regelgeving.

Tabel: Basisscenario

<p><u>Administratieve lastenverlichting (ALV)</u> Doel: substantiële Lastenverlichting Expertise: projectmanagement, ICT, bestuurskunde, procesanalyse.</p>	<p><u>Juridisch-technische vereenvoudiging</u> Doel: substantiële vereenvoudiging regelgeving Expertise: juridisch</p>		<p><u>Reguleringsimpact analyse ex ante en ex post (RIA)</u> Doel: RIA op systematische wijze inbouwen en kwaliteit regelgeving verbeteren Expertise: vnl. sociaal-wetenschappelijk, ook bestuurskundig en juridisch</p>
<p>Vooraf: Stap 1: vastleggen strategische doelstellingen, structuur en methodiek, standaarden en normen Stap 2: Informaticatechnisch: 1 databank Stap 3: (volledig) inventariseren van formulieren en indelen in clusters</p>	<p>Vooraf: Stap 1a: versnelde vervollediging Vlaamse Codex Stap 1b: voorbereidende studie coördinatie of codificatie van regelgeving Beslissingsmoment i.v.m. coördinatie of codificatie</p> 		<p>Vooraf: [inventarisatie voorgenomen regelgeving en projecten] vastleggen methoden en technieken: procedure met grondige ex ante RIA procedure met lichte ex ante RIA (checklists) procedures ex post RIA vastleggen selectie-mechanisme keuze procedure vastleggen van procedurele maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving</p>
<p>Stap 4a: grondige vereenvoudigingsprojecten rond geprioritiseerde clusters</p>	<p>Stap 2: Selectie vereenvoudigings-/uitwiedprojecten</p>	<p>Stap 2: vastleggen strategische doelstellingen, standaarden en methodiek</p>	<p>Stap1: selectie van de aan grondige RIA onderworpen regelgeving</p>
<p>Stap 4b en 4c: éénmalige, volledige vereenvoudigings-operatie van formulieren/ processen op basis van "common sense" en technische harmonisatie.</p>	<p>Stap 3: Uitvoering projecten</p>	<p>Stap 3: vereenvoudigings-/ uitwiedprojecten Indien <i>gefaseerde aanpak</i>: beperkt tot geprioritiseerde clusters/akten Indien <i>globale aanpak</i>: alle clusters en akten</p>	<p>Stap 2: hetzij uitvoering grondige RIA hetzij invullen checklist lichte RIA met aansluitende conformiteitstoets</p>

<p>Stap 5: jaarlijks onderhoud per cluster + correcties vanuit R.I.A of juridisch-technische vereenvoudiging. (Stappen 6-7-8: i.f.v. e- government)</p>	<p>Stap 4: Jaarlijks onderhoud + correcties vanuit R.I.A of ALV</p>	<p>Stap 4: coördinatie- /codificatieprojecten. Indien <i>gefaseerde aanpak</i>: beperkt tot geprioritiseerde clusters/akten Indien <i>globale aanpak</i>: alle clusters en akten Stap 5: jaarlijks onderhoud per cluster + correcties vanuit R.I.A of ALV</p>	<p>Stap 3: jaarlijkse evaluatie regelgevingsprocedures en RIA en bijsturing</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

5. Administratieve lastenverlichting

Met betrekking tot de administratieve lastenverlichting dient ons inziens prioriteit verleend te worden aan de clusters die bepaald zijn in het kader van de invoering van het e-government: bouwen en wonen; bedrijvenloket; werken; zorg en welzijn; Vlaamse en lokale fiscaliteit; milieu.

Hiernavolgend stappenplan laat toe tot een geïntegreerde aanpak van de administratieve lastenverlichting te komen op basis van een proces- en systeemdenken:

- stap 1: bepalen strategische doelstellingen, standaard en methodiek
- stap 2: programmeren centrale formulerendatabank
- stap 3: inventariseren alle bestaande formulieren van de Vlaamse overheid
- stap 4a: grondig vereenvoudigingsproject (procesre-engineering) rond prioritaire clusters
- stap 4b: technische harmonisering alle bestaande formulieren op basis van "handleidingformulieren"
- stap 4c: snellere 'common sense' vereenvoudigingsprojecten rond alle andere clusters
- stap 5: jaarlijkse onderhoud
- stap 6: lastenverlichting door online downloadbaar maken van de geïnventariseerde formulieren (e-government)²³
- stap 7: lastenverlichting door online invulbaar maken van de geïnventariseerde formulieren (e-government)²⁴
- stap 8: lastenverlichting door koppelen overheidsdatabanken

6. De juridisch-technische vereenvoudiging

Met betrekking tot de juridisch-technische vereenvoudiging kan gestart worden met het opnemen van concrete vereenvoudigingsprojecten in het jaarlijks actieplan.

Niettemin kan overwogen worden de juridisch-technische vereenvoudiging aan te pakken door een structurele en globale coördinatie/codificatie van de Vlaamse regelgeving.²⁵ Aan de Vlaamse regering is in dit verband voorgesteld om, alvorens een definitieve beslissing te nemen tot deze structurele en globale coördinatie/codificatie om op relatief korte termijn een

²³ Deze stap is enkel realiseerbaar binnen het kader van een e-government omgeving.

²⁴ Deze stap is enkel realiseerbaar binnen het kader van een e-government omgeving.

²⁵ Zie in dit verband de bijdrage van Gerrit De Geest in dit nummer.

voorbereidende studie te laten uitvoeren teneinde de toegevoegde waarde, de haalbaarheid en de kostprijs ervan te kunnen inschatten.

7. Beleidsmatige (ex ante en ex post) evaluatie: regulatory impact analysis

Bij de 'regulatory impact assessment' (reguleringsimpactanalyse - RIA) wordt systematisch nagegaan welke (directe en indirecte) effecten de toepassing van een welbepaalde bestaande of voorgenomen regel heeft of zal hebben voor zowel de klant (burger, bedrijven, andere overheidsinstellingen) als voor de instanties die moeten instaan voor de toepassing, uitvoering en handhaving van de regels.

Deze effecten kunnen nadelig zijn zowel voor de klant als voor de toepassende en handhavende instantie, in dit geval spreken we van *kosten*. De effecten kunnen voordelig zijn voor de klant. In dit geval spreken we van *batens*.

Er dient benadrukt te worden dat de 'reguleringsimpactanalyse' niet beperkt is tot batens en kosten die monetair te vertalen zijn. Ook niet in geld waardeerbare kosten en batens moeten in een RIA betrokken worden. Dit laatste stelt uiteraard de vraag naar de methodologie van de raming ('assessment') van deze kosten en batens.

Bij deze *kosten- en batensraming* kunnen ondermeer aan bod komen:

- de maatschappelijke batens (o.a. lastenverlichting, meer productieve 'incentives', een betere allocatie van risico's, lagere transactiekosten, gemakkelijker toegang tot de markt, prijsvermindering, kwaliteitsverbetering van goederen en diensten, concurrentievermogen, positieve effecten op de samenleving) (*maatschappelijke batentoets*);
- de maatschappelijke kosten (o.a. bijkomende administratieve kosten, opheffen van sociale bescherming, hoger risico tot bedrog via informatie-asymmetrieën, negatieve externe effecten, publiek goed-problemen, negatieve effecten op de samenleving) (*maatschappelijke kostentoets*);
- de impact op de belastingdruk voor de betrokken categorieën (*belastingtoets*);
- de handhaafbaarheid (bijv. kosten voor een gewenst niveau van handhaving van de nieuwe regulering zoals inspectie, politieel onderzoek, betwistingen voor de rechtbank) (*handhaafbaarheidstoets*);
- de administratieve kosten i.e. de effecten op de werklust van de administratie, problemen bij de uitvoering (*administratieve kostentoets*).

De evaluatie ex ante van geselecteerde voorstellen van regelgeving zal een toetsing van de effectiviteit als de efficiëntie moeten omvatten.

Onder *effectiviteit* wordt verstaan de mate waarin met de administratieve procedure of regelgeving het doel ervan, zoals aangegeven in de beleidscontext (bijv. de regeringsverklaring) of in de toelichting wordt bereikt.

Bij een dergelijk onderzoek kan onder meer nagegaan worden:

- wordt de juiste doelgroep bereikt?

- zijn er genoeg administratieve en politieke middelen voorzien om het gewenste niveau van handhaving te bereiken?
- zal het effect van de maatregel niet gecompenseerd worden door ontwijkend gedrag van de burger, van bedrijven en van besturen?
- zal de kwaal die men met de remedie tracht te bestrijden zich niet verplaatsen naar andere sectoren zodat de remedie uiteindelijk erger wordt dan de kwaal?
- wordt de capaciteit van het bestuur die de maatregel moet toepassen niet overschat?
- creëert men door de maatregel geen oncontroleerbare administratieve machtspositie, die aanleiding geven tot willekeur?
- remt de maatregel de bereidheid tot investeren en innoveren niet af?
- remt de maatregel de bereidheid nieuwe informatie te verwerven niet af?
- worden door de maatregel geen inefficiënte structuren beschermd?
- leidt de maatregel tot een goede allocatie van het risico?
- drijft de maatregel de transactiekosten niet op?
- brengt de maatregel geen regressieve herverdeling teweeg?
- reduceert de maatregel informatie- asymmetrieën?
- reduceert de maatregel monopolieposities en bevordert hij de competitie?
- creëert de maatregel geen publiek-goed problemen?
- internaliseert de maatregel de externe effecten?
- etc

Onder *efficiëntie* wordt verstaan de verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte resultaten (output). In feite komt dit neer op het ex ante uitvoeren van een kosten-batenanalyse in de strikte zin van het woord.

Daarnaast kunnen binnen het reguleringsmanagement ook getoetst worden:

- de compatibiliteit met de Europese regelgeving;
- de compatibiliteit met de Belgische bevoegdheidsverdeling;
- de noodzakelijke coördinatie o.a. nagaan welke regels gesitueerd buiten het eigenlijke project, moeten aangepast worden tengevolge van het voorstel (*coördinatie-toets*).

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een grondige en een lichte impactanalyse.

Grondige impactanalyse

Een grondige impactanalyse van de effecten van een regelgeving (bestaande of voorgenomen) vergt veel tijd, inspanningen en expertise. Het is evident dat de kosten van een RIA de baten ervan (verbetering van de regelgeving of realisatie van administratieve lastenverlichting) niet mag overtreffen. Dit zou het geval zijn indien men voor kleine aanpassingen met beperkte draagwijdte uitvoerige studies zou ondernemen. 'De minimis non curat praetor' moet ook voor de RIA een stelregel zijn.

Een grondige RIA zal in aanpak verschillen naargelang deze ex ante of ex post is.

Bij *ex post* gaat het om een analyse van een regel die reeds bestaat en reeds een tijd vigeert. De baten ervan werden reeds gerealiseerd en de kosten reeds gemaakt. Zij moeten dus *ex post* getraceerd worden en begroot worden. Hiervoor bestaat een veelheid van methodes zoals de regressieanalyse, business test panels, enquêtes, analyse van prijsevoluties, analyse van zakencijfers, van tewerkstelling, enz.

In een aantal gevallen zal men bij de (ex post) RIA kunnen terugvallen op een bestaand wetenschappelijk kader waarbij de algemene kosten en baten van een bepaalde type van regulering reeds werden geïdentificeerd. In deze gevallen zijn grote bijkomende wetenschappelijke onderzoeken over de aard van de betrokken kosten en baten overbodig en moet slechts overgegaan worden tot een zo mogelijk kwantificeerbare schatting ervan ('assessment'). In deze gevallen is 'outsourcing' wellicht niet nodig. Eens de kenniscel en de beleidsdomeinen hun methodologie hebben vastgelegd kunnen deze RIA's volledig binnen de beleidsdomeinen, eventueel begeleid door de kenniscel, geschieden. Bij regelgeving waar een dergelijk wetenschappelijk kader van kosten en baten ontbreekt zal wellicht tot 'outsourcing' moeten overgegaan worden.

Bij een *ex ante-toetsing* wordt de RIA een stuk speculatiever. In dit geval moet men toekomstige baten en kosten inschatten. Uiteraard wordt het speculatieve karakter gereduceerd wanneer er analoge reguleringen in vergelijkbare buitenlandse situaties bestaan. In dit geval kan men, na uitzuivering van zuiver buitenlandse variabelen en inbreng van zuiver binnenlandse variabelen, min of meer betrouwen op de RIA desgevallend in het buitenland gemaakt.

Wanneer geen wetenschappelijke consensus bestaat over de kosten en baten van voorgenomen regelgeving, zal een grondige RIA quasi onmogelijk zijn. De beleidsmakers kunnen immers geen jaar of meer wachten totdat er via 'outsourcing' een wetenschappelijke theorie over de effecten van deze voorgenomen regelgeving wordt ontwikkeld. In dit geval zal een lichte RIA volstaan en zal men 'for the good and the worse' de effecten van de regel moeten afwachten. Deze kan later aan een 'ex post'-toetsing onderworpen worden. De instanties belast met RIA zullen dit bijgevolg moeten opnemen in een planning op langere termijn.

De 'ex ante'-toetsing verschilt tenslotte nog op een ander punt van de 'ex post'-toetsing. Bij de 'ex ante'-toetsing is het mogelijk de RIA 'ab ovo' toe te passen, d.w.z. op een ogenblik dat de regelgeving nog niet uitgewerkt is en er dus nog alternatieve mogelijkheden bestaan. De Vlaamse regering kan bijvoorbeeld als doelstelling de reductie van een bepaalde emissie voorstaan, maar de methode van reductie openlaten. Er kan dan gekozen worden voor 'command and control', voor positieve (subsidies) of voor negatieve (fiscale) incentives. De pluraliteit van alternatieven bij 'ex ante' RIA maakt het waarschijnlijker dat buitenlandse voorbeelden voorhanden zijn en dat de ervaringen met de verschillende alternatieven kunnen vergeleken worden. Dit gegeven maakt het uitvoeren van plausibele 'ex ante'-RIA's meer haalbaar. Bovendien is het een stevig argument voor een 'ab ovo'-benadering bij de 'ex ante'-RIA.

Grondige impactanalyses vereisen een hoge methodologische scholing en goede wetenschappelijke background. Wetenschappelijk gezien staan deze RIA's het verst op punt

in de Verenigde Staten, hetgeen voor een deel verband houdt met de lange traditie terzake. De beslissing van de Vlaamse regering om frequenter een beroep te doen op RIA zal ongetwijfeld leiden tot de verdere ontwikkeling van de benodigde expertise in Vlaanderen. De kenniscel reguleringsmanagement heeft terzake een belangrijke rol voor de ontwikkeling van de expertise en een vormende opdracht.

Lichte impactanalyse via checklists en conformiteitstoets

De lichte 'ex ante'-RIA wordt ons inziens het best gevoerd via een checklist. In deze checklist worden de belangrijkste aandachtspunten omtrent de *voorgenomen* regelgeving uitgewerkt. Het is dus belangrijk dat deze checklist in een vroeg stadium van de besluitvorming wordt gehanteerd.

De checklist mag relatief lang zijn als men aan de invullers maar de mogelijkheid laat bepaalde items niet in te vullen wegens irrelevant of ontoepasbaar. De checklist is hoofdzakelijk een memo-middel. Het brengt punten onder de aandacht die ook goede beleidsmakers wel eens zouden durven vergeten. In de checklist moeten vragen gesteld worden die op relatief korte termijn en met weinig inspanningen kunnen beantwoord worden.

Een belangrijk onderdeel van checklists is het inschatten van het effect op de administratieve lasten van de burger. Op korte termijn zal deze inschatting zich beperken tot de vraag of informatie aan de burger moet worden opgevraagd voor de uitvoering van de regelgeving, of deze informatie speciaal moet worden aangemaakt door de burger, of deze via bestaande formulieren kan worden ingewonnen etc...

Vele vragen in de checklists vergen een zekere achtergrondkennis van de invuller. Zo vergen vragen naar het respecteren van het gelijkheidsbeginsel een minimale kennis van de interpretatie die het Arbitragehof geeft aan de grondwettelijke bepalingen terzake. Zo ook veronderstellen vragen naar de juiste keuze van het 'instrument' een goed inzicht in de moderne rechtseconomische theorieën over regulering²⁶ en *public enforcement*.²⁷

Een belangrijke taak van de kenniscel zal dan ook zijn het schrijven van didactische handleidingen, die de wetenschappelijke theorieën achter de vraagstelling van de checklists op een toegankelijke manier samenvatten. Op basis van die literatuur kunnen eenvoudige vuistregels worden gedistilleerd waarmee soms substantiële verbetering aan de regelgeving of procedures kunnen worden aangebracht.²⁸

²⁶ Zie bijvoorbeeld Ogus (1994) of Bouckaert en De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), en vooral hoofdstukken 5000, 5110 en 2300.

²⁷ Zie bijvoorbeeld Bouckaert en De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), en vooral hoofdstukken 8000, 9000, 9200, 9300 en 9400.

²⁸ Een mooi voorbeeld biedt Nobelprijswinnaar Gary Becker's theorie over *optimal enforcement* (1968). Volgens Becker is het in het algemeen beter met steekproefsgewijze controlesystemen te werken (waarbij de pakkans voor de overtreder kleiner is dan 100%, bijv. slechts 5%) dan met algemene controles (waarbij de pakkans voor de overtreder gelijk is aan 100%). De reden is dat de eerste soort controles kunnen volstaan om potentiële overtreders te ontraden, op voorwaarde dat de sanctie hoog genoeg wordt gezet om de kleinere pakkans te compenseren. Beide soorten controles werken dus om naleving af te dwingen, maar het steekproefsgewijze controlesysteem kost slechts een fractie aan controleurs en administratieve lasten voor de burgers.

Op korte termijn is het wenselijk checklists zo op te stellen dat de aandacht wordt gericht naar een evaluatie van de regelgevingsprocedure (bijv. werd gesproken met stakeholders, met experten?), naar een duidelijke explicitering van de doelstellingen en naar een beschikbaar onderzoek met betrekking tot de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en hoogte van de administratieve lasten.

Aanbevolen wordt dat de Vlaamse regering op voorstel van de kenniscel reguleringsmanagement op relatief korte termijn de procedure voor de impactanalyse vastlegt (inclusief keuze tussen grondige of lichte impactanalyse – selectiviteit in de toepassing) en hierbij tevens voorstelt welke checklist wordt gebruikt. Initieel zou kunnen vertrokken worden van de “Lijst van beoordelingscriteria voor het overwogen overheidsinitiatief en het kwalitatief onderzoek van de regelgeving” zoals gevoegd bij het verslag van de commissie voor Institutionele en Bestuurlijke hervorming en ambtenarenzaken van het Vlaamse Parlement (23 april 2001). Het verder uitwerken en verfijnen van deze checklists is een belangrijke taak voor de kenniscel.

Het onderzoeksteam heeft voorgesteld dat de voorontwerpen van decreet en de ontwerpbesluiten van de Vlaamse regering, die onderworpen worden aan een lichte RIA (checklist), een *conformiteitstoets* ondergaan. In deze toets wordt nagegaan of de algemene beginselen van goede regelgeving werden nageleefd. In het bijzonder zal nagegaan worden of de checklist behoorlijk werd ingevuld. Het betreft aldus een methodologische en niet een inhoudelijke toets. Het spreekt voor zich dat de Vlaamse regering zelf beslist over de gevolgen die zij verbindt aan de conformiteitstoets.

Deze toetsing gebeurt vóór de agendering op de vergadering van de Vlaamse regering op aanvraag van de betrokken administratieve entiteit. De toetsing wordt opgenomen in de procedure betreffende het wetgevingstechnisch en taalkundig advies²⁹ en wordt aan de betrokken administratieve entiteit in principe verstrekt binnen 4 werkdagen.

Het advies van de kenniscel reguleringsmanagement zou dan bij het (voor-)ontwerp worden gevoegd (samen met het wetgevingstechnisch en taalkundig advies) op het ogenblik dat dit ter goedkeuring aan de minister en/of de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Een afschrift van het advies zou worden overgemaakt aan de stafdienst³⁰ van de minister-president.

Dank zij de conformiteitstoets beschikt de kenniscel over een efficiënt middel tot kwaliteitsbewaking. Bovendien zal de conformiteitstoets de beleidsdomeinen aanzetten tot een methodologisch verantwoorde invulling van de checklist.

8. Conclusie

Het siert de Vlaamse Regering dat zij het moeilijke pad van het reguleringsmanagement wil bewandelen.

²⁹ Dit betekent dat de omzendbrief VR Omzendbrief VR2000/04 betreffende de wetgevingstechniek wordt aangepast.

³⁰ De stafdienst verleent deskundig advies aan de minister-president over alle punten die geagendeerd worden op de vergadering van de Vlaamse regering.

Deze bijdrage heeft een voorstel geschetst voor de globale aanpak van het reguleringsmanagement in Vlaanderen.

Elke burger zou er wel bij varen indien de Vlaamse Overheid haar ambitieuze doelstellingen, al is maar ten dele, kan realiseren.

Juridisch-technische vereenvoudiging, codificatie en reguleringsmanagement*

Gerrit De Geest - Universiteit Utrecht en Universiteit Gent

1. Inleiding

Helder geformuleerde rechtsregels, vrij van inconsistenties en anomalieën, en perfect gestructureerd in grotere gehelen is een ideaal dat als dusdanig door niemand wordt betwist. Algemeen leeft echter het gevoel dat de huidige regelgeving complexer is dan strikt noodzakelijk. Regelgeving is vaak onduidelijk, inconsistent, verouderd of slecht geordend.

Achter dit grote spanningsveld tussen droom en werkelijkheid schuilt in wezen een management-problematiek. Het is het gevolg van een imperfecte organisatie. Het is op deze management aspecten dat we in dit artikel zullen ingaan, waarbij we bijzondere aandacht zullen besteden aan juridisch-technische vereenvoudigings- en codificatieprojecten.

Onze analyse is ingedeeld als volgt. In sectie 2 zullen we dieper ingaan op de gelijkenissen tussen de organisatie van de productie van rechtsregels en de organisatie van andere productieprocessen. We zullen argumenteren dat heel wat managementprincipes ook opgaan voor regelgevingprocessen. Sectie 3 geeft een overzicht van de componenten van juridisch-technische vereenvoudiging en de daarbij horende vereenvoudigingsmethodiek. In sectie 4 wordt het onderlinge verband tussen projecten in verband met juridisch-technische vereenvoudiging, administratieve lastenverlichting en regulatory impact analyses onderzocht. We zullen argumenteren dat juridisch-technische vereenvoudigingsprojecten niet enkel waardevol zijn op zichzelf, maar ook projecten rond administratieve lastenverlichting en impact analyse goedkoper en doeltreffender maken. Ideaal zou dus zijn dat een grootschalige éénmalige uitwied- en herordeningsoperatie plaatsvindt, en dat vanaf dan wijzigingen en vernieuwingen zodanig in het geheel worden ingelast, dat het geheel opgeruimd blijft. Maar zijn dergelijke grootschalige operaties managementmatig haalbaar? In sectie 5 analyseren we waarom codificatieprojecten in het verleden vaak mislukten of ernstige vertraging opliepen. In sectie 6 tenslotte ontwikkelen we een stappenplan voor juridisch-technische vereenvoudiging. De centrale vraag daarbij is in welke volgorde welke deelprojecten dienen te worden afgewerkt om een grootschalige juridisch-technische vereenvoudiging zo goedkoop mogelijk te houden.

* Gerrit De Geest, hoogleraar Economisch Instituut/CIAV, Universiteit Utrecht en docent Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent. Email: gerrit.degeest@rug.ac.be. De tekst van dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op het rapport aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Kenniscel* Reguleringsmanagement, juni 2001, waarvan ondergetekende één van de auteurs was. De auteur dankt Hubert Bocken, Rogier De Corte, Michael Faure, Ewoud Hondius, Patricia Popelier, Matthias Storme en andere collega's, evenals de vele geïnterviewde stakeholders voor waardevolle suggesties.

Vooraf een korte noot over de bestaande wetenschappelijke literatuur. De problematiek van onvolmaakte regelgeving wordt aangeraakt in de juridische, de bestuurskundige, de rechtseconomische en de public choice literatuur.

In de juridische literatuur – deels vanuit een rechtstheoretische, deels vanuit een traditioneel legistische, deels vanuit een recht & informaticahoek – ³¹ zijn reeds lang aanklachten te vinden tegen de ‘wetsinflatie’, het gebrek aan systematisering van de wetkrachtige akten (minder wetboeken, meer ongecoördineerde ad hoc regelgeving) en de talloze inconsistenties en onduidelijkheden waarmee juristen dagelijks geconfronteerd worden. In de meer recente publicaties wordt ook dieper ingegaan op mogelijke deeloplossingen (met name op informaticatechnisch gebied), maar een echte managementmatige analyse van de problematiek ontbreekt.

Uit bestuurskundige hoek (‘public management’) literatuur is vrij recent – onder meer onder impuls van de OESO – een belangrijke internationale literatuur gegroeid³². De meeste aandacht gaat uit naar *regulatory impact analyses* (RIA). De idee is dat rechtsregels zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) op hun effecten moeten worden getoetst. Een van de belangrijkste effecten zijn administratieve lasten voor de burgers. Er wordt aandacht besteed aan procesengineering en onderzocht welke procedures van totstandkoming van regelgeving de kans op het over het hoofd zien van effecten minimaliseren. Hoewel management aspecten ter sprake komen (zoals de term ‘reguleringsmanagement’ illustreert) zijn ons geen analyses bekend die specifiek handelen over het management van grote juridisch-technische vereenvoudigings- en codificatieprojecten.

In de moderne rechtseconomische literatuur is de idee duidelijk aanwezig dat er zoiets bestaat als de ‘productie van recht’.³³ De talloze publicaties over dit thema concentreren zich echter op de allocatieve efficiëntie en niet op de interne efficiëntie (X-efficiency). Er wordt onderzocht welke kwaliteit van rechtsbronnen als wetgeving, rechtspraak, gewoonterecht, etc.. mag worden verwacht, maar niet hoe je wetgevingsprocessen concreet moet organiseren. Ook de public choice levert weinig concrete inzichten op dat vlak.

³¹ In dit verband kunnen we vermelden (zonder volledigheid na te streven): Erauw, J., Bouckaert, B., Bocken, H., Gaus, H. en Storme, M. (eds.), *Liber Memorialis François Laurent*, Brussel, Story-Scientia, 1989 (grotendeels rond codificatieproblematiek), Dumortier, J., Penninckx, M. en Timmermans, Y., ‘Wie wordt nog geacht de wet te kennen? Een voorstel voor een betere toegankelijkheid van de Belgische wetgeving’, *Rechtskundig Weekblad*, 1992-93, 938-953, Adams, M. en Wintgens, L.J., *Wetgeving in theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1994. Van Damme, Marnix en Coremans, H., *Beginselen wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2001. Popelier, P., *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997. De Baene S., Van Kuyck R., Van Buggenhout B., ‘Normen voor goede kwaliteit van wetgeving’, *Rechtskundig Weekblad*, 1997-98, 833-847. Adams, M. en Popelier, P. (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België*, Antwerpen, Intersentia, 2000. Debaene, S. en Van Buggenhout, B. (eds.), *Informatietechnologie en kwaliteit van wetgeving*, Antwerpen, Intersentia, 2000. Moens, Marie-Francine e.a., *Agora-Lex project : Finaal rapport*, K.U. Leuven, 2001.

³² OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, Paris, OECD, 1997 en met name de synthese van Jacobs, S.H. (‘An overview of regulatory impact analysis in OECD Countries’). OECD, *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, (2000). Er is ook een Nederlandstalige public management literatuur ontstaan. Zie o.m. Van Humbeeck, P., ‘Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving’, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1999, 9-19 en Van Humbeeck, P., ‘Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen’, in Adams, M. en Popelier, P. (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 185-208..

³³ Bouckaert, Boudewijn en De Geest, Gerrit (2000), *Encyclopedia of Law and Economics*, (met name nrs. 9000 t.e.m. 9800), Cheltenham, Edward Elgar, gratis online raadpleegbaar via <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/>

Gegeven de hiaten in de literatuur moet deze bijdrage dan ook worden gezien als een 'proeve van' eerder dan als een analyse die kan bogen op een uitgebreide literatuur. Deze bijdrage is voor een deel een persoonlijke reflectie, die echter wel steunt op de uitgebreide stakeholders- en omgevingsanalyse die binnen het consultancyproject *Kenniscel Reguleringsmanagement*³⁴ werd gemaakt.

2. Productie goede regelgeving als managementprobleem

De productie van regelgeving is een proces dat in wezen sterke gelijkenissen vertoont met andere productieprocessen van andere goederen. Vanzelfsprekend is wat geproduceerd wordt geen alledaags product: rechtsregels. Maar hoe uit een bepaalde input een maximale output kan gehaald worden is als dusdanig een gewoon management probleem.

In de 'rechtsregelfabriek' zijn niet enkel de ministers, parlementsleden en leden van de kabinetten en administratie actief, maar ook leden van de rechterlijke macht (die lacunes opvullen en eventueel toepassingsproblemen ervaren), de rechtenfaculteiten, de pers, het middenveld en last but not least de vele gewone burgers die geconfronteerd worden met het recht in de praktijk en die nadenken over hoe bepaalde rechtsregels kunnen worden verbeterd. Allemaal samen presteren deze personen een groot aantal arbeidsuren per jaar. Dit is de input van de rechtsregelfabriek. De output is een rechtssysteem met een bepaalde kwaliteit: het bevat een bepaalde hoeveelheid lacunes, inconsistenties en anomalieën, een bepaalde hoeveelheid onbedoelde maatschappelijke effecten, en een bepaalde graad van structurering en toegankelijkheid.

De vraag is hoe met deze arbeidsuren een zo groot mogelijke kwaliteit van regelgeving kan worden geproduceerd. Of, anders gesteld, hoe een bepaalde gewenste kwaliteit met zo weinig mogelijk arbeidsuren kan worden bereikt. Om deze analogie aan te tonen, worden hieronder een aantal algemene managementproblemen opgesomd en geïllustreerd met voorbeelden uit het regelgevingproces.

Niet projectmatig werken

Veronderstel dat een bedrijf eerst 10.000 wagens van een nieuw type produceert, en pas dan zich de vraag stelt of het wel de moeite is dit type op de markt te brengen en uiteindelijk concludeert dat dit niet het geval is. Of veronderstel dat een banketbakker zonder veel planning aan zijn werk begint en pas op zondagochtend de huwelijksstaart voor zaterdagavond klaar heeft. Dit zijn absurde voorbeelden van slecht management. 'Bezint eer je begint' is een gezegde dat kort de noodzaak van projectmatig werken samenvat. Projectmatig werken houdt in dat vooraf de volgorde van taken en de evaluatiemomenten wordt vastgelegd, dat benodigde werkuren worden ingeschat en tijdschema's worden opgesteld, dat projectopvolging plaatsvindt, etc...Toch wordt dit principe niet steeds toegepast in de regelgevingsfabriek. Administraties bereiden nieuwe regelgeving voor die in een lade belanden. Niet afgewerkte wetsontwerpen en wetsvoorstellen worden weggegooid bij het begin van een nieuwe legislatuur. Voorbereidende studies leiden tot aanbevelingen die nooit op de politieke agenda komen.

³⁴ Project *Kenniscel Reguleringsmanagement*, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eindrapport juni 2001, Deloitte & Touche Management Solutions NV i.s.m. Center for Advanced Studies in Law and Economics (CASLE) van de Universiteit Gent en de sectie Publiekrecht van het advocatenkantoor Laga, Leterme en vennoten.

Flessenhalzen en ondercapaciteit

Deze problematiek sluit nauw aan bij de vorige. Veronderstel dat in een fabriek bij één enkel onderdeel van de lopende band onvoldoende arbeidskrachten worden ingezet. De totale productiviteit blijft ondermaats, omdat een keten zo sterk is als zijn zwakste schakel. Vanuit managementoogpunt is de oplossing eenvoudig: ofwel meer arbeidskrachten inzetten voor die specifieke taak, ofwel de taak laten vallen zodat er geen flessenhals meer ontstaat rond dit punt.

Een dergelijke problematiek kan ook bij regelgevingsprocedures ontstaan. Wanneer alle beslissingen genomen worden door een beperkt aantal ministers, die slechts over een beperkt aantal medewerkers beschikken, dan ontstaat daar vaak een flessenhals. Wanneer de facto de ministers voor normgeving zorgen en de taak van parlementsleden tot het controleren van de ministers is herleid, krijgen we een fabriek waarin meer arbeidsuren besteed worden aan de controle van de productie dan aan de productie zelf.

Bij ondercapaciteit ontstaat een *prioriteitenproblematiek*. Rond het bepalen van de geagendeerde prioriteiten ontstaat een strijd waarbij een deel van de schaarse nog resterende energie verloren gaat.

Soms bestaat er naast ondercapaciteit voor een bepaald onderdeel een overcapaciteit voor een ander onderdeel. Veronderstel dat binnen het bedrijf van een autoproducent de diverse ingenieurteams zonder overleg zelf aan de slag gaan, en twee teams tegelijkertijd dezelfde soort testen van remsystemen uitvoeren, terwijl geen enkel team eraan denkt een motor te ontwerpen. De remedie voor dit soort probleem is eenvoudig: het management dient een overzicht te hebben over wat door wie wordt geproduceerd en dient coördinatie van de activiteiten te coördineren. Ook in de regelgevingsfabriek zijn ondercapaciteitsproblemen voor een deel te wijten aan het feit dat beleidsmakers een onvoldoende overzicht hebben over de diverse op lager niveau genomen initiatieven.

Onvoldoende feedback mechanismen

Elk goed managementsysteem omvat de inbouw van feedback-mechanismen ter verbetering van de producten en productieprocessen. De nuttige informatie die op een bepaalde plaats over een bepaald product ontstaat, dient daarbij terecht te komen bij de eenheid die van die informatie dient gebruik te maken. De noodzakelijke correcties mogen niet te lang op zich laten wachten.

In een goed regelgevingsstelsel worden idealiter alle mogelijke signalen van mank lopende rechtsregels opgevangen en worden vervolgens binnen een redelijke tijdsspanne de nodige correcties aangebracht. Zowel voor regelgeving (decreten, besluiten, omzendbrieven) als voor administratieve formulieren en processen lijkt het aangewezen regelmatige (en idealiter zelfs jaarlijkse) onderhoudsmechanismen in te voeren. Een jaarlijks onderhoud wil niet zeggen dat de gehele regelgeving en alle administratieve procedures volledig opnieuw in vraag worden gesteld. Het wil wel zeggen dat de binnengekomen signalen (en voorstellen voor verbetering van de regelgeving of processen) elk jaar worden verwerkt.

Hoewel in diverse landen hieraan aandacht wordt besteed, is ons nog geen enkel land bekend dat een integraal systeem heeft ontworpen om op een systematische wijze signalen op te vangen en te verwerken.

Signalen en ideeën voor verbetering van regelgeving of verlichting van administratieve lasten zijn op diverse plaatsen in de samenleving voorhanden: bij burgers en bedrijven (vaak verzameld door middenveldorganisaties), bij ambtenaren die belast zijn met de uitvoering

van de regels of de controle op de naleving; bij de Raad van State, bij het Hof van Cassatie (zie de voorstellen de lege ferenda in de jaarrapporten); bij Vlaamse parlementsleden, bij de Vlaamse Ombudsdienst, bij academici en bij advies- en overlegorganen.

Goed reguleringsmanagement houdt in dat al deze signalen worden opgevangen, worden bewaard in een databank en worden doorgegeven aan de beleidsdomeinen en de specifieke projectteams die nieuwe projecten terzake voorbereiden.

Daarbij zijn twee punten van belang om duplicatieve feedback te voorkomen. Een eerste bron van verspilling bestaat erin dat gebruikers uit het veld feedback moeten geven over manifeste tekortkomingen, die de producent zelf gemakkelijk had kunnen opmerken. Dit impliceert dat de regelgever zelf regelmatig controle- en uitwiedoperaties organiseert. Een tweede bron van verspilling bestaat erin dat zaken die reeds zijn gesignaleerd steeds opnieuw door anderen worden gesignaleerd. Dit kan worden vermeden door een voor iedereen (met name via het internet) toegankelijke, goed geordende lijst met reeds gemaakte opmerkingen.

Onvoldoende of inefficiënt gestructureerd informatiesystemen

Veronderstel dat het secretariaat van een bedrijf zodanig slordig is georganiseerd dat het de medewerkers telkens een paar uur kost om een gemaakte factuur terug op te zoeken. Of veronderstel dat een bibliotheek zo slecht is geordend dat het gemiddeld een dag kost om een boek te vinden.

Dit lijken absurde voorbeelden. Toch is er een graad van gelijkenis met de huidige normgeving. Het kan dagen opzoekingswerk kosten om te weten te komen welke normen er allemaal bestaan over een bepaald onderwerp. En zelfs na opzoekingswerk kan niemand met 100% zekerheid garanderen dat er geen nog oude, nooit afgeschafte rechtsregel over het hoofd werd gezien. Er bestaan vaak verschillende, op sommige punten intern tegenstrijdige wetskrachtige akten over eenzelfde materie. De juridisch-technische toetsing van nieuwe regelgeving slorpt dan ook bijzonder veel energie op. Onvoldoende structurering van regelgeving leidt op zijn beurt tot verdere versnippering: men kan dit vergelijken meteen slecht geordende bibliotheek waar nieuwe boeken op een willekeurige plaats worden gezet omdat een geen classificatiesysteem is uitgewerkt.

Idealiter is regelgeving perfect geordend. Dit houdt in dat de regelgeving per rechtstak wordt gecoördineerd/gecodificeerd. De aangebrachte ordening moet daarbij zodanig zijn ontworpen dat het systeem geordend blijft terwijl het groeit.

Onvoldoende incentives op micro-niveau

Grote organisaties functioneren dankzij de inzet van individuen. Een bedrijf dient ervoor te zorgen dat individuele medewerkers incentives hebben om te doen wat wenselijk is voor het geheel. Ook deze motiveringsproblematiek wordt soms over het hoofd gezien bij regelgevingsprocessen. Hebben burgers of ambtenaren die een (nieuw) probleem constateren (bijv. een onduidelijk formulier, ongewenste neveneffecten van een nieuwe regel) voldoende incentives om dit te rapporteren of om eventueel voorstellen te formuleren om het probleem te remediëren? Bij burgers en ambtenaren is motivatie hoofdzakelijk van morele aard: waardering krijgen voor positieve inzet, ook het gevoel krijgen dat dankzij hun inzet zaken worden gewijzigd. Managementsystemen moeten hiermee rekening houden. Waardering kan onder meer gegeven worden door naamvermelding. In sommige fabrieken krijgen arbeiders die goede voorstellen deden tot verbetering van (vaak kleine) elementen

van het productieproces een eervolle vermelding. In de wetenschappelijke wereld 'scoren' individuele onderzoekers door hun naamvermelding op publicaties. In een voetnoot of 'acknowledgement' danken zij op hun beurt al hen met nuttige commentaar heeft geholpen. Bij rechtsregels ontbreekt voorlopig nog een dergelijke 'acknowledgment' rubriek. Naast die naamsvermelding ('ere wie ere toekomt') dient ook de ondercapaciteit aangepakt te worden. Ondercapaciteit om aan gesignaleerde problemen een gevolg te geven, kan er de oorzaak van zijn dat actoren niet langer de moeite doen problemen te signaleren. De belangrijkste incentive voor burgers, bedrijven en organisaties om suggesties te rapporteren is het besef dat aan hun signalen ook aandacht zal worden besteed.

Onvoldoende aandacht voor het geheel

De meeste bedrijven produceren meer dan één product. Voor elk product omvat het productieproces heel wat componenten. Een vaak voorkomende fout bestaat erin dat het management enkel aandacht besteedt aan een paar belangrijke producten of componenten, en zo de rest van de producten uit het oog verliest. Kwaliteitszorg moet echter integraal zijn: alle elementen moeten regelmatig worden getoetst.

Politici en media hebben in de praktijk slechts belangstelling voor een gedeelte van het rechtssysteem. Een heel groot gedeelte van het rechtssysteem krijgt onvoldoende aandacht; toch is het belangrijk dat ook dit gedeelte 'onderhouden' wordt. Het feit dat de administratieve lasten en juridische informatiekosten zo hoog zijn opgelopen, houdt vooral verband met die duizenden kleine regels die nooit tot op de politieke agenda geraken.

Inefficiëntie tengevolge van een gebrek aan interne standaardisatie

In de moderne economische literatuur wordt steeds meer aandacht besteed aan een bijzondere vorm van marktfaling: een gebrek aan standaardisatie in de samenleving.³⁵ Ditzelfde probleem situeert zich ook binnen bedrijven. Een gebrek aan interne standaardisatie is een belangrijke bron van inefficiëntie. Een typisch voorbeeld is een bedrijf waar de diverse afdelingen met verschillende softwarepakketten werken, zodat hun bestanden intern niet uitwisselbaar zijn. Het totstandbrengen van interne standaardisatie is dan ook een belangrijke managementstaak. Voorbeelden zijn: gestandaardiseerde formulieren, gestandaardiseerde evaluatiemethoden, gebruik van perfect geïntegreerde software pakketten.

Hoewel via legistische normen voor een bepaalde mate van standaardisering is gezorgd (zoals de indeling in 'delen', 'boeken', 'titels', 'hoofdstukken', en 'afdelingen'), ontbreken voorlopig nog standaarden over bijvoorbeeld ID-nummeringssystemen en XML-standaarden.

3. Componenten complexiteit regelgeving en vereenvoudigingsmethodiek

Zoals hoger besproken leeft in de meeste landen het gevoel dat het recht complexer is dan strikt noodzakelijk. Een aantal landen hebben de intentie te streven naar het 'vereenvoudigen' van de regelgeving. In de hierna volgende analyse onderzoeken we de

³⁵ Voor een synthese van de literatuur, zie Page, William H. and Lopatka, John E. (2000), '0760 Network Externalities', in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, I, Cheltenham, Edward Elgar, 952-980.

oorzaken van de *over-complexiteit* van regelgeving ³⁶ veroorzaken en de bijhorende vereenvoudigingsmethodiek.

Verouderde regels

Het kan hier gaan om (a) regels die hun maatschappelijke relevantie hebben verloren (een maatschappelijk probleem trachten op te lossen dat niet meer bestaat); (b) regels die niet (meer) worden toegepast; dit maakt het rechtssysteem complexer dan noodzakelijk en creëert rechtsonzekerheid (de burger is nooit zeker dat de regel ook in de toekomst niet zal toegepast worden); (c) regelgeving die algemeen als verouderd wordt aangevoeld, d.w.z. nog wel toepasbaar (en toegepast) maar niet meer aangepast aan de maatschappelijke evoluties en daarom teveel onbedoelde neveneffecten creërend.

Vereenvoudigingsmethodiek: Uitwied- en vereenvoudigingsprojecten zijn noodzakelijk. Optimaal lijkt:

- (a) een eenmalige globale uitwiedoperatie, waarbij de gehele regelgeving wordt doorgelicht (bijvoorbeeld door uitwied-projectteams per beleidsdomein, met gebruikmaking van ideeënbus);
- (b) vervolgens een jaarlijks onderhoud (per beleidsdomein, met gebruikmaking van ideeënbus).

Onvoldoende gestructureerde regelgeving

Goede structuring (ordening) is een algemene vereiste voor elke vorm van informatiemanagement (een goed boek bijvoorbeeld heeft een logische en overzichtelijke indeling; een goede bibliotheek heeft een goed uitgewerkt classificatiesysteem, ...). In bijna alle hedendaagse rechtssystemen (ook het Vlaamse) is de manier waarop het regelgeheel is gestructureerd echter voor verbetering vatbaar (vb. 6 niet-geïntegreerde decreten over eenzelfde materie). Fundamentele oorzaken hiervan zijn:

- (a) Het ontbreken van een strategische visie over de optimale structuur zelf (er wordt niet bepaald waar men naar toe wil).
- (b) De legistische gewoonte om artikelen doorlopend te nummeren. Dit impliceert dat nieuwe artikels enkel kunnen worden ingelast als 'bis', 'ter', etc. Na verloop van tijd gaat de regelgever dan gemakshalve nieuwe bepalingen in een apart decreet zetten.
- (c) De legistische gewoonte om bij het bepalen van een structuur (in titels, hoofdstukken, afdelingen,...) enkel rekening te houden met de reeds bestaande artikelen en niet te anticiperen op mogelijk toekomstige ontwikkelingen. Dit maakt het moeilijk om achteraf nieuwe structurelementen toe te voegen.
- (d) Het maken van nieuwe regelgeving (niet ingelast in bestaande akten) doch zonder dat een aparte nieuwe regelgevingsakte met een toepasselijke titel en een nieuwe structuur wordt gemaakt (bijv. in programmadecreten of andere akten die een sterk uiteenlopend geheel van deelaspecten regelen).

Vereenvoudigingsmethodiek:

- (a) Ontwikkelen van nieuwe legistische normen, die het later inlassen van nieuwe bepalingen en deelstructuren in de bestaande gecoördineerde decreten en besluiten eenvoudiger maken (bijv. niet doorlopend nummeren maar ruimte in de nummering vrijlaten; bijv. ook

³⁶ 'Regelgeving' en 'regels' worden hierbij in ruimer zin gedefinieerd (decreten, besluiten van de Vlaamse regering, omzendbrieven).

ruimte laten voor nieuw in te lassen hoofdstukken; of anticipatief reeds nog niet uitgewerkte hoofdstukken inlassen in de structuur)

- (b) Eenmalige ex post operatie: coördinatie/codificatie van de nog niet gecoördineerde of gecodificeerde regelgeving
- (c) Alle (resterende, gecoördineerde) decreten en besluiten groeperen in clusters (bijv. 13 clusters die elk overeenkomen met een beleidsdomein)
- (d) Uitwerken strategische visie binnen elke cluster over welke regels (inhoudelijk) in welk decreet/besluit dienen geplaatst te worden. Enkel nog werken met gecoördineerde regelgeving. Nieuwe bepalingen ofwel rechtstreeks inlassen in bestaande gecoördineerde regelgeving (eventueel na toevoeging nieuwe deelstructuur) ofwel totaal nieuw, apart decreet maken dat onmiddellijk plaats krijgt binnen grotere boomstructuur ("cluster").

Inconsistente regels

Inconsistenties kunnen te wijten zijn aan een manke structuur (vb. 6 decreten over eenzelfde materie), aan herhalingen, waarvan bij wijziging sommige herhalingen niet worden mee gewijzigd, en aan een onduidelijke terminologie.

Vereenvoudigingsmethodiek:

- (a) vereenvoudigingsprojecten;
- (b) uitwiedoperaties;
- (c) coördinatie of codificatieprojecten, met controle consistentie terminologie;
- (d) bepalen van een strategische visie over de eindstructuur (welke clusters, en binnen elke cluster: hoeveel en welke decreten en besluiten blijven over na coördinatie).

Overbodig complexe regels

Het kan gaan om overbodige doublures (herhalingen definities, regels, elementen procedures,...), of onnodige varianten, ontstaan door ad hoc regelgeving (vooral wat betreft procedures door voor elke nieuwe materiële regelgeving een aparte procedure te ontwikkelen)

Vereenvoudigingsmethodiek:

- (a) vereenvoudigingsprojecten;
- (b) uitwiedoperaties;
- (c) coördinatieprojecten;
- (d) harmonisatie procedures (eventueel als onderdeel missie coördinatieprojecten).

Onvoldoende duidelijke of leesbare regels

Moeilijk verstaanbare of moeilijk leesbare regels kunnen het gevolg zijn van een overdreven technisch taalgebruik, van het maken van teveel uitzonderingen op uitzonderingen en van het overdreven gebruik maken van kruisverwijzingen ("...zoals gedefinieerd in art. 64, ...")

Vereenvoudigingsmethodiek:

- (a) coördinatieprojecten (waarbij een van de missies is de bestaande regels te toetsen aan de bestaande legistieke en taalkundige normen)
- (b) investeren in brochures of andere didactische uitgaven waarin een bepaald decreet of besluit in 'mentsentaal' wordt uitgelegd

Onvoldoende vindbaarheid/ toegankelijkheid regelgeving

Een eerste, voor de hand liggende factor is het niet volledig beschikbaar zijn van de gehele regelgeving op het internet. Een tweede, meer complexe factor houdt verband met het feit dat de burger de facto niet het Belgisch Staatsblad leest, maar de internet versies of de commerciële uitgaven raadpleegt, waarbij er geen garantie van 100% authenticiteit is.³⁷ Strikt gezien heeft de burger, die geacht wordt de wet te kennen, de plicht om na raadpleging van de regelgeving op het internet (Vlaamse Codex)³⁸ of een andere officieuze uitgave ook nog eens alle exemplaren van het Belgisch Staatsblad te bestuderen om zich te vergewissen van het foutloze karakter van de officieuze publicatie.

Methodiek: Onderzoek (Dumortier, Moens, e.a.) toont aan dat een grondige foutcontrole bijzonder arbeidsintensief is en daarom moeilijk realiseerbaar. Wel is het vanuit ICT-oogpunt geen probleem om na een “fresh star” (de Vlaamse Codex heeft een authenticiteitsgarantie gekregen) het bewaren van authenticiteit te garanderen door softwarematige controlesystemen. Garanderen van 100% volledigheid en authenticiteit lijkt ons enkel te kunnen door op een bepaald ogenblik de officieuze elektronische versie een officieel karakter te geven en via een algemene bepaling alle niet in de elektronische verzameling opgenomen akten op te heffen. In concreto dient eerst de elektronische publicatie (in casu de Vlaamse Codex) te worden vervolledigd en dient bij de daaropvolgende uitwied- en coördinatieprojecten te worden gewerkt op de teksten uit Vlaamse Codex. Na coördinatie kan dan de officiële beslissing genomen worden dat de gecoördineerde versie de enige authentieke is.

Strikt gezien wil dit zeggen dat de (onvermijdelijke) foutjes ooit die in de officieuze uitgave (Vlaamse Codex) zouden zijn geslopen bij het overtypen, inscannen, knippen en plakken, vanaf dan de correcte versie worden. Ook houdt zo'n afschaffingsbesluit het gevaar in dat vergeten maar nog steeds waardevolle teksten voor altijd afgeschaft worden. Deze gevaren zijn echter beperkt om verschillende redenen; (a) in de diverse codificatiecommissies zitten deskundigen die vertrouwd zijn met de rechtsbronnen terzake. Indien belangrijke bronnen vergeten zouden zijn, is de kans heel groot dat dit door een van de experts wordt opgemerkt; (b) een voorlopig ontwerp kan worden gepubliceerd en via de feedbackprocedure (en de ideeënbus) kunnen omissies of fouten door om het even wie worden gesignaleerd; (c) er is ook nog steeds de controle door de Raad van State afdeling wetgeving; (d) zelfs als er fouten of omissies zouden voorkomen die belangrijk zijn, kunnen deze via jaarlijkse updatecommissies terug worden ingevoerd (waarbij specifieke overgangsbepalingen kunnen worden ingelast).

Complexe regels t.g.v. bewuste beleidskeuze voor een bepaald instrument

Zo impliceren command-and-control technieken onvermijdelijk complexere regels dan instrumenten zoals output-sturing, informatieregulering, of convenanten.

³⁷ Een (zeldzaam) voorbeeld van een (deel)staat die aan haar burgers de garantie geeft dat haar eigen elektronisch e-publicatie van regels authentiek is, is Tasmanië (zie Moens, Marie-Francine e.a., *Agora-Lex project : Finaal rapport*, K.U. Leuven, 2001).

³⁸ De Vlaamse Codex is een nuttig en succesvol initiatief van de Vlaamse overheid tot publicatie van de Vlaamse regelgeving. Het is een officieuze publicatiebron van de Vlaamse regelgeving vanaf 1986 tot heden. Projecteigenaar is de Kanselarij van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Codex is beschikbaar zowel in elektronische (www.codex.vlaanderen.be) zowel als in gedrukte vorm (met op regelmatige tijdstippen gedrukte losbladige aanvullingen). Akten worden weergegeven in geconsolideerde vorm.

Methodiek: Het betreft hier geen louter juridisch-technische vereenvoudigingskwestie, maar van een beleidsmatige keuze. Om de wenselijkheid van deze beleidsmatige keuze te onderzoeken is een andere (niet louter juridisch-technische) methodiek vereist: impact analyses.

4. Managementmatig belang juridisch-technische vereenvoudiging en codificatie voor administratieve lastenverlaging en regulatory impact analyses

Reguleringsmanagement omvat drie aspecten: juridisch-technische kwaliteitsbewaking, inhoudelijke kwaliteitsbewaking door regulatory impact analyses (RIA) en administratieve lastenverlichting. Voor de opkomst van de moderne public management literatuur werd te eenzijdig aandacht besteed aan die eerste component: de juridisch-technische (legistieke) toetsing van regels. De public management literatuur is de nadruk gaan leggen op de tweede en derde component. Er werd terecht op gewezen dat voor het inschatten van de gevolgen van regelgeving andere methoden (met name economische en bestuurskundige) vereist zijn dan de traditionele juridische.

Toch zou het een vergissing zijn het belang van juridisch-technische vereenvoudigingsprojecten te onderschatten. Dergelijke vereenvoudigingsprojecten hebben namelijk niet enkel een waarde hebben op zichzelf, maar maken ook projecten rond administratieve lastenverlichting en impact analyse goedkoper en doeltreffender op verschillende wijzen:

- (a) Bij vereenvoudiging van administratieve formaliteiten botst men vaak op elementen die in regels (decreten, besluiten) zijn vastgelegd. In dit geval is het onmogelijk de administratieve lastenverlichting (ALV) te realiseren zonder de regelgeving te wijzigen.³⁹
- (b) Omgekeerd is het zo dat opportuniteiten voor juridisch-technische vereenvoudiging vaak pas aan het licht komen na een procesanalyse. Burgers (die bijv. willen bouwen, een zaak opstarten) komen in aanraking met regels uit diverse rechtstakken. Vaak wordt de overcomplexiteit pas duidelijk bij het in kaart brengen van deze processen. Vanuit de procesanalyse kunnen ideeën ontstaan voor vereenvoudiging van de regelgeving.
- (c) Het arbeidsintensieve karakter van de huidige juridisch-technische controle wordt mede veroorzaakt wordt door het niet-optimaal geordend zijn van het juridisch bronnensysteem. Een juridisch-technische vereenvoudiging zal ervoor zorgen dat in de toekomst minder energie nodig is voor een dergelijke juridisch-technische toetsing, hetgeen meer middelen vrijmaakt voor beleidsmatig-inhoudelijke toetsing
- (d) Daarmee verband houdend: een optimale juridisch-technische ordening levert tijdwinst op voor al wie belast is met een RIA (reguleringsimpactanalyse). Voor een dergelijke opdracht dient de betrokkene zich immers een goed beeld te vormen van de huidige juridische situatie.
- (e) Last but not least vormen juridische informatiekosten één van de belangrijkste componenten van de administratieve lasten van de burgers en bedrijven. Om deze

³⁹ Het jaarverslag van de federale Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) 1999-2000, vermeldt in dit verband: "Aan de oorsprong van veel administratieve lasten ligt meestal een complexe, weinig gecoördineerde wetgeving die tot in het kleinste detail alle aspecten en iedere uitzondering wenste te regelen. Dit leidt vaak tot wetteksten en uitvoeringsbesluiten waarin de doelstelling ondergeschikt is aan de regels. Als gevolg daarvan wordt aan de overheidsdiensten weinig ruimte gelaten om hun administratieve procedures aan te passen aan de realiteit van het terrein en aan de steeds sneller evoluerende technische mogelijkheden." (p. 105).

juridische informatiekosten te reduceren zijn juridisch-technische vereenvoudigingsprojecten noodzakelijk.

5. Analyse ervaringen met grootscheepse juridisch-technische vereenvoudigings- en herstructureringsprojecten

Een eenmalige, grootscheepse juridisch-technische uitwied- en opruimoperatie is onbetwistbaar een ideaal. Eens een dergelijke operatie gerealiseerd is, zou reguleringsmanagement immers een stuk performanter en efficiënter worden. De vraag is of een dergelijke operatie ook managementmatig haalbaar is.

Traditioneel nemen codificaties een lange tijd in beslag. Het Nieuwe Nederlandse Burgerlijk Wetboek had ongeveer 50 jaar nodig om gerealiseerd te worden. Wat Vlaanderen betreft, kan in dit kader de Interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest ⁴⁰ vermeld worden. Deze commissie, soms genoemd naar haar voorzitter, prof. Bocken, werd op 5 juli 1989 door de Vlaamse regering opgericht. De opdracht bestond erin een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te vergroten. De commissie heeft tot eind 1994 gewerkt en in 1995 haar voorontwerp van decreet ingediend. Het voorontwerp decreet omvat bepalingen over ondermeer: milieu-informatie; besluitvorming; bedrijfsinterne milieuzorg; handhaving; veiligheidsmaatregelen; herstel van schade; water; bodem; afvalstoffen; geluid. Tien jaar na de oprichtingsdatum was enkel nog maar het deel bodemsanering in decretale bepalingen omgezet (decreet bodemsanering, 22 februari 1995). Toch bewijzen voorbeelden uit het buitenland dat groots opgezette uitwied- en vereenvoudigingsoperaties binnen een korte tijdspanne te realiseren zijn met een substantieel resultaat. In deze context kunnen de Amerikaanse staten Washington en Louisiana vermeld worden.

In Washington State (USA) werd door de regering van gouverneur Gary Locke een uitgebreide strategie opgezet om overbodige regels en administratieve procedures uit te wieden en tevens de wetgeving in 'begrijpelijke' taal te herschrijven. Sinds 1997 werden 24 000 reguleringen herzien, en 6550 regelen afgeschaft. ⁴¹

De Louisianaanse Civil Code is – vanuit reguleringsmanagement – uniek omdat het wellicht het frequentst en grondigst 'geüpdatet' burgerlijk wetboek is. ⁴² Het inventariseren en permanent herschrijven van de wetgeving van de staat Louisiana werd toevertrouwd aan het Louisiana

⁴⁰ *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest onder voorzitterschap van prof. dr. H. Bocken, die Keure, 1995.

⁴¹ Deze reguleringshervorming wordt praktisch voorbereid door de diverse 'agencies' van de staat. Zij werken op basis van herzieningscriteria zoals beschermingsnood, effectiviteit en efficiëntie, helderheid, compatibiliteit met het vooropgestelde doel, coördinatie met andere wetgeving en andere beleidsvormen, kosten, en 'fairness'. Elke 'agency' moet een herzieningsplan ontwikkelen waarin de voor herziening vatbaar gestelde regelen en procedures worden vermeld, de wijze waarop de publieke raadpleging met 'stakeholders' wordt georganiseerd, de kosten van de herziening, de gevraagde uitzonderingen op de herzieningsregelen, en processen voorzien worden voor verdere herziening in de toekomst. Het Washington State Institute for Public Policy speelt hierin een voorbereidende rol.

⁴² Dit komt allicht doordat het Louisianaanse civiele recht onder concurrentiedruk staat van het dominante Amerikaanse common law: als lacunes niet worden opgevuld door de wetgever, worden deze de facto ingevuld door de common law. Louisiana is de enige staat in de USA met een gemengde jurisdictie: deels geldt er het Amerikaanse common law, deels het op het Franse recht geïnspireerde civil law. Louisiana was een Franse kolonie tot Napoleon het in 1803 verkocht. Een 'civil code' die sterk gebaseerd was op de Napoleontische Code Civil (1804) werd ingevoerd in 1810 en tweemaal herwerkt in de 19e eeuw.

Law Institute.⁴³ Dit opdracht van dit instituut, opgericht in 1938 en gehuisvest in de gebouwen van het rechtsfaculteit van de Louisiana State University te Baton Rouge, is echter niet beperkt tot het herwerken van de civil code. Vrijwel het gehele recht, incl. procesrecht en strafrecht, wordt bestreken. In die zin is het unieke aan Louisiana dat ook niet op de politieke agenda geplaatste takken van het recht regelmatig worden bijgewerkt. Recent is ook de Europese Unie met vrij ambitieuze codificatie- en coördinatieprojecten gestart.⁴⁴ Voor het jaar 2001 werden 5 codificatievoorstellen goedgekeurd ter vervanging van 78 wetsbesluiten. Met betrekking tot de ontsluiting van de wetgeving worden gecoördineerde wetteksten opgesteld (momenteel ongeveer 1000), die via internet (EUR-LEX en CELEX) ter beschikking worden gesteld. De coördinatie is nog niet afgerond.⁴⁵

De belangrijkste kritische succesfactor van dergelijke ambitieuze projecten lijkt het maken van een strikte scheiding tussen de zuiver juridisch-technische vereenvoudiging en de inhoudelijke hervormingen. Wanneer een pakket voorstellen in hun geheel ter tafel liggen, bestaat het gevaar dat het geheel (en dus ook heel veel goede onderdelen) niet gerealiseerd worden ten gevolge van de weerstand tegen bepaalde onderdelen.

Dat de realisatie van het Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek zo lang duurde, lijkt voor een groot gedeelte toe te schrijven aan het feit dat gepoogd werd in het zog van een een uitwied- en herordeningsactie substantieel-inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Ook bij de commissie Bocken was het vooral de politieke weerstand tegen sommige inhoudelijke wijzigingen van het milieurecht die de juridisch-technische verbeteringen tegenhielden.

Een andere factor, met name bij het N.N.B.W., was de idee dat een kans tot updating van een burgerlijk wetboek zich slechts één keer per eeuw voordeed, waardoor een ultiem perfectionisme werd nagestreefd. Vanuit een moderne reguleringsmanagement visie is updating van regelgeving een permanent (lieftst jaarlijks) proces, waardoor absolute perfectie in specifieke vereenvoudigingsprojecten overbodig is.

6. Aanzet tot een stappenplan voor een eenmalige uitwied- en coördinatie/codificatieoperatie van de Vlaamse regelgeving

Het grootschalige van een dergelijke operatie doet vanzelfsprekend een aantal *implementatievraagstukken* rijzen. Een gedetailleerde voorbereidende studie valt buiten het opzet van deze bijdrage. Wat we in deze sectie willen nagaan is hoe - in algemene lijnen - een grootschalige ex post vereenvoudigingsoperatie het goedkoopst kan worden gerealiseerd, d.w.z. welke stappen moeten worden afgelegd - en in welke volgorde - opdat het eindresultaat kan worden bereikt met zo weinig mogelijk arbeidsuren.

⁴³ De financiering gebeurt door de staat van Louisiana. Het jaarlijks budget bedraagt circa 950,000 US \$. Dit bedrag volstaat niet om alle medewerkers en commissieleden normaal te vergoeden. Naar schatting worden zo een 5.000 werkuren van hooggeschoolde juristen 'geschonken'. De afgelopen decennia werden tientallen projecten gerealiseerd, die nagenoeg alle takken van het recht bestrijken. Op dit ogenblik zijn 14 commissies actief bezig met de herziening van delen van de wetgeving. Elk van deze commissies wordt geleid door een rapporteur (meestal een professor van een rechtsfaculteit).

⁴⁴ Zie verslag van de Commissie aan de Europese Raad : wetgeving verbeteren 2000, interimverslag van de Commissie aan de Europese Raad te Stockholm: verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving, COM(2001)130

⁴⁵ Voor andere landen: zie de overzichtsstudies van de OESO en de 'best practices' die eruit werden gedistilleerd. Het overzicht kan geconsulteerd worden op www.oecd.org/puma/regref/index.htm

Stap 1: versnelde afwerking Vlaamse Codex

Het belang van een versnelde afwerking van de Vlaamse Codex ligt hierin dat pas wanneer deze volledig is, uitwied- en codificatieprojecten kunnen worden gerealiseerd in een relatief korte periode en tegen een relatief lage kostprijs. Codificatie omvat immers een geheel van handelingen, waarvan sommige arbeidsintensief en dus duur zijn:

- a. opzoeken van alle nog in voege zijnde rechtsregels over de bestreken materie (en hiervan een volledige inventaris opstellen);
- b. het bepalen van welke rechtsregels gewijzigd werden in de loop der tijden en het maken van een geconsolideerde tekst (waarin de oude artikelen zijn vervangen door de nieuwe);
- c. het ter beschikking stellen van een kopie van alle nog in voege zijnde rechtsregels aan de leden van het codificatieteam;
- d. het bepalen van een nieuwe structuur (nieuwe systematisering met nieuwe indelingen, groeperingen);
- e. het bepalen hoe de artikels zullen worden hernummerd;
- f. het overtypen van alle artikels, ditmaal met de nieuwe nummering en volgens de nieuwe indeling;
- g. het opsporen van inconsistente regels en het bepalen van welke regel voorrang dient te krijgen;
- h. uitwiedoperatie (weglaten herhalingen, niet-toegepaste bepalingen, tegenstrijdige regelgeving);
- i. andere juridisch-technische vereenvoudigingen (versmelting gelijkaardige procedures tot één standaardprocedure,...);
- j. (eventueel:) juridisch-technische innovaties (bijv. in Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek: weglaten begrip 'oorzaak' in verbintenissenrecht);
- k. (eventueel:) inhoudelijke (beleidsmatige) wijziging (bijv. verdergaande milieubescherming).

Wanneer een codificatiecommissie kan beschikken over een volledige Vlaamse Codex, in databankvorm op *artikelniveau*, vallen stappen (a), (b), (c) en (f) weg. Wat overblijft is het intellectuele denkwerk van (d) en (e). Stap (g) wordt veel eenvoudiger doordat zoekopdrachten rond bepaalde termen in de databank mogelijk worden en doordat de databank referentiegegevens heeft, zoals data van inwerkingtreding. Het uitvoeringswerk bij (e) wordt beperkt tot het intikken van het nieuwe artikelnummer in een nieuw veld (bij wijze van voorstelling: een soort vermelding in de rand, naast het oude nummer en de volledige tekst van het artikel). De (voorlopige) nieuwe tekst van het gehele decreet kan softwarematig gegenereerd worden.

stap 2: vastleggen strategische doelstellingen en methodiek

In modern management wordt het ontwikkelen van een strategische visie als essentieel ervaren. Dit houdt in essentie in dat bepaald wordt waar men naartoe wil gaan op lange termijn. Doordat dit perspectief geëxpliciteerd is, worden kostenverslindende omwegen voorkomen.

Wat betreft reguleringsmanagement houdt een strategische visie in dat:

- (f) een aantal legistieke standaarden worden vastgelegd (via aanpassing van de omzendbrief wetgevingstechniek ⁴⁶) om het in de toekomst gemakkelijker te maken nieuwe regelgeving in de bestaande gecoördineerde decreten en besluiten in te lassen. ⁴⁷ Ook andere vormen van legistieke standaardisatie kunnen worden overwogen: Voorbeelden: dienen alle definities in een het eerste hoofdstuk te worden gezet? Worden de handhavingsbepalingen best in een laatste hoofdstuk samengevoegd, en in een voorlaatste hoofdstuk de procedureregels? Dienen overgangsregels in de betreffende artikelen zelf te worden opgenomen (dit laatste is eerder ongebruikelijk – meestal staan overgangsbepalingen achteraan in een decreet – maar toch kan deze nieuwe werkwijze vanuit ICT-oogpunt aanbevolen zijn (softwarematig gewoon te zetten in een apart veld bij het bewuste artikel).
- (g) de lijst van na coördinatie te behouden decreten en besluiten wordt vastgelegd. Anders gezegd, als later tot codificatie zou worden overgegaan gegeven over deze materie, wat zouden dan de doeleenheden zijn? ⁴⁸
- (h) bepaald wordt op welke wijze decreten en besluiten worden geclassificeerd in *clusters*. ⁴⁹ Om pragmatische redenen zou wat Vlaanderen betreft kunnen gedacht worden aan 13 clusters, namelijk 1 per beleidsdomein. ⁵⁰ Deze clusters zijn van belang (i) omdat het eenvoudiger is jaarlijkse update procedures te organiseren voor 13 clusters met - evenveel projectteams – dan 220 aparte updateprocedures voor 220 decreten ⁵¹; (ii) de

⁴⁶ De omzendbrief wetgevingstechniek werd voor het eerst uitgevaardigd in maart 1995. Het is het product van een ambtelijke werkgroep onder voorzitterschap mev. Tine Mortelmans en bestaande uit de afdeling Kanselarij, de afdeling decreetgeving van het VP (Guy Decrem) en de Raad van State (Marnix van Damme). De omzendbrief werd ondertussen tweemaal geactualiseerd, nl. in 1997 en in 2000.

⁴⁷ Wanneer hoofdstuk 1 slechts 17 artikels bevat, kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn het eerste artikel van het volgende hoofdstuk niet als artikel 18 maar als artikel 101 te nummeren.

⁴⁸ Bijvoorbeeld: wordt gestreefd naar één decreet voor universitair onderwijs en één decreet voor niet-universitair onderwijs? Of verkiest men beide te integreren tot 1 decreet voor hoger onderwijs? Of verkiest men integendeel voor het universitair onderwijs alleen al te werken met verschillende decreten en zo ja met welke? Hierbij is het wenselijk een aantal criteria in acht te nemen. Enerzijds mag een decreet niet te klein zijn omdat een te groot aantal decreten het opzoekingswerk voor de klant van de regelgeving vergroot. Hoe ruimer het decreet, ook hoe duidelijker interne inconsistenties aan het licht komen, en hoe meer mogelijkheden er zijn om juridisch-technische vereenvoudigingen te realiseren. Zo kan men in het eerste artikel van het steeds aanvangen met de volledige lijst van definities voor het gehele decreet (bij een verzameling heel korte decreten dient men deze definities steeds te herhalen). Een groter decreet (of besluit) laat een afslanking van de tekst toe en tegelijkertijd ook een grotere consistentie van de gehele regelgeving. Anderzijds mag een decreet ook niet te uitgebreid zijn omdat documenten met duizenden artikelen evenmin gebruiksvriendelijk zijn. Een bijkomende reden is dat er homogeniteit van de materie naar de klant van regelgeving toe moet zijn (bijv. een personeelslid van een universiteit is niet geïnteresseerd in de regels i.v.m. basisonderwijs en vice versa). Het principe van één gecoördineerd besluit te hebben per gecoördineerd decreet lijkt daarbij ook een ideaal te zijn. Nagegaan moet worden of deze één-op-één relatie voor alle besluiten houdbaar is.

⁴⁹ Daarbij moeten dan keuzes gemaakt worden zoals: vallen de regels i.v.m. het bestuur van de Universiteit Gent en Universiteit Antwerpen onder de cluster 'onderwijs' of onder de cluster 'bestuurlijke organisatie overheid'.

⁵⁰ De Vlaamse regering (VR/2000/17.11/DOC.1012) nam de tussentijdse beslissing de Vlaamse overheid op te delen in dertien homogene beleidsdomeinen: (1) diensten van de minister-president; (2) buitenlands beleid en internationale samenwerking; (3) wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid; (4) bestuurszaken; (5) financiën en begroting; (6) onderwijs en vorming; (7) welzijn en volksgezondheid; (8) cultuur, sport en media; (9) economie, werkgelegenheid en toerisme; (10) landbouw; (11) leefmilieu en natuurbehoud; (12) mobiliteit; (13) ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen.

Deze cluster van de minister-president zou de regels kunnen omvatten die nu in de bestaande boomstructuur van de Vlaamse Codex vallen onder I. Institutionele aangelegenheden, XVI Ministerie Vlaamse Gemeenschap (excl. financiën en begroting en dus ook de Vlaamse fiscale regels), XVIII Vlaamse regering, XX. Vlaamse openbare instellingen, XXI. Adviesorganen/commissies, XXII. VZW's, XXIII. Publiekrechtelijke vennootschappen'. Alle regels die betrekking houden op het Vlaamse parlement (in de Vlaamse Codex opgenomen onder 'XIX Vlaams Parlement') worden vanzelfsprekend best rechtstreeks beheerd (incl. gecoördineerd) door het Vlaamse parlement zelf.

⁵¹ Het aantal decreten (220) is hier fictief gekozen, louter ter illustratie van de idee. Met hoeveel decreten er wordt gewerkt en welke dat zijn is een aparte strategische beslissing (zie hoger).

clustering vergemakkelijkt de verwerking van de via de ideeënbus voor betere regelgeving ontvangen signalen; (iii) het gestructureerde overzicht maakt het voor coördinatieteams, opstellers van nieuwe regelgeving en legistische toetsers zoals de Raad van State afdeling wetgeving gemakkelijker om te beoordelen of de nieuwe artikelen in het juiste decreet of besluit geplaatst worden; (iv) de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van de regelgeving kan duidelijker worden afgebakend.

- (i) een stappenplan wordt vastgelegd.
- (j) de missies van de coördinatie- of codificatiecommissies bij de uitwied- en vereenvoudigingsoperaties wordt vastgelegd.

Vanzelfsprekend kunnen deze strategische beleidslijnen op om het even welk later tijdstip worden bijgestuurd in functie van nieuwe evoluties. Zo kunnen nieuwe clusters worden bijgemaakt, kan de lijst met decreten en besluiten worden uitgebreid, etc... Dit neemt niet weg dat het ontwikkelen van een strategische visie vanuit management-oogpunt sterk aan te bevelen is.

Stap 3: uitwiedoperatie Vlaamse regelgeving

Het doel van deze operatie (die per cluster kan worden uitgevoerd) is een inventaris te maken met 'af te schaffen regels' (decreten, besluiten en omzendbrieven) Op basis van het 'primaat van de politiek' is het uiteraard aan de regering en het parlement om te beslissen welke bepalingen van deze lijst (opgesteld door een expertencommissie) effectief afgeschaft worden.. Meer bepaald wordt gezocht naar:

- (a) regels die hun maatschappelijke relevantie hebben verloren;
- (b) regels die niet (meer) worden toegepast;
- (c) regels die als archaïsch wordt gevoeld;
- (d) regels die overbodig zijn, omdat ze slechts een overlapping vormen met andere;
- (e) regels die inconsistent zijn met andere en best verwijderd worden;
- (f) regels waarover onduidelijkheid heerst of ze impliciet afgeschaft zijn.

Hoe deze operatie best wordt uitgevoerd dient door de regering te worden bepaald op basis van een voorbereidende implementatiestudie. In elk geval lijkt het werken met een ideeënbus in deze fase al heel nuttig. Indien nodig dienen ambtenaren, middenveld groepen en academici expliciet te worden uitgenodigd suggesties te doen.

Stap 4: verdere coördinatie/codificatie Vlaamse regelgeving

Zoals hoger geargumenteed, dienen coördinatie/codificatie ⁵² operaties politiek neutraal gehouden te worden. De missie van deze operaties dient dan ook als volgt beperkt te worden:

⁵² coördinatie of codificatie? Beide begrippen worden in de literatuur soms op uiteenlopende wijzen gedefinieerd. In essentie zou kunnen gesteld worden dat coördinatie van wetgeving inhoudt dat verschillende wetgevingen omtrent éénzelfde materie in één wettekst worden samengebracht met henummering van de artikelen (bijv. de coördinatie van de stedenbouwwet van 1962 bij besluit Vlaamse regering van 22 oktober 1996) en waar technisch nodig is het herschrijven van sommige bepalingen. Codificatie is een meer ingrijpend proces. In dit geval worden diverse wetgevingen die éénzelfde juridische materie beheersen afgeschaft en vervangen door één geordend geheel van bepalingen. Hoewel codificatie een inhoudelijk hervormend karakter kan hebben, is een uitsluitend systematiserend karakter ook mogelijk. Een is dat codificatie aangewezen lijkt wanneer men volledigheid en authenticiteit van de elektronische publicatie aan de burgers wil garanderen (over deze problematiek, zie hoger). Een ander voordeel van codificeren zou kunnen zijn dat het leidt tot het vervlaamsen van rechtsbronnen, hetgeen meer duidelijkheid schept naar de toekomst toe over welke instantie bevoegd is de rechtsbron te wijzigen. Ook kan via codificatie het Arbitragehof gedwongen worden duidelijkheid te scheppen over welke materies waar het onduidelijk is of de Vlaamse dan wel federale autoriteiten bevoegd zijn.

- (e) het bepalen van een gedetailleerde structuur; Bedoeld wordt: de benaming vastleggen van de diverse 'delen', 'boeken', 'titels', 'hoofdstukken', 'afdelingen', ... (gegeven uiteraard de volgens de legistische richtlijnen nog toegelaten onderverdelingen).
- (f) het inlassen van alle bestaande artikels (eventueel verspreid over diverse akten) in deze structuur en het henummeren ervan;
- (g) zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te coördineren bepalingen vervat zijn, de redactie ervan wijzigen teneinde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen (dit omvat dus het wegwerken van inconsistenties).
- (h) het aanbrengen van kleinere 'common sense' wijzigingen, d.w.z. wijzigingen die inhoudelijk, maar toch politiek neutraal zijn (in de zin dat men vermoedt dat niemand er bezwaar tegen zal hebben).
- (i) eventueel kan, gezien deze coördinatieprojecten kaderen in een algemene vereenvoudigingsdoelstelling, worden overwogen de missie iets uitgebreider te maken en ook het harmoniseren van procedures over gelijkaardige materies te laten omvatten. Een typische techniek om tot juridisch-technische vereenvoudiging te komen is het maken van een onderscheid tussen materieel (recht inhoudelijke gedragsregelen voor burger en voor besturen) en formeel recht (de te volgen procedure, de bevoegdheden van de betrokken instellingen, het beslechten van geschillen, de sancties) om dan vervolgens het formeel recht voor diverse materiële regels tegelijkertijd te uniformeren. Zo kunnen bijv. uniforme administratieve procedures, verjarings- of vervaltermijnen en administratieve of strafrechtelijke sancties worden bepaald. Op deze wijze kan er tevens een drastische reductie van de administratieve last en de juridische informatiekost worden gerealiseerd.⁵³

Stap 5: jaarlijkse onderhoudsprojecten

Het jaarlijks onderhouden van decreten, besluiten en omzendbrieven is een essentieel element is binnen een goed reguleringsmanagement. Jaarlijks onderhoud wil niet zeggen dat elke artikel van elke akte opnieuw wordt bestudeerd en in vraag gesteld. Het wil wel zeggen dat aanpassingen worden overwogen op basis van alle opgevangen signalen.

⁵³ Deze uitbreiding maakt de operatie niet langer inhoudelijk neutraal, maar nog wel politiek neutraal. De precieze grenslijn is vanzelfsprekend moeilijk te trekken. Gezien coördinatieprojectteams uiteindelijk slechts voorstellen doen aan de politieke besluitvormers (die over elk element apart kunnen beslissen of ze het aanvaarden of niet), lijkt aan deze neutraliteitsproblematiek niet te zwaar getild te hoeven worden.

De kenniscel voor het reguleringsmanagement

Guy Van Hevele - Adjunct-kabinetschef Vlaamse Minister President
Manu Dierickx Visschers –Stafmedewerker kabinet Vlaamse Minister President

1. De betekenis en rol van de kenniscel binnen het proces van reguleringsmanagement

Opdat de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures, formulieren en regels, zoals verwoord in het Vlaams Regeerakkoord, binnen de Vlaamse overheid zou slagen, moet dit beleidsinitiatief kunnen steunen op een breed draagvlak en een sterke toewijding of 'commitment' bij zowel de politieke als ambtelijke overheid. Zonder de uitdrukkelijke wil van de Vlaamse regering en administratie om de vereenvoudiging van de regelgeving, of anders gezegd het 'reguleringsmanagement', te laten slagen, kan de regeringsdoelstelling van een vermindering van de regellast met 25% gewoonweg niet lukken. De creatie en instandhouding van deze toewijding en dit draagvlak vormen met andere woorden één van de belangrijkste kritische succesfactoren van het reguleringsmanagement.

Nu vormt de Kenniscel voor Reguleringsmanagement (KRM) een belangrijk hulpmiddel om dit politiek en ambtelijk draagvlak en toewijding te verwezenlijken. Op basis van ervaringen binnen een aantal OESO-landen stelt Peter Van Humbeeck immers terecht : "Administraties zijn vaak in de eerste plaats begaan met de eigen, specifieke beleidsmaterie en doelen, en zijn over het algemeen minder bekommerd om het geheel van de effecten en neveneffecten van hun beleid. Deze beleidsmakers bezitten vanuit hun opleiding en ervaring bovendien meestal niet de deskundigheid om brede effectenstudies uit te voeren. Daardoor zijn de methoden en voordelen van impactanalyses bij afzonderlijke departementen ook relatief onbekend en onbemand. Onder deze omstandigheden blijken evaluatiesystemen op termijn vast te lopen door een minimalistische invulling."

Anderzijds schrijft dezelfde auteur : "De ervaring leert dat twee benaderingen [inzake reguleringsmanagement] niet werken in de praktijk : de analyses volledig overlaten aan de personen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en opmaak van nieuwe regelgeving, of volledig overlaten aan een aparte, gespecialiseerde afdeling." De KRM kan inderdaad nooit over de nodige specifieke expertise van de concrete regelgeving beschikken (bijvoorbeeld over leefmilieu, onderwijs, ruimtelijke ordening, enz...) om de expertise die aanwezig is in de ministeries en EVA's te vervangen. Dit is trouwens noch wenselijk, noch zinvol wegens het gevaar voor dubbele inspanningen – het werk dat door de experts in de ministeries en EVA's wordt verricht, zou nog eens overgedaan worden door specialisten in de kenniscel – en zou leiden tot ontmoediging en zelfs negatie van de binnen de ministeries en EVA's voorhanden zijnde kennis.

Deze gedachtegang lag dan ook aan de grondslag van de beslissing van de Vlaamse regering d.d. 25 juli 2000 om weliswaar enerzijds een 'kenniscel voor de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels op te richten', maar anderzijds voor de concrete

regelgevingsevaluatie en vereenvoudigingsvoorstellen de verantwoordelijkheid aan de verantwoordelijke ministers en hun bevoegdheidsdepartementen te geven.

De toegevoegde waarde voor het reguleringsmanagement van de kenniscel bestaat er daarom in om de algemene of generieke expertise op het vlak van reguleringsmanagement te verzamelen en op een gestructureerde, systematische en coherente manier aan de departementen en afdelingen binnen de Vlaamse administratie over te maken. In die zin kan de kenniscel de ministeries en EVA's in de concrete uitoefening van het reguleringsmanagement ondersteunen en bijstaan, o.a. door het beschikbaar stellen van methoden en technieken inzake reguleringsmanagement (handleidingen, checklists, opvolgingsmethoden, etc.), het zoeken en opvolgen van voorbeelden (successen) in binnen- en buitenland in functie van concrete projecten, enz. Net dit objectief en neutraal verzamelen en doorgeven van de algemene kennis inzake reguleringsmanagement is voor een afdeling of onderdeel van de Vlaamse administratie die reeds voor een concreet beleidsdomein bevoegd zijn, moeilijk, aangezien er teveel kans op belangenvermenging bestaat.

Op basis van het voorgaande kan de bestaansreden en opdrachtstelling (of 'mission statement') van de KRM binnen de Vlaamse overheid dan ook als volgt omschreven worden : *“De kenniscel ondersteunt, coördineert en evalueert het beleid van de Vlaamse regering inzake reguleringsmanagement vanuit een dynamische, creatieve en innoverende aanpak. Hiertoe ontwikkelt de kenniscel zich tot hét knooppunt of ‘centre of excellence’ inzake reguleringsmanagement van en voor de Vlaamse overheid, om in deze hoedanigheid een belangrijke toegevoegde waarde te leveren aan de vereenvoudiging en de kwaliteit van de regelgeving en aan het realiseren van de administratieve lastenverlichting in Vlaanderen.”*

Met deze opdrachtstelling verwerft de KRM een belangrijke plaats in de stroomschema van het reguleringsmanagement.

De Vlaamse regering legt immers - op voorstel van de minister-president - de algemene beginselen inzake goede regelgeving, evenals de regels en procedures inzake reguleringsmanagement (o.a. procedures voor de reguleringsimpactanalyse (RIA)) en de globale strategische doelstellingen (krachtlijnen) inzake reguleringsmanagement vast. Het is de KRM die de voorstellen terzake in opdracht van de Minister-president voorbereidt.

De eigenlijke uitvoering van het reguleringsmanagement is de verantwoordelijkheid van de verschillende beleidsdomeinen. Binnen elk beleidsdomein wordt de aansturing van het reguleringsmanagement duidelijk en concreet georganiseerd (hetzij via de beleidsraad, via de managementgroep, via een stuurgroep reguleringsmanagement of een ander orgaan). Wel neemt een vertegenwoordiger van de kenniscel aan deze aansturing deel. Zo kan de kenniscel haar voorstellen en suggesties inzake reguleringsmanagement inbrengen en haar coördinerende en participerende taak waarmaken.

Het maatschappelijk middenveld en de direct betrokken doelgroepen dienen bij het reguleringsmanagement betrokken te worden. De beleidsdomeinen bepalen zelf op welke wijze dit gebeurt. Wanneer de Vlaamse regering of de functioneel bevoegde minister advies

aan de advies- of overlegorganen vraagt, dan gebeurt dit steeds mits voorlegging van de beschikbare ex ante of ex post evaluatierapporten.

Het aansturingsorgaan van elk beleidsdomein bereidt het beleid inzake reguleringsmanagement voor dit beleidsdomein voor, zowel de strategische (= lange termijnvisie) als de operationele doelstellingen. Het geheel kan opgenomen worden in een rollend jaarlijks actieplan, zodat projecten en initiatieven die over meerdere jaren zijn gespreid in het actieplan opgenomen blijven totdat zij volledig gerealiseerd zijn.

Het aansturingsorgaan maakt haar voorstellen vervolgens aan de bevoegde minister over. De voorstellen hebben betrekking op de drie sporen van het reguleringsmanagement: juridisch-technische vereenvoudiging, administratieve lastenverlichting en verbetering van de kwaliteit van de regelgeving inclusief wetsevaluatie. De functioneel bevoegde minister (ondermeer na een politieke evaluatie in de beleidsraad) maakt deze voorstellen (jaarlijks actieplan) om de regelgeving te vereenvoudigen dan aan de Minister-president over.

De kenniscel coördineert deze actieplannen en vereenvoudigingsvoorstellen van de verschillende beleidsdomeinen tot het (globaal) jaarlijks actieplan reguleringsmanagement van de Vlaamse regering. De kenniscel zal hierbij optreden als coördinator-rapporteur zonder aan de voorstellen van de functioneel bevoegde ministers wijzigingen of aanvullingen aan te brengen, maar levert wel aansluitend een advies ter evaluatie van de ingebrachte voorstellen aan de minister-president. Tevens kan de KRM op basis hiervan een eerste advies aan de Minister-president verstrekken nopens het aantal en de aard van de uit te voeren impactanalyses (ex ante en ex post), omdat de belangrijke projecten inzake voorgenomen regelgeving in het actieplan moeten opgenomen worden.

De minister-president legt het jaarlijks actieplan tenslotte ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voor. Het jaarlijks actieplan wordt opgenomen in het jaarlijks rapport reguleringsmanagement ten behoeve van het Vlaams Parlement. Wanneer de goedkeuring verkregen is, kunnen de concrete vereenvoudigingsprojecten dan daadwerkelijk van wal steken.

De implementatie van de projecten en initiatieven verloopt conform de binnen de beleidsdomeinen vastgelegde beheers- en beleidscyclus. Binnen de beleidsdomeinen kunnen diverse projectteams opgericht worden in functie van de concrete realisatie van projecten. Bij de uitvoering van projecten kunnen de ministeries en EVA's steeds een beroep doen op de expertise van de kenniscel. Op vraag van de beleidsdomeinen kan de kenniscel deelnemen aan de projectteams.

Indien projecten betrekking hebben op meerdere beleidsdomeinen kunnen gemengde projectteams worden ingesteld en treden de bevoegde ministers op als co-eigenaar van het project. Periodiek (minstens éénmaal per jaar) vindt in elk ministerie en EVA een (zelf)evaluatie plaats van het reguleringsmanagement. Dit vindt zijn neerslag in een voortgangsrapport dat dan aan de minister-president wordt overgemaakt.

Tenslotte ontwikkelt de kenniscel een monitoringssysteem om de uitvoering van het reguleringsmanagement van de Vlaamse regering op te volgen. Op basis van dit monitoringssysteem formuleert de KRM een advies aan de minister-president inzake de voortgang van het reguleringsmanagement en bereidt zij het jaarlijkse voortgangsrapport van de Vlaamse regering inzake reguleringsmanagement ten behoeve van het Vlaams Parlement voor.

2. De kerntaken van de Kenniscel voor Reguleringsmanagement

Op basis van het voorgaande kunnen de kerntaken van de KRM nu vanuit verschillende invalshoeken concreter toegelicht worden. De meeste kerntaken zijn beleidsondersteunend, slechts één kerntaak is eerder controlerend van aard.

Ondersteuning van de besluitvorming

- De kenniscel bereidt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister-president de te nemen besluiten en beslissingen van de Vlaamse regering aangaande het reguleringsmanagement voor.
- De kenniscel bereidt de antwoorden van de minister-president op vragen van het Vlaams Parlement inzake reguleringsmanagement voor.

Coördinerende taak

- De kenniscel verzamelt de doelstellingen (jaarlijks actieplan) en de voortgangsrapporten inzake reguleringsmanagement zoals voorgesteld door beleidsdomeinen en levert terzake een advies aan de minister-president.
- De kenniscel stelt het jaarlijkse rapport reguleringsmanagement van de Vlaamse regering op basis van de jaarlijkse actieplannen en voortgangsrapporten van de beleidsdomeinen samen.
- De kenniscel bouwt een netwerking uit van de ambtenaren die binnen de diverse beleidsdomeinen rechtstreeks bij het reguleringsmanagement betrokken zijn.
- De kenniscel zorgt voor interne standaardisatie inzake reguleringsmanagement.
- De kenniscel coördineert de codificatiewerkzaamheden over de beleidsdomeinen heen.

Expertisefunctie

- De kenniscel is hét center of excellence inzake reguleringsmanagement van en voor de Vlaamse regering en de Vlaamse administratie.
- De kenniscel stelt een handleiding op in verband met de beginselen inzake goede regelgeving⁵⁴ en de administratieve lastenverlichting.
- De kenniscel ontwikkelt evaluatieprincipes, methodes en meetinstrumenten, stelt richtlijnen, handleidingen en checklists op, o.a. ontwikkelt zij een checklist die de ministeries en EVA's in staat zal stellen te beoordelen welke regelgeving (ex post of ex ante) in aanmerking komt voor verdere evaluatie (selectiviteit in de toepassing van reguleringssimpactanalyse - RIA);
- De kenniscel bouwt een kenniscentrum (via internet) uit waarin alle informatie met betrekking tot het reguleringsmanagement voor iedereen gemakkelijk toegankelijk is.

⁵⁴ Deze kunnen in de omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek opgenomen worden.

- De kenniscel gaat over tot inventarisatie en bestudering van de "best practices" in binnen- en buitenland.
- De kenniscel verzorgt de contacten in binnen- en buitenland met instellingen en organisaties die actief zijn op het domein van het reguleringsmanagement.
- De kenniscel wordt belast met de vorming en opleiding inzake reguleringsmanagement ten behoeve van de Vlaamse administratie.

Kwaliteitsbewaking

Vooraf di : De kenniscel is als dusdanig geen controle-organisme waarlangs alle specifieke projecten of voorstellen moeten passeren met het oog op een grondige evaluatie. Dit zou immers tot gevolg kunnen hebben dat een flessenhals binnen de kenniscel ontstaat, met veel tijdverlies tot gevolg. De rol van de kenniscel heeft voornamelijk betrekking op kwaliteitsbewaking en –waarborging:

- De kenniscel toetst de voorontwerpen van decreet en de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering aan de algemene beginselen van goede regelgeving (conformiteitstoets).
- De kenniscel ontwerpt een systeem voor de monitoring⁵⁵ van het reguleringsmanagement over de beleidsdomeinen heen.⁵⁶
- De kenniscel kan, op verzoek van de ministeries, EVA's of op verzoek van de Vlaamse regering of ambtshalve overgaan tot een grondige controle van de kwaliteit van de evaluatierapporten of beleidseffectenrapporten of er zelfs een 'second opinion' aan toevoegen.
- De kenniscel geeft naar aanleiding van het jaarlijkse rapport reguleringsmanagement, een advies aan de minister-president, dat enerzijds een evaluatie van de voorgestelde strategische en operationele doelstellingen (actieplan) inzake reguleringsmanagement per beleidsdomein en anderzijds de geboekte voortgang in elk beleidsdomein met betrekking tot de opgenomen engagementen zou moeten omvatten.

Participerende taak

- Een vertegenwoordiger van de kenniscel neemt deel aan de per beleidsdomein georganiseerde aansturing (al dan niet onder de vorm van een stuurgroep) van het reguleringsmanagement.
- Een vertegenwoordiger van de kenniscel kan, op verzoek van hetzij de Vlaamse regering, hetzij de beleidsdomeinen deel uitmaken van een projectteam dat instaat voor de implementatie van een concreet project aangaande reguleringsmanagement.
- Een vertegenwoordiger van de kenniscel wordt betrokken bij de werking van de stuurgroep e-government. E-government kan immers op meerdere wijzen een belangrijke stimulans aan de vereenvoudiging van de regelgeving geven.
- De beleidsdomeinen kunnen steeds een beroep doen op de expertise van de kenniscel onder de vorm van interne consultancy.

⁵⁵ De monitoring heeft betrekking op de organisatiebrede opvolging van het reguleringsmanagement met het oog op het in kaart brengen van de effecten van het gevoerde beleid. De resultaten hiervan worden opgeslagen in een gemeenschappelijk gegevensbestand dat een geaggregeerde opvolging en evaluatie van op niveau van de beleidsraden mogelijk maakt. De kenniscel sluit zich hierbij aan bij de ontwikkeling van het monitoringsysteem van de horizontale beleidsdomeinen.

⁵⁶ Omdat een vertegenwoordiger van de kenniscel participeert aan het aansturingproces van het reguleringsmanagement zal de kwaliteit van de monitoring verbeteren.

Motiverings- en sensibiliserende taak

- De kenniscel vervult een aanmoedigingsfunctie ten aanzien van het reguleringsmanagement.
- De kenniscel is zowel binnen de Vlaamse administratie als naar de burger toe, de pleitbezorger van het reguleringsmanagement.
- De kenniscel bouwt met betrekking tot het globale reguleringsmanagement een actief intern en extern gericht communicatiebeleid en -netwerk uit.

Signaalfunctie

- De kenniscel vangt de signalen inzake mogelijkheden tot een betere of eenvoudigere regelgeving en administratieve lastenverlichting op. Zij verzamelt en structureert hiervoor alle mogelijke voorstellen van burgers, belangengroepen, advies- en/of overlegorganen, bedrijven, instellingen, organisaties, enz... Zij maakt deze signalen over aan de beleidsdomeinen, die uiteraard ook zelf signalen kunnen opvangen en verwerken.
- De vertegenwoordiger van de kenniscel in de per beleidsdomein georganiseerde aansturing vervult ook hier deze signaalfunctie.

3. De positie en verhouding van de kenniscel tegenover de overige actoren van het reguleringsmanagement

Nu we de opdrachten en kerntaken besproken hebben, is het nuttig nog even systematisch te verduidelijken welke positie en verhouding de KRM met de overige actoren van het reguleringsmanagement heeft.

Positie ten aanzien van de Vlaamse regering

Dé kritische succesfactor voor het reguleringsmanagement en de kenniscel vormt het politieke draagvlak. Het is noodzakelijk dat de minister-president zich persoonlijk engageert én voor het welslagen van het reguleringsmanagement én voor het welslagen van de werking van de kenniscel.

De indeling van de kenniscel bij de diensten van de minister-president en de politieke verantwoordelijkheid van deze laatste over de kenniscel betekent echter niet dat het beleid inzake reguleringsmanagement een zaak zou zijn van de minister-president alleen. Zoals reeds aangegeven vormt het reguleringsmanagement een zaak van de Vlaamse regering in haar geheel en van de functioneel bevoegde ministers in het bijzonder.

Concreet betekent dit :

- de operationele doelstellingen (globaal jaarlijks actieplan) inzake reguleringsmanagement worden elk jaar vastgesteld door de Vlaamse regering op voordracht van de functioneel bevoegde ministers;
- de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het reguleringsmanagement in het beleidsdomein wordt aan de functioneel bevoegde ministers toevertrouwd;
- de Vlaamse regering rapporteert jaarlijks aan het Vlaams Parlement én over de realisaties aangaande reguleringsmanagement tijdens het voorbije jaar én over de operationele doelstellingen (jaarlijks actieplan) inzake reguleringsmanagement voor het volgende jaar.

Daarom kan de rol van de kenniscel t.o.v. de Vlaamse regering als volgt samengevat worden:

- de kenniscel bereidt de beslissingen en besluiten van de Vlaamse regering m.b.t. reguleringsmanagement voor;
- de kenniscel voert een conformiteitstoets uit van de voorontwerpen van decreet of ontwerpen van besluit;
- de kenniscel coördineert de opmaak van het jaarlijkse actieplan en de jaarlijkse evaluatie van de Vlaamse regering betreffende het reguleringsmanagement;
- de kenniscel bewaakt of de door de Vlaamse regering vastgelegde doelstellingen inzake reguleringsmanagement gerealiseerd zijn en rapporteert hierover aan de Vlaamse regering via de minister-president (jaarlijkse evaluatie reguleringsmanagement);
- de kenniscel bereidt het jaarlijkse rapport reguleringsmanagement van de Vlaamse regering aan het Vlaamse Parlement voor.

Positie ten aanzien van de functioneel bevoegde departementen of beleidsdomeinen

Het zijn dus de functioneel bevoegde ministers (en de leidende ambtenaren van de ministeries en de EVA's) die zullen instaan én voor de opmaak van de jaarlijkse doelstellingen (jaarlijks actieplan) inzake de concrete toepassingen van het reguleringsmanagement én voor de implementatie en evaluatie ervan.

Het is belangrijk dat binnen elk beleidsdomein de aansturing van het reguleringsmanagement duidelijk en concreet wordt georganiseerd (hetzij via de beleidsraad, via een managementgroep, via een stuurgroep reguleringsmanagement, of via een ander orgaan). Maar de oprichting en organisatie hiervan valt onder de politieke verantwoordelijkheid van elke individuele Vlaamse minister.

Dit aansturingsorgaan zou dan tot taak kunnen hebben :

- een voorstel te doen aan de functioneel bevoegde minister inzake de strategische (lange termijn) en operationele doelstellingen (jaarlijks actieplan) m.b.t. het reguleringsmanagement voor de regelgeving die onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaams minister valt;
- de concrete projecten ter implementatie ervan op te volgen en de voortgang te controleren;
- eventueel projectteams op te richten voor de uitvoering van specifieke opdrachten;
- het voor het beleidsdomein relevante deelrapport binnen het jaarlijks door de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement voor te leggen voortgangsrapport inzake reguleringsmanagement voor te bereiden.

Langs haar kant zal de kenniscel participeren aan dit aansturingsproces van het reguleringsmanagement in elk beleidsdomein, wat kan kaderen in de opdracht van centrale dienstverlening met verplichte afname. Anderzijds kan elk beleidsdomein bij de uitvoering van het reguleringsmanagement beroep doen op de kenniscel in het kader van haar opdracht van interne consultancy. Op deze wijze kan de kenniscel haar expertise aangaande reguleringsmanagement delen met de ministeries en EVA's en een overzicht behouden over

wat er leeft m.b.t. reguleringsmanagement binnen de beleidsdomeinen, zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de beleidsdomeinen terzake.

Daarnaast heeft de kenniscel de vanzelfsprekende taak met betrekking tot sensibilisering, overdracht van kennis en inbreng van expertise, vorming en dergelijke meer, van de diverse beleidsdomeinen.

Positie ten aanzien van het Vlaams Parlement

De kenniscel behoort tot de Vlaamse administratie en valt rechtstreeks onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister-president. Ten aanzien van het Vlaams Parlement vervult de kenniscel geen actieve rol. Het Vlaams Parlement kan aan de kenniscel geen rechtstreeks advies vragen. Wanneer het Vlaams Parlement betreffende een voorstel van decreet het standpunt van de Vlaamse regering vraagt, kan hieraan eventueel wel het advies van de kenniscel worden toegevoegd. Op het niveau van de algemene kennisoverdracht en ervarings- en informatie-uitwisseling, het afstemmen van methoden en technieken, enz. is uiteraard wel een samenwerking mogelijk en zelfs wenselijk.

Het komt niet aan de Vlaamse regering toe voorstellen te formuleren hoe het Vlaams Parlement haar rol met betrekking tot een betere regelgeving en administratieve lastenverlichting kan invullen. Het Vlaams Parlement heeft naast haar decreetgevende opdracht de ultieme zeggingschap over de strategische doelstellingen van het reguleringsmanagement van de Vlaamse regering en controleert de behaalde resultaten (jaarlijks rapport reguleringsmanagement).

Positie ten aanzien van het maatschappelijk middenveld en doelgroepen

De betrokkenheid van het middenveld en de adviesorganen op het niveau van de concrete vereenvoudiging van de regelgeving gebeurt bij de beleidsdomeinen en niet rechtstreeks bij de kenniscel. De relatie tussen het middenveld en het concrete reguleringsmanagement wordt daarom uitgewerkt op het niveau en onder de verantwoordelijkheid van de verschillende beleidsdomeinen, rekening houdend met de vigerende regeling inzake advies en inspraak. De beleidsdomeinen bepalen zelf hoe zij het maatschappelijk middenveld en de doelgroepen betrekken bij het concrete reguleringsmanagement.

Tussen de kenniscel en het maatschappelijk middenveld en de doelgroepen wordt dus geen structurele relatie gelegd, in die zin dat deze organen niet rechtstreeks betrokken worden bij de aansturing van de kenniscel als dusdanig. Wel zal de kenniscel voor de uitvoering van haar opdracht in contact treden met het maatschappelijk middenveld en de doelgroepen. Zo kunnen het maatschappelijk middenveld en de doelgroepen spontaan inspelen op de signaalfunctie die mede via de kenniscel wordt georganiseerd met betrekking tot voorstellen inzake reguleringsmanagement.

4. De competenties en het profiel van de leden van de KRM

Op basis van de zonet geformuleerde kerntaken van de kenniscel is het noodzakelijk een *multidisciplinair team* samen te stellen. Het team moet in zijn geheel minstens over de volgende competenties beschikken :

- rechtswetenschap: met het oog op juridische aspecten van het reguleringsmanagement.
- economie en bestuurskunde (economische wetenschappen, sociologie, bestuurswetenschappen): met het oog op begeleiding van projecten administratieve lastenverlichting, projectmanagement, impactanalyses, databeheer en -verwerking, monitoring.
- informatie- en communicatietechnologie (ICT): met het oog op de organisatie van databanken, de selectie en beheer van specifieke software, de ontwikkeling van een kenniscentrum in verband met reguleringsmanagement en de relatie tussen de administratieve lastenverlichting en e-government.
- communicatie: met het oog op sensibilisering en ondersteuning van het reguleringsmanagement, de uitbouw van een kenniscentrum, informatieverstrekking en –verspreiding.

Van belang is dat de kenniscel vanaf het begin over een zo groot mogelijke expertise beschikt op het vlak van reguleringsmanagement. Indien deze expertise nog volledig moet worden opgebouwd, ondermijnt dit logischerwijze de operationele kracht van de kenniscel in de startfase. Aangezien de beschikbare expertise binnen Vlaanderen niet zo ruim is en gelet op het feit dat de kenniscel zo snel als mogelijk operationeel moet zijn, zal de kenniscel zeker tijdens het eerste werkjaar op externe deskundigen een beroep kunnen doen.

Nu is het de bedoeling dat de KRM in een eerste fase uiteindelijk zal bestaan uit zo'n 15-tal leden, waarvan de kern zal door 1 hoofd van de kenniscel en 6 adviseurs zal gevormd worden. Deze personeelscapaciteit moet worden ingevuld volgens een groeimodel waarbij de maximale bezetting kan worden bereikt na 2 jaren werking. Het personeel kan binnen of buiten het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gerekruteerd worden, maar steeds op basis van een grondig onderzoek en evaluatie van de competenties en profielen van de kandidaten.

Het hoofd van de kenniscel is verantwoordelijk voor:

- de dagelijkse leiding van de kenniscel;
- het adviseren van de minister-president met betrekking tot het reguleringsmanagement;
- de voorbereiding van de strategie en operationele doelstellingen van de kenniscel, resulterend in een jaarlijks actieplan en de permanente evaluatie en bijsturing ervan;
- het ontwikkelen van instrumenten en methoden in verband met reguleringsmanagement (administratieve vereenvoudiging en impactanalyses);
- de begeleiding, de opleiding en evaluatie van de medewerkers;
- het verzorgen van de interne en externe contacten op het hoogste niveau.

Het hoofd van de kenniscel:

- heeft een universitaire opleiding (bij voorkeur een combinatie van een juridische en een economische of bestuurskundige kennis) en minimaal 6 jaren ervaring;
- heeft een degelijke praktijkervaring met betrekking tot projectmanagement;
- heeft praktische ervaring met een aantal facetten van het reguleringsmanagement;
- heeft een goed inzicht in het functioneren van de overheid;
- kan strategisch denken;
- heeft een innoverend vermogen;

- heeft doorzettingsvermogen;
- heeft goede communicatieve en relationele eigenschappen;
- werkt sterk resultaatgericht en kan medewerkers hiertoe motiveren.

De adviseur heeft tot taak:

- beleidsondersteunend te werken;
- de voorgenomen regelgeving te toetsen;
- adviezen uit te werken;
- methoden en technieken te ontwikkelen en/of te implementeren;
- onderzoek en vergelijkende studies uit te voeren;
- interne consultancy te verstrekken;
- rapporten op te stellen;
- concrete projecten te begeleiden;
- opleiding en vorming te geven aan ambtenaren;
- de contacten en relaties te verzorgen binnen de Vlaamse administratie.

De adviseur:

- heeft een universitaire opleiding (hetzij rechten, hetzij economie of sociale wetenschappen met een goede juridische basiskennis)⁵⁷ en minimaal 5 jaren nuttige ervaring;
- een goede aanvullende kennis van organisatieontwikkeling, procesanalyse, en/of projectmanagement;
- kan een project leiden;
- heeft een goede kennis van de basis officetoepassingen (Word, Excel, Access);
- heeft een goed inzicht in het functioneren van de overheid;
- kan werken in teamverband;
- heeft goede communicatieve vaardigheden;
- heeft doorzettingsvermogen;
- werkt resultaatgericht.

5. Actieplan kenniscel reguleringsmanagement

De kenniscel zal zo snel mogelijk operationeel moeten zijn, maar zal slechts geleidelijk kunnen groeien naar het “centre of excellence”. Om zo spoedig mogelijk operationeel te zijn (dus concrete resultaten neer te zetten), zonder een te lange inwerkperiode, wordt voorgesteld te starten met een beperkte “toolkit” of instrumentarium, die later door de kenniscel verder wordt uitgebreid en bijgestuurd. Deze “toolkit” omvat:

- een checklist voor de conformiteitstoetsing van de nieuwe regelgeving door de kenniscel en dit binnen het besluitvormingsproces;
- een checklist voor de uitvoering van (selectieve) impactanalyses (ex post en ex ante) – RIA- , te hanteren door de beleidsdomeinen.

De effectieve toepassing van de vastgestelde procedures en regels inzake de vereenvoudiging van de regelgeving kan het best pas vanaf 1 januari 2002 gebeuren. Verder

⁵⁷ Optimaal is dat ongeveer de helft een juridische opleiding heeft genoten.

zal de kenniscel zal in het eerste levensjaar zeker de volgende concrete acties inzake het reguleringsmanagement moeten ondernemen:

- voorbereiden van de algemene beginselen goede regelgeving en strategische doelstellingen reguleringsmanagement.
- de coördinatie van de actieplannen reguleringsmanagement van de bevoegde ministers tot één globaal actieplan 2002 van de Vlaamse regering;
- informatie aan de beleidsdomeinen over de inhoud en de draagwijdte van het reguleringsmanagement;
- het opzetten van een concept voor de globale monitoring van het reguleringsmanagement;
- het uitwerken van een communicatieplan - intern (binnen de Vlaamse overheid) en extern;
- begeleiding van de voorbereidende studie globale codificatie indien de Vlaamse regering daartoe beslist.
-
- In de loop van 2002 zullen tenslotte de volgende opdrachten ontwikkeld en /of uitgevoerd dienen te worden :
-
- conformiteitstoetsing van de voorgenomen regelgeving, volgens de door de Vlaamse regering vastgelegde procedure en regels;
- participatie aan het aansturingproces reguleringsmanagement;
- beleidsondersteuning van de minister-president op vlak van reguleringsmanagement;
- implementatie en updating van het communicatieplan;
- uitbouw van een (internet-) kenniscentrum reguleringsmanagement;
- structuur en methodologie voor projectaanpak administratieve lastenverlichting, waarbij een directe relatie wordt gelegd met e-government;⁵⁸
- de opmaak en de uitvoering van een opleidingsplan reguleringsmanagement in overleg met de beleidsdomeinen;
- implementatie van het monitoringssysteem, waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de administratieve lastenverlichting, de vereenvoudiging van de regelgeving en de impactanalyse;
- evaluatie van het reguleringsmanagement;
- opmaak jaarrapport 2001-2003 reguleringsmanagement ten behoeve van het Vlaams Parlement;
- organisatie en implementatie van de signaalfunctie inzake reguleringsmanagement;
- uitbouw van de interne consultancy.

Wordt dus ongetwijfeld vervolgd !

⁵⁸ Binnen het project Tele-admin (<http://www.vlaanderen.be/ned/sites/teleadmin>) werd een projectstructuur in 6 stappen voorgesteld. Dit concept kan breder gemoduleerd worden naar de administratieve lastenverlichting.