

Versnelling van investeringsprojecten:wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen?

Peter Van Humbeeck

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Universiteit Antwerpen (UA)

Paper voor het politologenetmaal
'Crisis als uitdaging voor hervormingen bij de overheid'
Leuven, 27 en 28 mei 2010

Korte samenvatting

De twee commissies voor de versnelling van investeringsprojecten hebben hun aanbevelingen geformuleerd. De rode draad is dat de procesarchitectuur van de besluitvorming rond grote investeringsprojecten moet worden bijgestuurd. Anders en beter beslissen is noodzakelijk. Vervang in hun analyse de woorden investeringsprojecten door regelgeving en vergunningen door decreten, en de 'match' met de problematiek van onze slechte regelgeving is bijna perfect. Dat blijkt uit de opvallende parallellen tussen de voorstellen van de commissies voor de versnelling van investeringsprojecten en de voorstellen van de SERV voor de verbetering van het regelgevingsproces. De ervaring met 10 jaar 'betere regelgeving' in Vlaanderen laat tevens toe om lessen te trekken voor de discussie over versnelling van investeringsprojecten. Aan de andere kant is 'betere regelgeving' in Vlaanderen ook geen onverdeeld succesverhaal. Er zijn nog belangrijke stappen te zetten en randvoorwaarden te realiseren. Dat die stappen en randvoorwaarden voor 'betere regelgeving' voor een groot stuk dezelfde zijn als voor de verbetering van besluitvormingsprocessen rond grote investerings- en infrastructuurprojecten, creëert een enorme opportuniteit voor synergie en voor wederzijdse versterking van de aanwezige dynamiek.

1. INLEIDING

In het Vlaams regeerakkoord wordt gesteld dat het zowel voor publieke als voor private investeerders steeds moeilijker wordt om binnen een redelijke termijn belangrijke investeringsprojecten te realiseren. Lange procedures en besluiteloosheid leiden tot kwaliteitsverlies en oplopende kosten. Dit is nefast voor de welvaart en de concurrentiepositie van Vlaanderen. De Vlaamse regering richtte daarom een Commissie Investeringsprojecten op ('Commissie Berx'). Ook het Vlaams parlement richtte een commissie op (de commissie ad hoc Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten of 'Commissie Sauwens'). De commissies kregen de opdracht om voorstellen uit te werken voor verbetering van de besluitvorming rond grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken. De Commissie Berx en de Commissie Sauwens hebben intussen hun werkzaamheden beëindigd en hun analyse en voorstellen gepubliceerd¹.

Eén van ambities van het Pact 2020 is om "maatregelen te nemen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen". Slechte regelgeving leidt tot kwaliteitsverlies en oplopende kosten. Dit is nefast voor de welvaart en de concurrentiepositie van Vlaanderen. De SERV nam daarom het initiatief om voorstellen te doen om de situatie te verbeteren. Intussen heeft de SERV zijn analyse en voorstellen voor betere regelgeving gepubliceerd².

In dit artikel beschrijven we de opvallende parallellen de parallellen tussen de voorstellen van de twee commissies voor de versnelling van investeringsprojecten enerzijds en de voorstellen van de SERV voor de verbetering van het regelgevingsproces anderzijds. We proberen tevens lessen te trekken uit de ervaring met 10 jaar 'betere regelgeving' in Vlaanderen voor de discussie over versnelling van investeringsprojecten.

2. DE ANALYSE VAN DE PROBLEMATIEK

2.1. Versnelling investeringsprojecten (commissies)

De consensus onder de geraadpleegde stakeholders en experts is dat het probleem in belangrijke mate ligt bij een gebrek aan procesarchitectuur. Vooral het voortraject wordt gebrekkig gevoerd. Oplossingen worden naar voor geschoven zonder dat het probleem voldoende is geanalyseerd. Alternatieven worden niet tijdig en niet grondig onderzocht. Publieke consultatie komt te laat. Er is weinig zicht op de impact van die consultatie op de besluitvorming. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds blijven terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces en leiden tot extra proceslast (bezwaarprocedures, beroepsprocedures, extra besluitvorming). Er is niet zozeer meer inspraak nodig, maar inspraak op juiste moment. De tijd bij aanvang geïnvesteerd, levert aan einde van de rit kwaliteit, draagvlak en tijdswinst op³.

¹ Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten. Voorzitter Cathy Berx. (UA, Gouverneur provincie Antwerpen); leden: Marc Boes (KULeuven), Norbert De Batselier (VUB), Kurt Deketelaere (KULeuven), Filip De Rynck (Hogeschool Gent), Marc Dillen (Vlaamse Confederatie Bouw), Secretaris Hans Ides. Voorstel van resolutie van de heren Johan Sauwens, Sas van Rouveroij, Bart Martens, Jan Peumans en Lode Vereeck, mevrouw Mieke Vogels en de heer Dirk de Kort betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Vlaams Parlement, Stuk 395 (2009-2010) – Nr. 1 (2009-2010).

² SERV. Advies: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. 10 maart 2010. SERV. Rapport: Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. 10 maart 2010.

³ Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten. Vlaams Parlement, stuk 55 (2009-2010) – Nr. 2.

De Commissie Sauwens wijt het probleem dan ook aan een gebrek aan kwalitatieve beleidsprocessen: “Projecten worden soms gestart op basis van onvoldoende inzicht in de problemen. Vaak wordt te snel voor één project gekozen. Projecten worden soms te weinig gekaderd in een geïntegreerde visie. Tijd en kosten voor het planningstraject worden vaak onderschat. Analyse en inspraak komt vaak vrij laat in het besluitvormingsproces. Er is misinformatie over kosten en opbrengsten en onderschatting van de kostprijs. Er is geen structurele, periodieke rapportering en communicatie over de voortgang en slechts een gedeeltelijke, vaak enkel interne rapportering en evaluatie”. ‘Sneller door beter’ wordt volgens de commissie vooral gerealiseerd door een meer doordachte manier van werken en beslissen: een stapsgewijze aanpak van de voorbereiding, de planning en de uitvoering van investeringsprojecten. Dat planprocessen doorgaans lang duren, vaak (veel) langer dan gepland, wijt ook de Commissie Berx in de eerste plaats aan een gebrekkige procesarchitectuur en procesvoering. Zij verwacht veel winst van een goed voortraject, met tijdige, getrapte en volgehouden inspraak en politieke besluitvorming en een sterk procesmanagement. Zij stelt verder dat het met vertragingen omwille van inspraakprocedures beter blijkt mee te vallen dan algemeen wordt aangenomen⁴ en dat volgehouden overleg met stakeholders en maatschappelijke belangengroepen bij belangrijke investeringsprojecten loont.

2.2. Beter regelgeving (SERV)

De analyse die de SERV maakt voor regelgevingsprocessen is op belangrijke pijnpunten opvallend gelijklopend met de analyse van de Commissie Berx en de Commissie Sauwens voor investeringsprojecten. De SERV start met de vaststelling dat de Vlaamse regering de afgelopen jaren goede maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van de (besluitvorming over) beleid en regelgeving te verbeteren, zoals de hervorming van het strategisch adviesstelsel⁵ en vooral de invoering van RIA⁶ (zie verder). Bovendien zijn er verspreid goede voorbeelden van tijdig overleg (zoals conceptnota’s, groenboeken, witboeken) of van gebruik van nieuwe consultatiemethoden (zoals open internetconsultaties). Mee daardoor neemt de steun voor verbetering van de RIA- en consultatiepraktijk toe.

Maar het concrete resultaat is nog heel beperkt. In Vlaanderen zijn veel beleids- en regelgevingsprocessen steeds ondoorzichtig en gesloten. Consultaties gebeuren volgens de SERV te weinig, te laat, met korte deadlines, dikwijls enkel omdat het verplicht is, en zonder veel feedback nadien⁷. Daardoor laat ook de kwaliteit van veel beleidsbeslissingen nog te wensen over, hetgeen zich vertaalt in ineffectief beleid, hoge nalevingskosten en andere problemen in de implementatie- en handhavingsfase.

Eén van de meest hardnekkige problemen is volgens de SERV dat consultaties en RIA’s te laat in de besluitvorming plaatsvinden. Ze zijn in die gevallen formalistische, rituele verplichtingen om liefst bevestiging te verkrijgen voor wat al werd beslist, in plaats van hulpmiddelen om beter te beslissen. Een kernpunt moet zijn dat analyse, overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren, niet nadat de beslissingen al zijn genomen⁸. Volgens de SERV leidt vroeger en beter onderbouwen en consulteren niet tot langere maar

⁴ Volgens een analyse van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning zouden 50% snellere procedures leiden tot 5% snellere doorlooptijd.

⁵ Met in het kielzog ervan een uitbreiding van de adviesvraagplicht van decreten tot decreten en strategische uitvoeringsbesluiten, een verhoging van de minimumtermijn voor adviezen van 3 naar 10 dagen en een verplichting voor de regering om “aan de strategische adviesraad duiding en toelichting te verstrekken over de beslissing die de Vlaamse Regering neemt inzake dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd”.

⁶ Voor meer informatie over RIA, zie Van Humbeeck, Peter. Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges. ICW Working Paper nr. 2, 2009. www.centrumwetgeving.be.

⁷ Voor meer informatie over consultatie, zie Van Humbeeck, Peter. Anders en beter consulteren: een prioriteit voor het Vlaamse wetgevingsbeleid. ICW Working Paper nr. 3, 2010. www.centrumwetgeving.be.

⁸ De SERV schrijft: “Vandaag gebeuren consultaties doorgaans na de 1e principiële goedkeuring van een dossier door Vlaamse regering. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt echter vóór die eerste principiële goedkeuring. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden. Dat is niet alleen een verspilling van mensen en middelen, maar creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming”.

integendeel tot kortere doorlooptijden⁹, een groter draagvlak, meer stabiele regelgeving en meer tevreden 'klanten'.

3. DE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIES EN DE SERV

De rapporten van de beide commissies bevatten uiteindelijk talrijke punctuele voorstellen voor de aanpassing van bestaande procedures (vnl. in de MER-procedure), maar ook structurele voorstellen die aansluiten op de voorgaande analyse. Ze betreffen de nood aan (1) betere onderbouwing, (2) tijdige en beter consultatie, (3) een goede procesarchitectuur, (4) de realisatie van belangrijke randvoorwaarden. De SERV heeft in zijn rapport over de verbetering van regelgevingsprocessen eveneens voorstellen gedaan op deze vlakken. We overlopen hierna de belangrijkste voorstellen van de commissies en leggen de parallel met de situatie op het vlak van 'betere regelgeving' en de voorstellen van de SERV.

3.1. Betere onderbouwing

Volgens de Commissie Berx moet de ambitie om een bepaald groot investerings- of infrastructuurproject te realiseren altijd beginnen met een grondige analyse van een maatschappelijke probleem of opportuniteit. Daarna moeten alternatieven worden geïnventariseerd. Vervolgens moeten in een 'verkenningfase' de na openbaar onderzoek en inspraak overgehouden alternatieven geïntegreerd op hun relevante strategische effecten worden onderzocht (economie, milieu, maatschappij, ruimte mobiliteit, financiën). Hoe groter de impact, hoe directer, intensiever en interactiever de communicatie en participatie moet zijn. De Commissie Sauwens zit op dezelfde lijn. Zij beklemtoont "de ontwikkeling van een gestandaardiseerde ex ante evaluatiemethode voor maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten, zoals maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA). De methode dient een integrale beoordeling van de verschillende effecten toe te laten. De doelstellingen moeten niet alleen van één kant komen, want er zijn milieudoelstellingen, sociale doelstellingen, economische doelstellingen, en die moeten samen genomen en geïntegreerd in één project". Ook risicomangement en risicobeheermethodes moeten volgens de commissie verder worden ontwikkeld en toegepast voor alle investeringsprojecten.

De voorstellen die de Commissie Berx en de Commissie Sauwens doen op het vlak van betere onderbouwing (niet te snel gaan naar oplossingen, maar starten met een goede probleemverkenning, dan alternatieven inventariseren, inspraak, effecten van alternatieven onderzoeken, alternatieven vergelijken... en dat binnen een geïntegreerd analysekader zoals MKBA) zijn op het vlak van betere regelgeving al geïmplementeerd in Vlaanderen. Met name door de invoering van RIA. RIA is in Vlaanderen sinds 2005 verplicht bij de voorbereiding van zowat alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve wanneer ze geen of een kleine inhoudelijke impact hebben¹⁰. Een RIA-proces start met een grondige analyse van een maatschappelijke probleem of opportuniteit. Daarna worden de te bereiken doelstellingen bepaald en alternatieve beleidsopties geïnventariseerd. Vervolgens worden de relevante effecten (voor- en nadelen) van elk van de weerhouden alternatieven geanalyseerd¹¹. In de finale RIA moet tevens worden

⁹ Cijfers van de SERV over de vorige legislatuur (2004-2009) geven aan dat halvering van de adviestermijn (-50%) de doorlooptijd voor decreten met zou 6% inkorten, gemeten vanaf de 1^e principiële goedkeuring van een voorontwerp door de Vlaamse regering. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de looptijd voorafgaand aan de 1^e principiële goedkeuring (politiek en ambtelijke voorbereiding en overleg, advies IF, IKW's, interne adviezen...). Van lange vertragingen door consultatie is dus geen sprake. Volgens de SERV ligt de reden veeleer bij een gebrekkige planning en procedureverloop. Met name ook bij de late fase waarin wordt geconsulteerd: doordat 'de juiste vragen' niet 'in de juiste volgorde' 'op het juiste moment' worden gesteld, komen discussies over alternatieve beleidsopties vaak pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorligt. Dat leidt niet zelden tot ofwel grote vertragingen omdat er opnieuw moet worden begonnen, ofwel tot conflictsituaties waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, ofwel tot problemen in de uitvoering (ineffectieve regelgeving, te hoge nalevingskosten enz.), met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg.

¹⁰ In de praktijk is het toepassingsgebied meer in detail omschreven. Zie daarvoor www.wetsmatiging.be.

¹¹ In de praktijk zal een RIA-proces zelden zo strikt sequentieel verlopen, maar zijn er tussen de verschillende stappen van het proces 'feedback loops'.

vermeld welke consultaties hebben plaatsgevonden en met welk resultaat. Een belangrijke richtlijn is proportionaliteit: zowel de diepgang als de omvang van een RIA en RIA-proces moeten evenredig moet zijn met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten. RIA is bovendien uitdrukkelijk bedoeld als een integraal afwegingskader. Men wil een proliferatie van allerlei afzonderlijke toetsen vermijden. De analogie met wat de commissies voorstellen voor investeringsprojecten is dus treffend.

Alleen, RIA werkt (nog) niet. De meeste worden enkel gemaakt omdat ze verplicht zijn. Daardoor wordt er ook te laat met RIA gestart. Volgens de SERV moet het formalisme eruit. Daartoe moet RIA 'proportioneler' en selectiever gebeuren, voor echt belangrijke maatregelen, en vroeger in beleidsprocessen plaatsvinden. De selectie kan gebeuren via de regelgevingsagenda's (zie verder). Tijdige opstart van RIA processen verzekeren, kan via pre-RIA: een document dat via 'openbaarmaking en raadpleging' (notice and comment) inzicht geeft in de probleemstelling en doelstelling, de mogelijke beleidsopties en de 'mapping' van de stakeholders die in het verdere proces betrokken zullen worden. Andere punten uit de internationale beste praktijken verdienen volgens de SERV eveneens aandacht. Bijvoorbeeld de RIA-richtlijnen regelmatig actualiseren, intensievere RIA-opleidingen aanbieden, de onafhankelijke kwaliteitsbewaking verzekeren, zorgen voor transparantie en publicatie, de goede en evenwichtige integratie in RIA van sectorale ex ante toetsen zoals de armoedetoets, marktwerkingstoets, administratieve lastentoets, enz.

3.2. Tijdige en beter consultatie

De Commissie Berx vindt dat informatie, communicatie, inspraak en participatie als de essentie zelf van de besluitvormingsprocessen in grote projecten moeten worden beschouwd. Zij adviseert om de betrokkenheid doorheen het hele besluitvormings- en exploitatieproces te laten plaatsvinden. Volgens de Commissie Sauwens is in aanvulling van maatschappelijk evaluaties zoals MKBA ook een analyse nodig van de visie van de belanghebbenden. Zij meent dat van bij de start een gedegen en brede inspraak moet plaatsvinden. "Dit helpt niet alleen bij het vinden van oplossingen met een breed draagvlak, het laat ook toe dat nieuwe ideeën binnen het planproces worden ingebracht". Men wil dat consultatie en communicatie "breed, vroegtijdig en laagdrempelig" georganiseerd worden, doorheen het hele planningsproces. Wat specifiek beleidsplannen betreft, stelt de commissie voor om in twee stappen te werken: eerst een conceptnota ('groenboek') waarrond een breed maatschappelijk debat wordt georganiseerd, vervolgens de uitwerking van het eigenlijke plan. De Commissie vindt ook de terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt: "er moet op een hoog kwaliteitsniveau teruggekoppeld worden doorheen het hele procesverloop".

De voorstellen die de Commissie Berx en de Commissie Sauwens doen op het vlak van tijdige en betere consultatie (van bij de start, breed, laagdrempelig, op strategisch belangrijke momenten doorheen het hele proces, zorgen voor feedback, werken met conceptnota's of groenboeken en witboeken) zijn op het vlak van betere regelgeving al eerder voorgesteld in Vlaanderen. De Vlaamse RIA-handleiding bevat daarover zelfs duidelijke richtlijnen (plan uw consultatie, consulteer vroeg genoeg, maak consultatie transparant, kies een geschikte consultatiemethode, hou de drempel laag, maximaliseer de respons, geef feedback).

Maar voor de praktijk heeft dit nog weinig veranderd. De SERV heeft daarom zijn vraag herhaald om voor belangrijke regelgeving meer gebruik te maken van conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken), op basis waarvan reeds tijdens de conceptfase het overleg over de wenselijkheid en inhoud van een nieuwe regelgeving kan gebeuren. Verder meent de SERV dat 'betere regelgeving' in Vlaanderen sterk gebaat zou zijn bij een expliciet consultatiebeleid, met principes en minimumnormen voor consultatie (transparant, tijdig, evenwichtig, voldoende tijd, aandacht voor feedback...), een consultatiehandleiding, een centrale inspraakwebsite enz. Maar daadwerkelijke verbetering vergt volgens de SERV in de eerste plaats een andere ingesteldheid (zie verder).

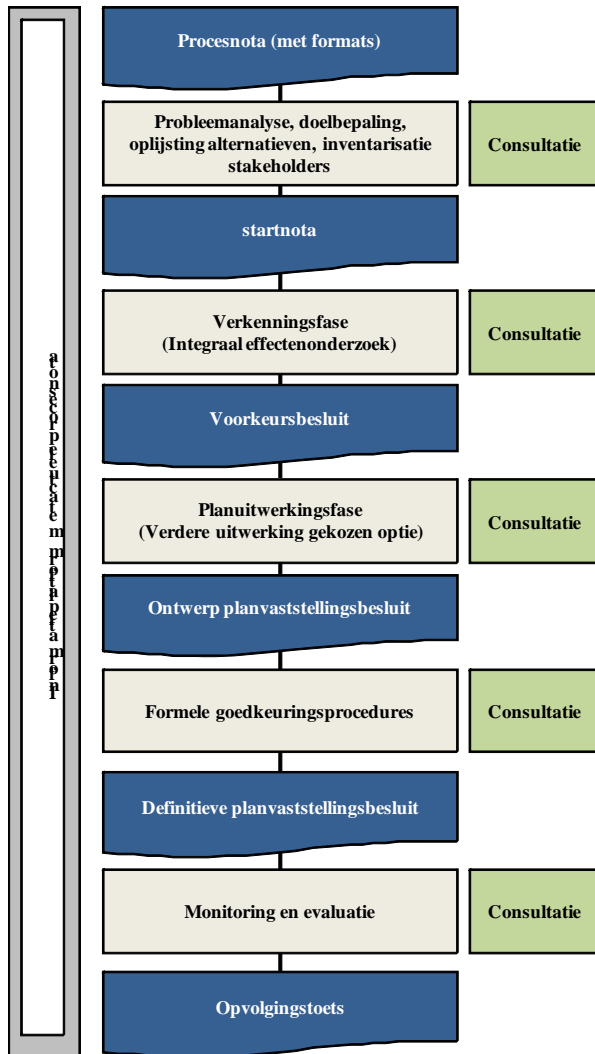
3.3. Goede procesarchitectuur

De kern van het betoog van de beide commissies ligt in een aanpassing van de procesarchitectuur (zie stroomschema). De Commissie Berx meent dat elk dossier/project nauwkeurig moet worden voorbereid. Kernpunt is dat maatwerk nodig is in aanpak en proces¹². Daarom stelt de Commissie voor om van bij het begin te werken met een voortdurend bij te werken *procesnota*, die doorheen de rest van het traject een dynamisch document wordt, en om een set *formats* uit te werken, waaruit kan worden gekozen op maat van het project. De Commissie stelt een informele voorprocedure voor, die achtereenvolgens een startnota, een voorkeursbesluit, een ontwerp planvaststellingsbesluit en een definitief planvaststellingsbesluit moet opleveren. Een ander voorstel is om een publiek *platform* te creëren, waarop ten alle tijden informatie beschikbaar is over de stand van zaken en uitvoering van (strategische) investerings- en infrastructuurprojecten. De Commissie Sauwens wil een ‘slimme’ procesarchitectuur op basis van een *startnota*. In die nota worden de doelstellingen en projectalternatieven omschreven, de belanghebbenden in kaart gebracht, en het projectplanningstraject en de procesorganisatie bepaald (aanduiding procescoördinator en projectgroep, tijdsplanning, inspraak- en beslismomenten...). De commissie bepleit tevens een structurele, periodieke rapportering en communicatie over de voortgang van het proces.

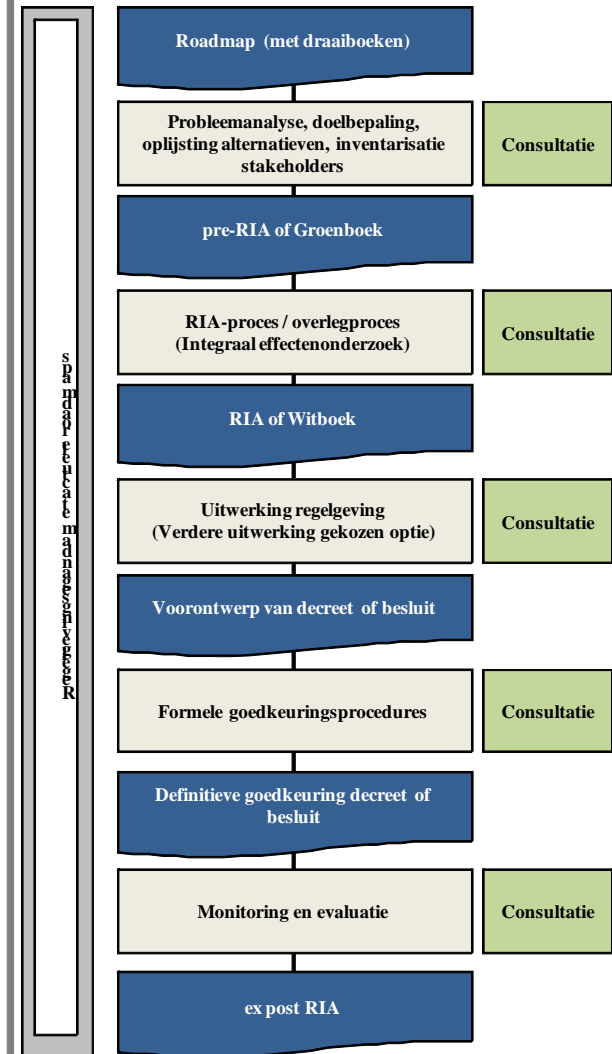
Net zoals bij de twee commissies, ligt de kern van het betoog van de SERV in een aanpassing van de procesarchitectuur (zie stroomschema). Volgens de SERV moet de voorbereiding van beleid en regelgeving telkens wordt gezien als project, waarvoor steeds een goede projectvoorbereiding en -planning van de belangrijkste processtappen nodig zijn. Een kernpunt voor de SERV is, net als bij de commissies, dat maatwerk mogelijk moet zijn, zodat formalisme wordt vermeden en processen afgestemd zijn op de kenmerken van de situatie (het belang van de problematiek, de impact van het beleidsdossier, de beschikbare tijd, de wettelijke regels, de reeds genomen politieke beslissingen...). Concreet stelt de SERV voor om te werken met ‘*roadmaps*’, die een planning van de belangrijkste processtappen bevatten (vergelijk met de door de commissies voorgestelde procesnota). Als hulpmiddel stelt de SERV voor dat voorbeeldprocessen (“*draaiboeken voor de regelgeving*”) worden uitgewerkt zonder opnieuw te vervallen in verplichtingen, nieuwe regels en formalisme (vergelijk met de door de commissie Berx voorgestelde formats). Stimulering van roadmaps – alsook feedback erop en opvolging ervan – kan volgens de SERV gebeuren via kennisgeving ervan aan parlement, adviesraden en publiek (vergelijk met het door de commissie Berx voorgestelde publieke platform). Ook hier kan worden vastgesteld dat zo’n platform in feite al bestaat voor betere regelgeving, met name in de vorm van de regelgevingsagenda’s. Het voorstel van de SERV is dan ook om de roadmaps beschikbaar te stellen via eenvoudig ‘doorklikken’ op de dossiers in de reeds bestaande *regelgevingsagenda’s* bij de beleidsnota’s. Die zorgen vandaag al voor een vroege publieke kennisgeving over geplande regelgevingsinitiatieven. De SERV vraagt wel om de regelgevingsagenda’s regelmatig te actualiseren en om de relevantie, ontsluiting, transparantie en gebruiksvriendelijkheid van de opgenomen informatie te vergroten.

¹² “Projectmanagement moet op maat werken omdat elk project om vele redenen anders is. Anders zouden het ook geen complexe projecten zijn. De verscheidenheid betekent dat wat in de ene context werkt, dat niet noodzakelijk doet in een andere. Een bepaalde samenstelling van een stuurgroep bijvoorbeeld kan in project X goed werken, maar niet voor project Y. We geloven niet in passe-partout formules, in voorgebakken manieren van aanpak, in copies van methodes, in uniformisering van aanpak.”

Voorstellen investeringsprojecten (Commissie Berx)



Voorstellen betere regelgeving (SERV)



3.4. Randvoorwaarden

De Commissie Berx beklemtoont dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten niet alleen een kwestie is van een betere organisatie van besluitvormingsprocessen en van aanpassingen aan de regelgeving. Volgens de commissie is ook en vooral een andere bestuurscultuur nodig, naast mensen en middelen. Zij hecht groot belang aan kennisuitbouw op twee niveaus. Ten eerste moet op niveau van elk infrastructuur- of investeringsproject een persoon worden aangeduid met intrinsieke kwaliteiten op het vlak van procesmanagement, netwerking, oplossingsgerichte creativiteit, en kennis van de administratie, de regelgeving en de belangrijkste procedures. Ten tweede moet worden geïnvesteerd in team van mensen met expertise in strategisch projectmanagement, waaruit kan worden geput voor de procesbegeleiding van infrastructuur- en investeringsprojecten. Zij denkt aan een kenniscel bij de Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR). Dat team zou ook een belangrijke rol krijgen in de kennisontwikkeling rond consultatietechnieken en -instrumenten. De Commissie stelt tot slot voor om de opdrachten en taken van de departementen, diensten en agentschappen en al hun medewerkers duidelijk vast te leggen in functie van de gemeenschappelijk en gezamenlijk te bereiken doelen. Zij vindt dat dit moet worden vertaald in de waardering en evaluatie van in het bijzonder de leidende ambtenaren.

De Commissie Sauwens vraagt eveneens dat wordt gewerkt aan de versterking van de professionalisering, aan de competentie- en kennisopbouw en aan een andere bedrijfscultuur in de Vlaamse administraties, via professionele standaarden, standaardmethoden, draaiboeken en kwaliteitssystemen, en het vergroten van het lerend vermogen.

Ook op het vlak van de randvoorwaarden zijn de voorstellen van de beide commissies en van de SERV opvallend gelijklopend. Net zoals de commissie Berx wijst ook de SERV op het belang van een andere beleidscultuur. De SERV vraagt ten tweede, net zoals de beide commissies, om capaciteit voor betere regelgeving verder op te bouwen door goede voorbeelden te verspreiden, capaciteit op te bouwen, de beschikbare kennis te benutten, opleidingen te voorzien, de bestaande RIA-handleiding te verbeteren, netwerken voor beleidsleren te ondersteunen enz. De SERV meent ten derde dat de taken en verantwoordelijkheden goed moeten worden vastgelegd. Aangezien 'betere regelgeving' een horizontaal beleid is, moet het worden gecoördineerd en aangestuurd over alle departementen heen. Maar het zijn de vakministers en hun beleidsdomeinen die zelf capaciteit voor betere regelgeving moeten opbouwen en primair verantwoordelijkheid voor het resultaat moeten dragen. Dat kan door de reeds bestaande cellen wetstkwaliteit in elk beleidsdomein een grotere rol te laten spelen in de begeleiding van de teams die regelgeving voorbereiden, en 'betere regelgeving' te integreren in de persoonlijke taakstellingen van elke leidend ambtenaar.

Ook hier staat het beleid inzake betere regelgeving verder dan het beleid inzake investeringsprojecten: er is een minister expliciet bevoegd (voorheen de minister-president, nu de minister bevoegd voor bestuurszaken). Er is al een Kenniscel (voorheen de Kenniscel Reguleringsmanagement bij DAR, nu herdoopt tot Dienst Wetsmatiging bij Bestuurszaken) die zorgt voor aansturing, coördinatie en kennisopbouw (overigens ook rond consultatietechnieken en -instrumenten). Er wordt reeds geïnvesteerd in een team van mensen met expertise in instrumenten voor betere regelgeving (cellen wetstkwaliteit), waaruit kan worden geput voor de procesbegeleiding van regelgevingsprojecten. 'Betere regelgeving' werd vroeger al eens geïntegreerd in de persoonlijke taakstellingen van elke leidend ambtenaar, en men streeft naar een integratie of afstemming met de leidraad organisatiebeheersing en interne controle die momenteel worden herzien.

Alleen, deze structuren en instrumenten werken nog niet voldoende. De praktijk leert dat de positionering, middelen en autoriteit van zo'n kenniscellen belangrijke vereisten zijn, samen met expertise in die cellen en met de 'informele' autoriteit als gevolg van die expertise of van het politieke gewicht dat aan het thema wordt gegeven. Die voorwaarden zijn vandaag niet altijd vervuld, niet op het niveau van de centrale cel, en zeker niet op niveau van de departementale cellen wetstkwaliteit. Ook leidend ambtenaren hebben, ondanks stimuli via persoonlijke taakstellingen en via monitoring en benchmarking van de prestaties, nog weinig leiderschap voor betere regelgevingsprocessen getoond.

4. LEREN UIT ERVARINGEN MET 10 JAAR 'BETERE REGELGEVING'

Uit het voorgaande blijkt dat de analyse door de Commissie Berx en de Commissie Sauwens van waar het fout loopt met besluitvormingsprocessen rond grote investerings- en infrastructuurprojecten in belangrijke mate gelijklopend is met de analyse door de SERV van waar het fout loopt met besluitvormingsprocessen rond regelgevingsprojecten. Ook in de voorstellen van de beide commissies enerzijds en van de SERV anderzijds zijn er opvallende parallellen. Wel is het duidelijk dat men qua uitvoering en toepassing van de voorstellen verder staat in het debat rond 'betere regelgeving' dan in het debat rond versnelling van investeringsprojecten, en dat er bijgevolg kan worden geleerd uit die ervaringen in 'betere regelgeving'. Een belangrijke les uit 10 jaar ervaring met 'betere regelgeving' in Vlaanderen is dat drie zaken belangrijk zijn om echt resultaat te boeken: een andere cultuur bij alle betrokkenen, ruimte voor maatwerk (formalisme vermijden) en een adequate governance. Deze zijn wellicht ook kritische succesfactoren voor versnelling van investeringsprojecten.

4.1. Een andere cultuur bij alle betrokkenen

“The real problem is not practical, but is cultural”¹³. Dat is een van de centrale lessen uit de ervaring van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid. Zonder een reëel politiek commitment en aan een mentaliteitskentering gaat het traag en moeizaam om vooruitgang te boeken, alle goede en goedbedoelde initiatieven en instrumenten zoals een kenniscel, RIA, consultatierichtlijnen enz. ten spijt. De beleidscultuur veranderen is niet eenvoudig, maar absoluut noodzakelijk. Terzake is alvast de link met het programma voor een effectieve en efficiënte overheid belangrijk. Daarbinnen wordt immers gewerkt aan onder meer de politiek-ambtelijke verhoudingen, een duidelijkere organisatie van het reguleringsapparaat en effectievere coördinatiemechanismen, zowel binnen de Vlaamse overheid als tussen bestuursniveaus.

Ook in individuele processen en inspraakprocedures is politiek commitment een sleutelfactor. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders komen instrumenten zoals inspraak, RIA, MKBA los te staan van het politieke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens het RIA-, MKBA- en consultatieproces worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. Daarnaast gaat het bij succesvolle processen ook om gedrag en houding. Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere onderbouwing/consultatie. Kennis, deskundigheid, een positieve en open grondhouding, kunnen luisteren en de wil om kennis te delen, zijn factoren die mee het succes bepalen.

Maar ook bij andere actoren dan beleidsmakers en overheden is er een andere cultuur nodig. Betrokkenheid van doelgroepen neemt bijvoorbeeld niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen. RIA, MKBA en consultatie zijn er niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken. Consultatie betekent bijgevolg ook dat beleidsmakers niet met alle inbreng rekening moeten houden. Niet alle informatie is altijd even bruikbaar of betekenisvol, referentiekaders, belangen en meningen kunnen verschillen, er zijn bij beleidshervormingen vaak zowel winnaars als verliezers enz. Algehele consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie en informatie uit RIA of MKBA vormt input voor de afwegingen die door politici moeten gebeuren. Politici langs hun kant moeten dan een keuze durven maken en niet bang zijn voor belangentegenstellingen, en bereid zijn om hun keuze helder te motiveren.

Het is dus van groot belang dat ‘anders en beter beslissen’ niet enkel deel uitmaakt van de regels, procedures en formele stimulansen (formele pijler), maar ook van de houding en het gedrag (normatieve pijler) en van een gemeenschappelijke cultuur (cognitieve pijler).

4.2. Maatwerk

Niemand is gebaat met instrumenten die enkel op papier bestaan of pro forma functioneren zonder toepassing of meerwaarde in de praktijk. Nochtans is dat al te vaak het geval, of het nu gaat om regelgevingsprocessen of investeringsprojecten. Formalisme vermijden vergt een daadwerkelijk engagement, maar ook een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing van de beschikbare instrumenten (RIA, MKBA, consultaties, witboeken, formats...) en functionele mechanismen voor controle en verantwoording.

Processen vergen inderdaad maatwerk. Elk beleidsproces is in wezen uniek, met telkens een eigen dynamiek waardoor ook (de planning van) het ideale proces context- en tijdsgebonden is. De omvang en diepgang van de consultaties bijvoorbeeld moeten in verhouding staan tot het belang van de problematiek en de impact van het beleidsdossier, en rekening houden met de beschikbare tijd, wettelijke regels politieke beslissingen enz. Ook de keuze van te gebruiken consultatietechniek bijvoorbeeld is contextafhankelijk. Afhankelijk van het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare tijd en middelen enz. zullen sommige technieken geschikter zijn, en andere minder.

¹³ Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.

Consultatie is dus geen synoniem van raadpleging van adviesraden of welke andere specifieke methode dan ook. Participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de participatie moeten nauwkeurig afgestemd zijn op het vraagstuk en op de beleidsruimte die er (nog) is, en de timing van de participatie moet goed afgestemd zijn op de besluitvorming.

In die zin past een waarschuwing bij de neiging om oplossingen al te zeer te gaan formaliseren en juridiseren. De kans is immers groot dat er zoals steeds zal worden “geknipt en gedubt” met de voorstellen van de beide commissies. Concreet: dat vooral de zichtbare en vlot communiceerbare juridische aanpassingen voor de versnelling van investerings- en infrastructuurprojecten (zoals wijzigingen aan de MER-regelgeving) worden doorgevoerd (uitgezonden), dat maatregelen waarmee op korte termijn minder te oogsten valt zoals capaciteitsopbouw buiten beeld blijven (worden geknipt), en dat de voorstellen om de procesarchitectuur te verbeteren, de onderbouwing te versterken en anders en vroeger te consulteren juridisch worden verankerd in een decreet (gedubt in wetgeving, de taal van de macht)¹⁴.

Zo'n decreet gaat echter het verschil niet maken. Dat leert de ervaring met ‘betere regelgeving’. Juridisering en formalisering werkt niet echt. Het probleem is er immers een van houding, organisatie, competenties en vaardigheden. Dat kan niet per decreet worden gewijzigd. Meer nog: juridisering is dikwijls contraproductief omdat het maatwerk bemoeilijkt, terwijl in besluitvormingsprocessen maatwerk net essentieel is. Oplossingen voor de bestaande problemen die ook in de praktijk verschil maken, vergen in de eerste plaats procesdenken in plaats van proceduredenken, en moeten zich richten op een aanpassing van de cultuur en de inventives van beleidsmakers. De problemen zijn o.i. immers geen gevolg van manifeste onwil, en ook niet van een miskennis door politici van de meerwaarde van inspraak in besluitvormingsprocessen. Wel van een afweging ten opzichte van andere ‘waarden’ die beleidsmakers belangrijk vinden, waaronder de snelheid van de besluitvorming, de nood aan conflictbeheersing binnen de regeringscoalitie en de positieve beeldvorming van krachtadig bestuurders die men via de media nastreeft. Het probleem is er dus een van cultuur en incentives.

4.3. Een aangepaste ‘governance’

Veranderingen van complexe systemen zoals het maken van beleid en regelgeving vergen tijd en middelen. Ze kunnen niet succesvol verlopen zonder een aangepaste ‘governance’. Volgens OESO-onderzoek hangen succesvolle hervormingen binnen de overheid af van vier factoren¹⁵: visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit. Visie houdt in dat er een breed gedeelde overtuiging is dat veranderingen nodig en wenselijk zijn, en dat die overtuiging wordt vertaald in een coherente strategie. Leiderschap verwijst naar de capaciteit om de houding en ingesteldheid van mensen te veranderen en te richten op een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Netwerken (‘advocacy coalitions’) functioneren als fora die een gemeenschappelijk streven hebben, die in verschillende beleidsarena’s op verschillende beleidsniveaus actief zijn, die zorgen voor verspreiding van informatie en kennis, die het noodzakelijke draagvlak verkrijgen en die de noodzaak en mogelijkheden van hervormingen op de agenda houden. Een laatste factor is implementatiecapaciteit: capaciteit voor actie. Het gaat met name om beschikbaarheid van vaardigheden en middelen (financieel, materieel, mensen, kennis, tijd) en het gebruik ervan.

¹⁴ Dat laatste lijkt al te gebeuren aangezien bijvoorbeeld het Netwerk participatie een decreet heeft voorgesteld als de te volgen weg naar een meer participatieve besluitvorming rond investeringsprojecten (zie www.netwerkparticipatie.be).

De Commissie Berx schrijft: “Wel is er nog discussie over de vraag of en zo ja hoe deze voorfase een decretale verankering moet krijgen, dan wel of een uitgewerkt model van hoe deze voorfase er best kan uitzien bij voorkeur enkel wordt aangereikt als een zeer goede, best te volgen praktijk die zo weinig mogelijk of zelfs helemaal niet juridisch wordt geregeld en bijgevolg ten volle haar “informeel”, in de zin van “vormvrij”-karakter behoudt”.

¹⁵ OECD. Managing change in OECD governments: an introductory framework GOV/PGC/PEM(2008)3.

5. BESLUIT

Zoals blijkt uit het voorgaande, laat de ervaring met 10 jaar 'betere regelgeving' in Vlaanderen laat toe om enkele belangrijke lessen te trekken voor de discussie over versnelling van investeringsprojecten. Maar 'betere regelgeving' is anderzijds ook geen onverdeeld succesverhaal in Vlaanderen. Er zijn nog belangrijke stappen te zetten en randvoorwaarden te realiseren. Dat die stappen en randvoorwaarden voor 'betere regelgeving' voor een groot stuk dezelfde zijn als voor de verbetering van besluitvormingsprocessen rond grote investerings- en infrastructuurprojecten, creëert een enorme opportuniteit voor synergie en voor wederzijdse versterking van de aanwezige dynamiek.