

## **Betere regelgeving door vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces**

*De kwaliteit van de Vlaamse regelgeving is in veel gevallen niet goed. Een belangrijke reden is dat de regelgevingsprocedure in de praktijk wordt uitgehold. Beleidsmakers hopen zo tijd te winnen. Maar het gevolg is dat er achteraf reparatiewetgeving nodig is en het dus langer kan duren vooraleer er ook op het terrein een stabiele en doeltreffende regeling is. Volgens de SERV is het echter mogelijk om zowel het regelgevingsproces te versterken als de regelgevingsprocedure te vereenvoudigen. Hij deed daarvoor een voorstel.*

Belangrijke realisaties in Vlaanderen op het vlak van bijvoorbeeld werkgelegenheid, concurrentiekracht, volksgezondheid en leefmilieu zijn te danken aan wetgeving. Maar tegelijk bestaat grote bezorgdheid over de kwaliteit van onze wetgeving. Die is in veel gevallen niet goed. Slechte wetgeving tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en voedt mee de kloof tussen burger en politiek. Het heeft negatieve gevolgen voor de economische groei en de werkgelegenheidscreatie, leidt tot gemiste kansen op verdergaande milieuverbeteringen, enzovoort. Onnodig dure en complexe regelgeving heeft ook ongewenste sociale effecten.

Bovendien neemt de *behoefte* aan goede regelgeving toe. Kwaliteitsvolle regelgeving is steeds meer van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Vlaanderen heeft hier duidelijk een concurrentienadeel. Dat blijkt uit internationale rankings. Daarin dalen we keer op keer op de ladder. In de ranking van het World Economic Forum bijvoorbeeld bevonden we ons in 2000 nog op de 16e plaats, maar zijn we nu al gezakt naar de 31e plaats. Waarom? Omdat we slecht scoren voor kwaliteit van de overheid en kwaliteit van onze wetgeving. Voor de ranking wordt gebruik gemaakt van een 300-tal indicatoren; 200 daarvan zijn statistische en 100 worden gehaald uit enquêtes bij bedrijfsleiders. Vooral die enquêtes halen ons onderuit. Het bedrijfsleven begrijpt bijvoorbeeld niet dat een wet bij ons met terugwerkende kracht kan ingaan of waarom wetgeving zo dikwijls wordt aangepast.

Waarom hebben we zo veel voorbeelden van slechte wetgeving? We hebben toch een regelgevingsprocedure die zou moeten zorgen voor goede wetgeving? Waarom is die onvoldoende effectief?

Een belangrijke reden is dat ze in de praktijk wordt uitgehold. Het gebeurt frequent dat de uitgewerkte nieuwe wetteksten uiteindelijk niet door de regering worden ingediend in het Parlement als ontwerp van decreet, maar door parlementsleden als voorstel van decreet. Voor voorstellen van decreet is er immers geen advies van de SERV nodig, geen advies van de Raad van State, enzovoort. Een sprekend voorbeeld is het energieprestatiedecreet van 7 mei 2004. Dat werd in het Vlaams Parlement als voorstel van decreet werd ingediend en goedgekeurd. Het is op 1 januari 2006 inwerking getreden. Maar op 24 februari 2006 keurde

de regering een nieuw voorontwerp principieel goed dat dat decreet volledig vervangt omdat “de door te voeren aanpassingen verplichten tot een wijziging van quasi alle artikel van het energieprestatiedecreet”. De inspectie van Financiën stelde in zijn advies: “Het integraal moeten vervangen van een decreet dan nog geen twee jaar oud is, doet vragen rijzen over de doordachtheid van het oorspronkelijke decreet”.

De situatie is nog schrijnender wanneer hele wetteksten worden ingevoerd via parlementaire amendementen op programmadecreten. Het programmadecreet wordt immers via een spoedprocedure bij het parlement geregeld, zonder dat veel inhoudelijk debat of controle mogelijk is. Een schoolvoorbeeld is de fundamentele hervorming van de watersector. Die werd voorbereid door de Vlaamse regering, maar eind 2004 als parlementair amendement ingevoegd in het programmadecreet 2005. De tweede golf hervormingen werd eind 2005 als parlementair amendement ingevoegd in het programmadecreet 2006. De SERV schreef daarover dat hij “bedenkingen heeft bij de gevolgde procedure waarmee in ijlt tempo een fundamentele hervorming van de financiering van de openbare afvalwaterzuivering wordt doorgevoerd”.

Wanneer de SERV wél om advies wordt gevraagd, gebeurt dat in maar liefst 1 op 3 regelgevingsdossiers bij hoogdringendheid (zie tabel). Bij de Raad van State vertegenwoordigen adviesvragen op 5 werkdagen meer dan een kwart van het totaal.

*Tabel: Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), periode midden 2004 - eind 2005.*

<b>Adviestermijn</b>	5 dagen	10 dagen	Tussen 10 en 30 dagen	30 dagen	Meer dan 30 dagen	Totaal # advies vragen
Diensten algemeen overheidsbeleid	-	-	-	-	-	0
Bestuurszaken	-	-	-	3	-	3
Financiën en Begroting	4	-	-	3	-	7
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	-	-	-	-	-	0
Economie, wetenschap en innovatie	1	1	-	3	1	6
Onderwijs en Vorming	5	-	1	2	-	8
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	2	-	1	1	-	4
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-	2	1	2	-	5
Werk en sociale economie	1	-	-	-	-	1
Landbouw en visserij	-	-	-	-	-	0
Leefmilieu, natuur en energie	4	2	-	13	1	20
Mobiliteit en openbare werken	-	-	-	2	-	2
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	3	-	-	1	-	4
<b>Vlaanderen</b>	20	5	3	30	2	60

Een belangrijkste vernieuwing is zonder twijfel de invoering vanaf 1 januari 2005 van RIA of reguleringsimpactanalyse. Voor bijna alle decreten en besluiten die de Vlaamse regering uitwerkt moet er vanaf die datum een RIA plaatsvinden. RIA is de verantwoordelijkheid van elk individueel beleidsdomein, en moet onderdeel uitmaken van de beleidsvoorbereiding en motivering van de voorgenomen regelgeving. Uiteindelijk moet de impactanalyse resulteren in een RIA-document dat aangeeft waarom er voor een bepaalde regeling is gekozen, in het licht van het beoogde doel, van de verwachte effecten ervan in vergelijking met mogelijke

alternatieven, en van de resultaten van de consultaties die hebben plaatsgevonden. Daarnaast moet in de RIA ook worden ingegaan op de manier waarop de uitvoering, handhaving, monitoring en latere evaluatie van de gekozen regeling zullen gebeuren.

Maar de inhoudelijke kwaliteit laat dikwijls te wensen over. Dat is in hoofdzaak te wijten aan het feit dat in veel gevallen de RIA pas achteraf wordt geschreven, wanneer de regelgeving al is uitgewerkt, en de RIA dus op een wat geforceerde manier moet aantonen dat de gekozen regelgeving de beste is in vergelijking met alternatieven, geen ongewenste effecten heeft, enzovoort. De RIA scores die de Vlaamse regering verspreid (zie Tabel 1) wekken een verkeerde indruk. De hoge scores zijn immers niet zozeer te wijten aan de goede kwaliteit van de RIA's, maar aan de gebruikte meetschaal. Een juiste interpretatie is dat een score van 5 zonder veel problemen door elke RIA zou moeten worden gehaald, en elke lagere score wijst op een fundamenteel gebrek. Omgekeerd kunnen we niet stellen dat een score van 5 overeenkomt met een goede RIA (zie kader 3).

Tabel 1: Aantallen en kwaliteit van de uitgevoerde RIA's (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal 2005)

Beleidsdomein	2 <sup>e</sup>		3 <sup>e</sup>		4 <sup>e</sup>		totaal	
	kwartaal		kwartaal		kwartaal		2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup> 4 <sup>e</sup> kw
	#	S	#	S	#	S	#	S
Diensten algemeen overheidsbeleid	0	-	0	-	0	-	0	-
Bestuurszaken	1	3	1	2	1	5	3	3,3
Financiën en Begroting	1	5	0	-	0	-	1	5
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	1	3	1	3	0	-	2	3
Economie, wetenschap en innovatie	0	-	2	4	1	4	3	4
Onderwijs en Vorming	27	3,9	7	4,6	9	3,6	43	3,9
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	5	3,2	8	3,7	8	4,4	21	3,8
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	1	5	4	4	2	4,5	7	4,3
Werk en sociale economie	3	4,7	2	4,5	1	3	6	4,3
Landbouw en visserij	5	4,1	6	4,1	1	5	11	4,1
Leefmilieu, natuur en energie	4	3	4	4	6	3,3	14	3,8
Mobiliteit en openbare werken	1	4	4	4	0	-	5	4
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	1	4	0	-	7	4,4	8	4,4
<b>Vlaanderen</b>	<b>49</b>	<b>3,6</b>	<b>37</b>	<b>4,1</b>	<b>35</b>	<b>3,9</b>	<b>121</b>	<b>3,9</b>

Bron: Kenniscel Wetsmatiging; # = aantal RIA's; S = gemiddelde score op basis van een aantal kwaliteitscriteria voor RIA's op een schaal van 5. Zie voor de interpretatie ervan kader 3.

*Kader 1: RIA-scores: meting en interpretatie*

De Kenniscel maakt van elk RIA-document dat naar de Vlaamse Regering gaat een beoordeling. Die beoordeling is inhoudelijk beperkt tot een marginale kwaliteitscontrole. Met name worden vier vragen gesteld:

- (1) worden de aanleiding en het doel goed omschreven?
- (2) zijn er drie opties vergeleken (nuloptie, gekozen optie en een alternatief)?
- (3) zijn de effecten minimaal beschreven?
- (4) zijn de administratieve lasten gemeten?

Vanaf het tweede kwartaal van 2005 kent de Kenniscel aan elke RIA een score toe. Indien aan de vier bovenstaande vragen is voldaan, wordt de score 5 gegeven; 4 indien aan drie criteria voldaan is; enzovoort. Een score 0 wordt gegeven als er ten onrechte geen RIA is gemaakt. Wanneer een RIA onvoldoende scoort voor twee aspecten van de marginale kwaliteitscontrole (een score 3), krijgt de RIA toch nog een "gunstig" eindoordeel van de Kenniscel.

Gelet op de aard en beperkte reikwijdte van de huidige kwaliteitscontrole, kunnen we echter stellen dat een score van 5 de normale score zou moeten zijn, en elk lagere score wijst op een fundamenteel gebrek. Omgekeerd kunnen we niet stellen dat een score van 5 overeenkomt met een goede RIA. Die score zegt immers weinig over bijvoorbeeld de relevantie van de onderzochte opties, over de kwaliteit van de afweging (zijn alle relevante effecten in kaart gebracht en is voor de meest aangewezen optie gekozen?) of over de inspraak die er al dan niet is geweest.

De scores per beleidsdomein per kwartaal vanaf het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2005 zijn opgenomen in Tabel 1. Gelet op de interpretatie die aan de scores moet worden gegeven, is de hoofdconclusie dat de inhoudelijke kwaliteit van veel RIA's ondermaats is.

De slechte inhoudelijke kwaliteit uit zich vooral door vergelijkingen van de ontworpen regelgeving met niet relevante alternatieven, in een zeer beperkte of onevenwichtige beschrijving van de effecten, in conclusies die haaks staan op de gekozen regelgeving, en in de afwezigheid van consultaties (ook overheidsintern) over of tijdens het opmaakproces van de RIA.

We concluderen dan ook dat de hoge RIA scores en lage drempels om "gunstig" eindoordeel van de Kenniscel Wetsmatiging te bekomen, de foutieve indruk wekken dat de RIA's van goede kwaliteit zijn.

Wat kan of moet er prioritair gebeuren om de kwaliteit van onze regelgeving te verbeteren? Het allerbelangrijkste is ons inziens een aanpassing van de overheersende beleidscultuur en wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Vandaag primeert de snelheid van de politieke besluitvorming duidelijk boven de kwaliteit van de regelgeving. Het is bekend dat beleidsmakers de "checks and balances" in het regelgevingsproces dikwijls zien als overbodige, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan. De

regelgevingsprocedure wordt dan ook meer dan eens omzeild (maar liefst één op drie regelgevingsdossiers blijken via spoedprocedures bij adviesraden, Raad van State en Parlement te verlopen; van de aangenomen voorstellen van decreet zijn naar schatting de helft vermomde ontwerpen; ...). Dat is uiteraard nefast voor de wetgevingskwaliteit. Het vertaalt zich in een verlenging van de *feitelijke duur* van het regelgevingsproces: een 'eenvoudige en korte' procedure laat misschien wel toe om sneller regelgeving in het Belgisch Staatsblad te krijgen, maar het kan langer duren vooraleer er ook op het terrein een stabiele, rechtszekere en doeltreffende regeling is. Getuigen daarvan zijn de grote aantallen reparatiewetgeving die we in Vlaanderen kennen en de grote aantallen regels met terugwerkende kracht.

Een ander probleem is dat topmensen binnen de ministeriële kabinetten en in de administratie over het algemeen nog onvoldoende het belang van kwaliteitsvolle regelgeving en van een goed regelgevingsproces uitdragen. Zij geven daardoor weinig of geen stimulansen aan hun medewerkers om daar écht werk van te maken. Voor RIA dreigen we in Vlaanderen zelfs in een vicieuze cirkel of "self fulfilling prophecy" te geraken: sommige beleidsmakers geloven niet in de meerwaarde van RIA, en willen dus niet dat hun medewerkers er werk van maken, waardoor de RIA's pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben...

Het voorgaande neemt niet weg dat, zoals elke procedure, ook de regelgevingsprocedure efficiënt moet zijn en geen overbodige of overmatig tijdrovende stappen mag bevatten. Beleidsmakers schrijven het lange regelgevingsproces veelal toe aan de verplichte adviesvragen aan adviesraden. Dat blijkt niet te kloppen. Voor decreten waarvoor de volledige procedure werd afgerond, is de SERV slechts verantwoordelijk voor gemiddeld 14% van de looptijd tussen de 1e principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en de afkondiging na de parlementaire goedkeuring. Voor besluiten (en decreten voorafgaand aan de parlementaire procedure) is de adviesverlening door de SERV goed voor gemiddeld 31% van de looptijd vanaf de 1e principiële goedkeuring. Daarbij is dus nog geen rekening gehouden met de looptijd voorafgaand aan de 1e principiële goedkeuring (ambtelijke voorbereiding, interne overheidsadviezen, interkabinettenoverleg...). De oorzaak van lange doorlooptijden ligt dus elders.

Volgens de SERV is het mogelijk om zowel het regelgevingsproces te versterken als de regelgevingsprocedure te vereenvoudigen. Hierover keurde het Dagelijks Bestuur van de SERV op 9 november 2005 een nota met voorstellen goed. Volgens de SERV zijn de belangrijkste uitdagingen viervoudig: (1) 'checks and balances', zoals advisering door de SERV, vroeger in het regelgevingsproces organiseren, (2) ontbrekende 'checks and balances' invullen en de bestaande beter laten functioneren (bv. consultatie over uitvoeringsbesluiten voorzien, te korte adviestermijnen vermijden), (3) RIA kwaliteitsvoller toepassen en (4) lange doorlooptijden vermijden. De SERV heeft op basis van die uitdagingen een concreet

uitgewerkt (zie kaderstuk). Het gaat uit van een doorgedreven koppeling van de regelgevingsprocedure aan eRegeren, de elektronische agendering van stukken op de Vlaamse regering. Het SERV-voorstel vergroot de efficiëntie van de procedures en verkort de effectieve doorlooptijden.

*Voorstel van de SERV voor de voor de verbetering en vereenvoudiging  
van de Vlaamse regelgevingsprocedure*

1. De huidige 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier door de Vlaamse regering met het oog op de adviesvragen aan adviesraden vervalt. Zij wordt vervangen door opname van het regelgevingsdossier op initiatief van de bevoegde minister(s) in een elektronisch register regelgeving in opmaak (*RIO-register*). Dat regelgevingsdossier omvat het voorontwerp van decreet of ontwerp strategisch uitvoeringsbesluit, met de bijbehorende memorie van toelichting en de *ontwerp* RIA. Het is uiteraard wenselijk dat het regelgevingsdossier in kwestie ook politiek gedragen is.
2. Ten vroegste 30 dagen nadat een regelgevingsdossier aan het RIO-register werd toegevoegd, kan het worden geagendeerd op de Vlaamse regering. Van die termijn kan gemotiveerd worden afgeweken. Die termijn is de consultatietermijn.
3. Via een beveiligd systeem is het RIO-register toegankelijk voor ministers, kabinetsleden, gemandateerde ambtenaren, het Vlaams Parlement en de strategische adviesraden. Van zodra een nieuw dossier wordt toegevoegd aan het RIO-register ontvangt iedereen die toegang heeft tot het register daarvan per e-mail een bericht, met daarin een hyperlink naar het dossier in kwestie en een aanduiding van de consultatietermijn.
4. Het regelgevingsdossier dat voor principiële goedkeuring op de Vlaamse regering wordt geagendeerd met het oog op de adviesvraag aan de Raad van State, omvat het definitieve voorontwerp van decreet of ontwerpbesluit, met de bijbehorende memorie van toelichting, de ontvangen adviezen van adviesraden en de definitieve RIA. In die definitieve RIA wordt in het hoofdstuk 'consultatie' ingegaan op de motivering van afwijkingen van de adviezen.
5. Na ontvangst van het advies van de Raad van State, wordt het dossier voor definitieve goedkeuring op de Vlaamse regering geagendeerd met het oog op de overmaking ervan aan het Parlement (ontwerpdecreet en bijbehorende stukken) of publicatie in het Staatsblad (besluiten).

**Meer info:**

Van Humbeeck, Peter (2006). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving, in Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (ed.). *Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure*”.

[www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be)  
[www.Wetsmatiging.be](http://www.Wetsmatiging.be)