

## DISCUSSIONOTA

### WETGEVINGSBELEID IN VLAANDEREN: EEN UPDATE VAN DE UITDAGINGEN VOOR BETERE REGELGEVING

Peter Van Humbeek (\*)

7 februari 2006

#### Samenvatting

Vlaanderen heeft op korte tijd aansluiting gevonden bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om een wetgevingsbeleid uit te bouwen. In enkele jaren zijn we geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar wetgevingsbeleid (of reguleringsmanagement) bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. We beschikken nu over een basisinfrastructuur in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Het Vlaams regeerakkoord van juli 2004 bevestigt bovendien de wil van de Vlaamse regering om daaraan verder te werken. De beleidsnota en beleidsbrieven van de Vlaamse minister bevoegd voor wetsmatiging getuigen van ambitie om daadwerkelijk vooruitgang te boeken.

Maar er is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Het is integendeel hard nodig om het wetgevingsbeleid verder te versterken. De behoefte aan goede regelgeving neemt immers toe. Kwaliteitsvolle regelgeving speelt een toenemende rol als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Het is van wezenlijk belang om dit internationaal perspectief voor ogen te houden. We erkennen dat de kwaliteit van de bestaande en nieuwe wetgeving in Vlaanderen geleidelijk aan op specifieke punten verbetert, maar is het tempo en de omvang van die verbetering wel voldoende? Wij vrezen van niet. Er is sprake van een *sense of urgency* die nog onvoldoende wordt onderkend. Met de update van de uitdagingen voor betere regelgeving die we presenteren, hopen we het debat in Vlaanderen over wetgevingsbeleid te kunnen stimuleren en inspireren.

Om de noodzakelijke vooruitgang te boeken, zijn vooral een brede politieke wil en leiderschap nodig. Er is een fundamentele aanpassing vereist van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Dat is nooit evident, maar is wel absoluut noodzakelijk. Er zijn concrete maatregelen nodig in aanvulling op het lopende beleid. In het bijzonder gaat het om (1) de herorganisatie van het regelgevingsproces zodat 'checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces worden georganiseerd; (2) de versterking van de transparantie en inspraakmogelijkheden tijdens de opmaak van regelgeving; (3) de kwaliteitsvollere toepassing van RIA; (4) de vereenvoudiging van de regelgevingsprocedure zodat lange doorlooptijden worden vermeden; en (5) de verbetering van de agendasetting, de uitvoering van ex post-evaluaties en de monitoring van het wetgevingsbeleid.

Als we de kwaliteit van de regelgeving willen verbeteren, moet er bovendien ook worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen. Het wetgevingsbeleid is sterk gebaat bij een bredere bestuurlijke agenda van beleidsthema's zoals duurzame ontwikkeling en beter bestuurlijk beleid.

(\*) Peter Van Humbeek is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij is tevens als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centre for Advanced Studies in Law and Economics (CASLE) van de Universiteit Gent en is bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW). Deze discussienota is geschreven ten persoonlijke titel. De hoofdlijnen ervan werden voorgesteld op de studiedag van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving "wie maakt de wet" van 18 november 2005, en op de gedachtewisseling over wetgevingskwaliteit in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie van het Vlaams Parlement op 7 februari 2006. Opmerkingen op deze discussienota kunt u overmaken op [pvhumbeek@serv.be](mailto:pvhumbeek@serv.be). Een bijgewerkte versie verschijnt in het boek: "Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (2006). *Wie maakt de Wet?* Brugge, Die Keure".

## Inhoud

I.	Inleiding .....	3
II.	Wie maakt de wet? (1): overzicht van actoren en procedures .....	4
	Productie van wetgeving: overzicht van de uitvoerende macht .....	4
	Het regelgevingsproces: zorgen voor 'checks and balances' .....	5
	De Vlaamse regelgevingsprocedure: procedurestappen en kwaliteitswaarborgen .....	6
	Vorbereidingsfase .....	6
	Goedkeuringsfase .....	6
	Reguleringsimpactanalyse: een belangrijke vernieuwing .....	7
III.	Wie maakt de wet? (2): Knelpunten bij de opmaak van regelgeving .....	8
	Faalt onze regelgevingsprocedure? .....	8
	De ontwikkeling van de wetgevingskwaliteit: terechte zegebulletins of betwistbare communicatie? ...	8
	De kwaliteit van de Vlaamse regelgeving: de situatie blijft zorgwekkend .....	10
	Oorzaken van een falende regelgevingsprocedure .....	10
	Eerste oorzaak: de regelgevingsprocedure wordt uitgehold .....	10
	Tweede oorzaak: de regelgevingsprocedure is onvoldoende transparant .....	14
	Derde oorzaak: belangrijke waarborgen komen te laat in het proces .....	15
	Uitdagingen voor de Vlaamse regelgevingsprocedure .....	16
	'Checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces organiseren .....	16
	Transparantie versterken .....	17
	RIA kwaliteitsvoller toepassen .....	18
	Lange doorlooptijden vermijden .....	20
	Politieke en ambtelijke cultuur moderniseren .....	21
IV.	Wie maakt de wet? (3): Aandachtspunten bij agendasetting, evaluatie en monitoring .....	23
	Agendasetting organiseren .....	23
	Werk maken van ex post evaluatie .....	23
	Zorgen voor een goede en transparante monitoring .....	26
V.	Wie maakt het <i>beleid</i> ? De link met de 'good governance' agenda .....	28
	Goed bestuur: wat, waarom, hoe? .....	28
	Institutionele capaciteit in Vlaanderen: kernvragen en huidig beleid .....	31
	Beter bestuur in Vlaanderen: resterende knelpunten en uitdagingen .....	31
VI.	Besluit .....	37
VII.	Referenties .....	38
VIII.	Over de auteur .....	40
IX.	Noten .....	42

## WETGEVINGSBELEID IN VLAANDEREN: EEN UPDATE VAN DE UITDAGINGEN VOOR BETERE REGELGEVING

### I. INLEIDING

1. Vlaanderen heeft op korte tijd aansluiting gevonden bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om een wetgevingsbeleid uit te bouwen. In enkele jaren zijn we geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar wetgevingsbeleid (of reguleringsmanagement) bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. We beschikken nu over een basisinfrastructuur in overeenstemming met de internationale beste praktijken<sup>1</sup>. Hier mogen we best fier op zijn.

2. De lijst van realisaties van de afgelopen vijf jaar is indrukwekkend<sup>2</sup>: de Vlaamse regering keurde in 2000 een algemeen kader goed, en richtte in de jaren nadien een centrale cel reguleringsmanagement op (intussen herdoopt tot Kenniscel Wetsmatiging), maakte jaarlijks actieplannen en voortgangsrapporten, bouwde het reguleringsmanagement uit langs drie sporen (administratieve lastenverlaging, juridisch-technische vereenvoudiging en reguleringsimpactanalyse), nam initiatieven om zowel bestaande regelgeving te vereenvoudigen (ex post) als de kwaliteit van nieuwe regelgeving te verbeteren (ex ante), werkte aan de ontwikkeling van een structureel reguleringsbeleid (via de goedkeuring van 'kenmerken van goede regelgeving', de opname van 'wetsmatiging' als generieke doelstelling voor alle leidende ambtenaren, de opmaak van een leidraad reguleringsmanagement voor leidende ambtenaren, de organisatie van een reeks opleidingen, de opmaak van handleidingen voor RIA, meten van administratieve lasten en goede formulieren, de uitbouw van een meldpunt en van een monitoringssysteem, enzovoort) en liet een onafhankelijke doorlichting van haar wetgevingsbeleid uitvoeren<sup>3</sup>.

3. Het Vlaams regeerakkoord van juli 2004 bevestigt de wil van de Vlaamse regering om verder te werken aan de uitbouw van een volwaardig reguleringsmanagement. De beleidsnota en beleidsbrieven van de Vlaamse minister bevoegd voor wetsmatiging getuigen van ambitie en dynamiek om daadwerkelijk vooruitgang te boeken<sup>4</sup>.

4. Maar er is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Het is integendeel hard nodig om het wetgevingsbeleid verder te versterken. We zien daarvoor drie redenen.

- Er is in Vlaanderen omwille van historische redenen<sup>5</sup> een vrij omvangrijke *voorraad* "slechte" regelgeving die nog lang niet is weggewerkt;
- De huidige Vlaamse regelgevingsprocedure slaagt er nog niet in om in voldoende mate te zorgen voor een goede kwaliteit van de *instroom* aan nieuwe regelgeving;
- De *behoefte* aan goede regelgeving neemt toe: kwaliteitsvolle regelgeving is steeds meer van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen<sup>6</sup>.

5. Vlaanderen heeft hier duidelijk een concurrentienadeel. Dat blijkt uit de internationale rankings van landen. 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 16<sup>e</sup> plaats, maar zijn we nu al gezakt naar de 31<sup>e</sup> plaats<sup>7</sup>. 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...

6. Het is van wezenlijk belang om dit internationaal perspectief voor ogen te houden. We erkennen dat de kwaliteit van de bestaande en nieuwe wetgeving in Vlaanderen geleidelijk aan op specifieke punten verbetert, maar is het tempo en de omvang van die verbetering wel voldoende? Wij vrezen van niet. Er is sprake van een '*sense of urgency*' die nog onvoldoende wordt onderkend. Wanneer de

Vlaamse regering in haar septemberverklaring 2005 het hoofdaccent legt op het stimuleren van de economie, zou dat ook een resolute keuze moeten inhouden voor wetgevingskwaliteit. Met de update van de uitdagingen voor betere regelgeving die we hierna presenteren, hopen we dan ook het debat in Vlaanderen over wetgevingsbeleid te kunnen stimuleren en inspireren<sup>8</sup>.

7. De opbouw van onze bijdrage vertrekt van de centrale vraag: wie maakt de wet? Men kan die vraag op verschillende manieren lezen:

- Op een informatieve toon: “wie maakt de wet?” In de zin van: “Ik wil dat graag weten, leg mij dat eens uit”. We beantwoorden die vraag met een overzicht van de actoren en procedures die in Vlaanderen mee een rol spelen bij het maken van wetgeving;
- Als iemand die (nog maar eens) een slechte wet ontmoet: “wie heeft dié wet gemaakt, die wet van bedenkelijke kwaliteit?”. We beantwoorden die vraag met een bespreking van de oorzaken van slechte regelgeving en formuleren een reeks uitdagingen en voorstellen voor de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces;
- Als iemand die al een tijd ongeduldig zit te wachten tot zijn probleem wordt opgelost: “Wie gaat nu eindelijk de wet maken ... die wet die vandaag nog niet bestaat, en die we dringend nodig hebben?” Voor het beantwoorden van die vraag gaan we in op de onderwerpen zoals agendasetting, ex post evaluatie en monitoring van het wetgevingsbeleid.

We bespreken die vragen voor de uitvoerende macht in Vlaanderen<sup>9</sup>.

We sluiten onze analyse af met de link tussen reguleringsmanagement en de bredere ‘good governance’ agenda. De regelgevingscyclus is immers onderdeel van de bredere beleidscyclus. Dat betekent dat om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, er ook moet worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen.

## II. WIE MAAKT DE WET? (1): OVERZICHT VAN ACTOREN EN PROCEDURES

### Productie van wetgeving: overzicht van de uitvoerende macht

8. Het Vlaams Parlement is verantwoordelijk voor de goedkeuring van decreten. De Vlaamse regering is bevoegd voor de uitvoering van die decreten via de uitvaardiging van uitvoeringsbesluiten. Maar ze kan ook het initiatief nemen om ontwerpen van decreet in te dienen in het parlement.

9. In die functies is de regering heel belangrijk. De voorbije acht jaar werden meer dan 6000 Vlaamse decreten en besluiten van de Vlaamse regering gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, waarvan 90% uitvoeringsbesluiten en 10% decreten (zie Tabel 1). Niet alleen in aantal maar ook qua inhoud zijn die uitvoeringsbesluiten belangrijk. Veel regels in decreten zijn immers nog vrij algemeen, en krijgen pas hun concrete betekenis voor de praktijk in uitvoeringsbesluiten.

Tabel 1: Uitgevaardigde Vlaamse regelgeving (1997-2004)

Jaar	Decreten		Besluiten Vlaamse regering		Totaal	
	Aantal	Aantal pagina's	Aantal	Aantal pagina's	Aantal	Aantal Pagina's
1997	74	1401	405	3250	479	4651
1998	68	1479	570	3393	638	4872
1999	77	1800	572	4445	649	6245
2000	50	1073	619	3543	669	4616
2001	69	1582	871	3929	940	5509
2002	89	1828	742	4011	831	5839
2003	96	2016	845	5189	941	7195
2004	162	3161	785	3754	947	6915
totaal	685	14340	5409	31514	6094	45842

%	11%	31%	89%	69%	100%	100%
---	-----	-----	-----	-----	------	------

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Kanselarij.

10. Van de voormelde 10% decreten zijn er over de hele periode 1997-2004 7 op 10 ingediend als ontwerp van decreet, en dus afkomstig van de regering; 3 op 10 zijn ingediend als voorstellen van decreet<sup>10</sup>. Verschillende van die voorstellen van decreet zijn echter weldegelijk door de uitvoerende macht uitgewerkt, en uiteindelijk niet als regeringsontwerp ingediend maar via de parlementaire fracties. Daarover bestaan (uiteraard) geen gepubliceerde cijfers. Onze de ervaring is evenwel dat alvast de voorstellen van decreet die door alle regeringspartijen samen zijn ingediend, verdacht zijn. Dat blijkt om ongeveer de helft van alle aangenomen voorstellen van decreet te gaan. Dat zou betekenen dat maar liefst 98% of 99% van alle Vlaamse regelgeving is gemaakt door de Vlaamse regering.

11. Die cijfers zeggen niet alles en ze doen zeker onrecht aan het vele parlementaire werk. Toch mogen we gerust spreken van een feitelijk overwicht van de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende macht bij het maken van wetgeving.

### Het regelgevingsproces: zorgen voor 'checks and balances'

12. Regelgeving schrijven is zelden of nooit het werk van één persoon alleen, laat staat van een minister of van de Vlaamse regering alleen. Het gaat doorgaans om een samenspel tussen ministers, ministeriële kabinetten en (in meer of mindere mate) de administratie. Maar in de praktijk spelen doorgaans nog een hele reeks andere actoren en instanties een of andere rol: adviesraden, de Raad van State, de Kenniscel Wetsmatiging en andere dienstverlenende overheidsinstanties, belangengroepen, individuele burgers, bedrijven, organisaties, politieke partijen, advocatenkantoren, academici, de media enzovoort. Wetgeving bouwen is met andere woorden een bouwproces, waaraan veel actoren deelnemen.

13. Dat bouwproces voor regelgeving is in een vaste werkwijze gegoten: de regelgevingsprocedure of het stappenplan dat iedereen die wetgeving maakt moet volgen. Zo'n regelgevingsprocedure heeft een héél belangrijke functie. Ze wil via het inbouwen van 'checks and balances' waarborgen dat er uit het bouwproces ook een degelijk gefundeerd en stabiel bouwwerk komt<sup>11</sup>; of met andere woorden dat de ontworpen regelgeving beantwoordt aan zekere kwaliteitskenmerken. In Vlaanderen legde de Vlaamse regering op 7 november 2003 die kenmerken van goede regelgeving formeel vast. Die omvatten terecht niet alleen formele kenmerken van goede regelgeving maar ook om inhoudelijke (materieële) kenmerken en zelfs proceskenmerken (zie Kader 1).

#### *Kader 1: kenmerken van goede regelgeving<sup>12</sup>*

Goede regelgeving is

1. *Noodzakelijk en doeltreffend*: Goede regelgeving is regelgeving waarvan is aangetoond dat overheidstussenkomst noodzakelijk en doeltreffend is voor het bereiken van het beoogde doel, en dat regelgeving daarvoor het beste instrument is.
2. *Doelmatig en afgewogen*: Goede regelgeving creëert maatschappelijke welvaart en welzijn. Het realiseert het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, en minimaliseert ongewenste neveneffecten.
3. *Uitvoerbaar en handhaafbaar*: Goede regelgeving houdt waarborgen in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven. Zij moet uitvoerbaar en afdwingbaar zijn.
4. *Rechtmatig*: Goede regelgeving respecteert de eisen en grenzen die het recht aan de wetgeving stelt, en komt tegemoet aan democratische bekommernissen.
5. *Samenhangend*: Goede regelgeving is samenhangend. Zij vertoont op zich of geplaatst naast andere regelgeving geen overlappingsen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel.
6. *Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk*: Goede regelgeving is goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk voor iedereen voor wie zij van belang kan zijn.
7. *Onderbouwd en overlegd*: Goede regelgeving is zorgvuldig voorbereid. Zij is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overlegd.
8. *Blijvend relevant en actueel*: Goede regelgeving verzekert dat de beoogde doelen blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt.

14. Een goed wetgevingsbeleid richt zich op de realisatie van die kenmerken van goede regelgeving, deels door vereenvoudigingsprojecten en ex post evaluatie van bestaande regelgeving, maar vooral door ervoor te zorgen dat het regelgevingsproces voor het maken van nieuwe wetgeving goed verloopt. Dat er met andere woorden in elk individueel regelgevingsdossier op een structurele en efficiënte manier aandacht gaat naar de kenmerken van goede regelgeving.

### **De Vlaamse regelgevingsprocedure: procedurestappen en kwaliteitswaarborgen**

15. Figuur 1 vat de belangrijkste procedurestappen en 'kwaliteitswaarborgen' van de huidige Vlaamse regelgevingsprocedure samen<sup>13</sup>.

#### *Vorbereidingsfase*

16. Tijdens de voorbereidingsfase wordt een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit voorbereid door de administratie of een kabinet, eventueel in samenwerking met een departementale juridische dienst en/of met externen (bv. advocatenkantoor). Sinds 1 januari 2005 moet die voorbereiding voor de meeste regelgeving in principe worden gestructureerd rond een reguleringssimpactanalyse of RIA (zie verder nr 23 e.v.). Voor de opmaak van de eventuele RIA is een RIA-handleiding beschikbaar. Als hulpmiddel bij de redactie van de wettekst zijn er de legistieke richtlijnen van de omzendbrief wetgevingstechniek.

17. De ontwerptekst met de *ontwerp* RIA wordt vervolgens verplicht voorgelegd voor legistiek nazicht door de cel juridische dienstverlening van de afdeling kanselarij, taalkundig nazicht door de cel taadadvies van de afdeling kanselarij en RIA-advies van de Kenniscel Wetsmatiging. Samen worden die drie adviezen het wetgevingsadvies genoemd. Het bijbehorende voorstel van beslissing is onderworpen aan financiële en budgettaire toetsen en aan het advies van Inspectie van Financiën (en eventueel het begrotingsakkoord en het akkoord van ambtenarenzaken).

18. Terwijl die interne adviezen en goedkeuringen in aanvraag zijn, worden meestal één of meer interkabinettenwerkgroepen ("IKW") georganiseerd. Die hebben tot doel de agendering aan de Vlaamse regering voor te bereiden, door informatie te verschaffen over het ontwerp van decreet aan de andere kabinetten en te trachten consensus te bereiken over het tekstvoorstel.

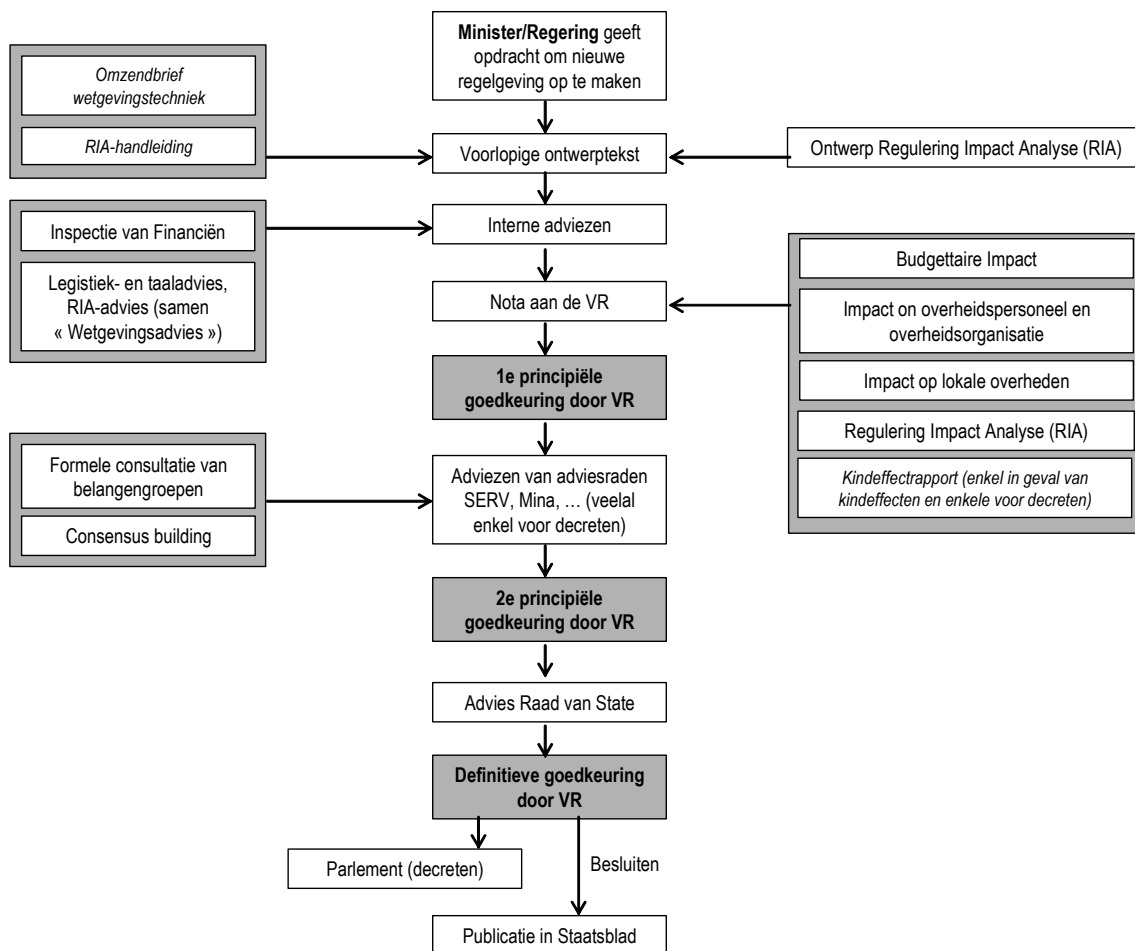
19. Op het moment van de agendering voor de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering, moet de ontwerpregelgeving vergezeld zijn van een RIA-document dat als bijlage bij de nota aan de Vlaamse Regering moet worden gevoegd. Voor regelgeving waarvoor de opmaak van een reguleringssimpactanalyse niet verplicht is, beperkt de nota aan de Vlaamse regering zich tot de motivering waarom er geen RIA werd opgemaakt. In de praktijk kent de Kenniscel wetsmatiging bovendien in deze fase een score toe aan elke *finale* RIA (zie ook nr. 29). Die score wordt meegedeeld aan de bevoegde minister(s), zodat er op de bijeenkomst van de Vlaamse regering mee rekening kan worden gehouden.

#### *Goedkeuringsfase*

20. Nadat de Vlaamse regering de ontwerptekst voor de eerste keer principieel goedkeurt, volgt de verlichte raadpleging van een of meer adviesraden (bijvoorbeeld SERV, MiNa-Raad, VRWB ...). Op basis van de adviezen wordt de ontwerptekst eventueel aangepast. Afhankelijk van het belang van die aanpassingen kan opnieuw overleg in IKW volgen. De ontwerptekst wordt vervolgens voor tweede principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering met het oog op advisering door de Raad van State.

21. Die dubbele principiële goedkeuring voorafgaand aan de definitieve goedkeuring, geldt enkel voor voorontwerpen van decreet. Voor ontwerpbesluiten is er op enkele uitzonderingen na geen adviesplicht ten aanzien van de adviesraden en gebeurt de eerste principiële goedkeuring met het oog op de (ook voor ontwerpbesluiten verplichte) adviesvraag aan de Raad van State.

Figuur 1: De regelgevingsprocedure in Vlaanderen



22. Na het advies van de Raad van State wordt de ontwerp tekst eventueel aangepast, met het oog op de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering. In geval van een voorontwerp van decreet, wordt het dan als ontwerp van decreet doorgestuurd naar het Vlaams Parlement. Na de parlementaire behandeling en goedkeuring wordt het decreet definitief en, na afkondiging door de Vlaamse regering, in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. In geval van definitieve goedkeuring van een ontwerpbesluit is het besluit meteen definitief en volgt de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

#### *Reguleringsimpactanalyse: een belangrijke vernieuwing*

23. Een belangrijke 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 (zie Kader 2).

24. Zo'n RIA-systeem bestaat vandaag in de meeste westerse landen in één of andere vorm<sup>14</sup>. Dat is geen toeval. De ervaring in andere landen wijst uit dat RIA een onvervangbare bijdrage levert aan de kwaliteit van de regelgeving. RIA is een beproefde methode die mee centraal staat in elk goed wetgevingsbeleid. Daarom promoten zowel de OESO als de Europese Commissie het gebruik van RIA door de lidstaten.

25. RIA heeft tot doel een antwoord te bieden op dikwijls vastgestelde tekorten in het regelgevingsproces<sup>15</sup>:

- RIA is gericht op een betere *onderbouwing* van voorgenomen regelgeving en op het overwegen van alternatieven voor traditionele regelgeving in een vroeg stadium, zodat regelgeving ontstaat die noodzakelijk, doeltreffend, doelmatig, afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar is;
- RIA is gericht op meer *transparantie*, zodat de communicatie tussen overheid en burger, de mogelijkheden voor consultatie, en de motivering van regelgeving verbeteren;
- RIA is gericht op meer *interbestuurlijk overleg* en samenwerking, zodat overheden bij de opmaak van regelgeving over de grenzen van het eigen beleidsdomein nagaan wat de positieve en negatieve effecten zijn voor alle relevante beleidsdomeinen.

*Kader 2: Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen<sup>16</sup>*

Een RIA moet in Vlaanderen sinds 1 januari 2005 worden opgemaakt voor alle regelgeving die de Vlaamse regering uitwerkt en die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve autoregulering van de overheid zelf, regelgeving inzake begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidsheffingen en –belastingen, regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden, decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter.

De uitvoering van RIA is een duidelijke verantwoordelijkheid van elk departement, en moet onderdeel uitmaken van de beleidsvoorbereiding en motivering van de voorgenomen regelgeving in elk beleidsdomein.

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. Verder moet in de RIA ook worden ingegaan op de manier waarop de uitvoering, monitoring en latere evaluatie van de gekozen regeling zal gebeuren. De acht hoofdstukken in een Vlaamse RIA zijn concreet:

- 1 Titel
- 2 Aanleiding en doel
- 3 Opties
- 4 Effecten
- 5 Consultatie
- 6 Uitwerking, uitvoering en monitoring
- 7 Samenvatting
- 8 Contactinformatie

In het Vlaams draaiboek voor omzetting Europese regelgeving<sup>17</sup> is voorzien dat ook RIA's zullen worden opgemaakt over ontwerpen van Europese richtlijnen met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen. Die moeten de Vlaamse onderhandelaars beter in staat stellen om goed onderbouwd en geïnformeerd aan de Europese besluitvorming deel te nemen. In elk geval is ook een Vlaamse RIA vereist bij de latere omzetting van Europese richtlijnen in intern recht.

### III. WIE MAAKT DE WET? (2): KNELPUNTEN BIJ DE OPMAAK VAN REGELGEVING

#### Faalt onze regelgevingsprocedure?

*De ontwikkeling van de wetgevingskwaliteit: terechte zegebulletins of betwistbare communicatie?*

26. In Vlaanderen hebben we vandaag nog altijd te weinig goede wetgeving. Daarover klagen burgers, bedrijven, rechters, professoren, zelfs ambtenaren en politici. Dikwijls gehoorde klachten zijn: er wordt veel gereguleerd met weinig samenhang, er zijn veel administratieve formaliteiten en procedures, de nalevingskosten voor burgers, ondernemingen of lokale besturen zijn hoog; regelgeving werkt niet, is niet uitvoerbaar of handhaafbaar; regelgeving strookt niet met elementaire rechtsbeginselen; regelgeving wordt om de haverklap gewijzigd enzovoort.

27. Zijn die klachten terecht? Als we zouden voortgaan op de communicatie van de Vlaamse regering en de Kenniscel Wetsmatiging niet. Of niet meer. De voor het wetgevingsbeleid bevoegde minister verklaarde onlangs in het Vlaams Parlement: "Op het einde van het derde kwartaal van 2005 was 75,7% van de regelgeving van goede kwaliteit. Dat is een opmerkelijke stijging ten opzichte van de vorige kwartalen: 51% in het eerste en 66% in het tweede kwartaal. We gaan er dus onmiskenbaar op vooruit"<sup>18</sup>.



In de beleidsbrief 2006 en in de pers werd dezelfde boodschap verspreid<sup>19</sup>. De kwaliteit van de RIA's gaat er volgens dezelfde bronnen eveneens op vooruit: in het derde kwartaal van 2005 haalden de uitgevoerde RIA's een gemiddelde score van 4,1 op een schaal van 5.

28. Stellen dat 75% van de Vlaamse regelgeving van goede kwaliteit is, is de werkelijkheid geweld aandoen. Dat cijfer slaat immers helemaal niet op de inhoudelijke wetgevingskwaliteit. Het gaat om het aandeel van de regelgeving die onder het toepassingsgebied van de RIA valt waarvoor het wetgevingsadvies volledig is, d.w.z. waarvoor een RIA-advies, een legistiek advies en een taalkundig advies werd *gevraagd*<sup>20</sup>. Dat is voor 75% van de regelgevingsdossiers gebeurd. Op grond daarvan kan moeilijk worden geconcludeerd dat 75% van de Vlaamse regelgeving van goede kwaliteit is...

29. Ook de RIA scores (zie Tabel 2) 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 2: Aantallen en kwaliteit van de uitgevoerde RIA's (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal 2005)<sup>21</sup>

Beleidsdomein	2 <sup>e</sup> kwartaal		3 <sup>e</sup> kwartaal		4 <sup>e</sup> kwartaal		totaal	
	#	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 3: 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<sup>22</sup>.

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 2. 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.

#### *De kwaliteit van de Vlaamse regelgeving: de situatie blijft zorgwekkend*

30. We erkennen dat de situatie stilaan verbetert, maar de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving en van de Vlaamse RIA's blijft zorgwekkend. We zien in onze adviespraktijk op de SERV nog vrij veel slecht voorbereide regelgeving en meer RIA's van slechte kwaliteit dan van goede kwaliteit. We zijn daarin niet alleen. Wetgeving wordt regelmatig vernietigd door onze hoogste rechtscolleges omdat ze niet strookt met elementaire rechtsbeginselen of hogere rechtsregels, en veel regelgeving moet kort na haar uitvaardiging worden gewijzigd. Een onverdachte bron zoals het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving publiceerde eind 2005 nog een omvangrijke lijst van markante voorbeelden van slechte regelgeving<sup>23</sup>.

#### **Oorzaken van een falende regelgevingsprocedure**

31. Waarom hebben we zo veel voorbeelden van slechte wetgeving? We hebben toch een regelgevingsprocedure die zou moeten zorgen voor goede wetgeving? Waarom is de huidige regelgevingsprocedure onvoldoende effectief? We bespreken hierna de belangrijkste oorzaken<sup>24</sup>.

#### *Eerste oorzaak: de regelgevingsprocedure wordt uitgehoud*

32. Een eerste belangrijke oorzaak van de falende regelgevingsprocedure is eenvoudigweg dat ze niet correct wordt gevolgd of enkel formeel wordt nageleefd. We geven enkele voorbeelden.

33. Voorstellen van decreet zijn soms vermomde ontwerpen (zie Kader 4; zie ook nr. 10 supra). Het gebeurt frequent dat, om de procedure te omzeilen, voorontwerpen van decreet die werden voorbereid door de administratie of op een ministerieel kabinet, uiteindelijk niet door de regering worden ingediend in het Parlement als ontwerp van decreet maar door parlementsleden als voorstel van decreet: voor voorstellen van decreet is er geen advies van de SERV of andere adviesraden nodig, geen advies van de Raad van State, geen RIA, geen advies van inspectie van Financiën enzovoort<sup>25</sup>.

#### *Kader 4: Het voorstel van energieprestatiedecreet*

Een sprekend voorbeeld is het decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat (EPB-decreet). Dat decreet geeft uitvoering aan een Europese richtlijn, en voert een hele reeks nieuwe verplichtingen en procedures in waarmee vrijwel iedere Vlaamse burger vroeg of laat te maken zal krijgen.

Het voorontwerp van decreet wordt op regeringsniveau voorbereid, maar wordt uiteindelijk op 24 oktober 2002 in zijn geheel als voorstel van decreet ingediend door vier parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 1379 (2002-2003) – Nr. 1°). Het wordt nadien pas op 16 maart 2004 door de bevoegde commissie behandeld. Die beslist om op 24 maart een hoorzitting te organiseren. Tijdens die hoorzitting geven vertegenwoordigers van enkele betrokken doelgroepen zware kritiek op het voorstel (zie stuk 1379 (2002-2003) – Nr. 2). Als gevolg daarvan trekt een van de indieners op 27 april 2004 zijn handtekening onder het voorstel in. In de plenaire vergadering wordt die beslissing toegelicht door de fractieleider van zijn partij: "Men ging ervan uit dat de voorstellen van het WTCB erg technisch zouden zijn. Het voorstel van decreet spitst zich toe op een doelstelling zonder rekening te houden met de neveneffecten. (...) Ten eerste zal de kostprijs van het bouwen sterk verhogen. Ten tweede zal de administratieve rompslomp voor de gemeenten sterk verhogen. Ten derde zal de administratieve rompslomp bij de aanvraag van bouwvergunningen complexer worden. Ten vierde wordt de rechtszekerheid van de bouwheren minder groot. Ten vijfde staat men hier voor de fundamentele keuze of men een beleid wil stimuleren of bestraffen. Wat hier voorligt, is een boetedecreet. (...) In de praktijk komt dit nieuwe systeem erop neer dat men naast een bouw- en milieuvergunning nu ook een energievergunning vraagt aan de bouwheer. Wij pleiten al jaren voor een integratie tussen een bouw- en milieuvergunning. Wat men hier doet, is niet integreren, maar het afzonderlijk houden. Dit is volledig in tegenstelling met het regeerakkoord en met wat elke partij zegt." (Handelingen van de Plenaire vergadering nr. 50, 28 april 2004).

Dit leidt tot een hevige discussie in de plenaire vergadering, maar het voorstel van decreet wordt op 29 april 2004 ongewijzigd aangenomen en op 7 mei 2004 gepubliceerd als "energieprestatiedecreet". Het decreet treedt in werking op 1 januari 2006.

Op 24 februari 2006 keurt de Vlaamse regering evenwel een "voorontwerp van decreet tot vervanging het decreet van 7 mei 2004" principieel goed. In de memorie van toelichting verduidelijkt de regering dat er wijzigingen nodig zijn "teneinde de praktische implementeerbaarheid te vergroten", en dat "de door te voeren aanpassingen verplichten tot een wijziging van quasi alle artikel van het energieprestatiedecreet van 7 mei 2004 zodat ervoor wordt geopteerd om het energieprestatiedecreet te vervangen door een volledig nieuwe decreettekst".

De inspectie van Financiën stelt 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".

Het voorontwerp ligt nu ter advisering voor bij SERV en MiNa-Raad

34. Programmadecreten zijn bedoeld als verzameling van uiteenlopende wijzigingen van technische en begrotingsgerelateerde aard, maar bevatten regering na regering ook allerlei zaken die niets met de begroting te maken hebben. In een aantal gevallen gaat het om echte haastwetgeving; in andere gevallen om wetgeving die al een tijd in voorbereiding was en die aan het programmadecreet wordt vastgehaakt om ze zo snel mogelijk te kunnen uitvaardigen. Het programmadecreet wordt immers via een spoedprocedure bij de adviesraden, Raad van State en het Vlaams parlement geregeld, zonder dat veel inhoudelijk debat of controle mogelijk is. Een schoolvoorbeeld is de fundamentele hervorming eind 2004 van de watersector (zie Kader 5).

*Kader 5: De hervorming van de watersector via de programmadecreten 2005 en 2006*

Op 16 november 2004 maakt de Vlaamse regering het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (programmadecreet 2005) over aan het Vlaams Parlement (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 1). Op 25 november 2004 keurt de Vlaamse Regering een eigen amendement goed op dat programmadecreet ("amendement in te dienen op het decreet houdende de algemene bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005: reorganisatie watersector"). Het amendement omvat 8 pagina's wettekst en beoogt een fundamentele hervorming van de watersector. Met name gaat het over een herschikking van de taakverdeling binnen de watersector (de drinkwatermaatschappijen krijgen voortaan de opdacht om ook in te staan voor de sanering van het door hen geleverde drinkwater), een omvorming van de bestaande afvalwaterheffing voor de drinkwaterabonnees tot een kostenvergoeding die fiscaal aftrekbaar is voor ondernemingen, een regeling die ervoor zorgt dat de BTW op de Aquafinfactuur aftrekbaar wordt in hoofde van de drinkwatermaatschappijen, de mogelijkheid om via de drinkwatermaatschappijen rioolrechten in te voeren, de ééngemaakte waterfactuur, de oprichting van een economische toezichthouder voor de watersector, enzovoort.

.../...

.../...

Op 26 november 2004 vraagt de Vlaamse regering de SERV om advies over dat amendement. De adviestermijn bedraagt vijf werkdagen. De SERV brengt zijn advies uit binnen die termijn, op 3 december 2004. Ondanks de korte adviestermijn gaat het om een vrij lijvig advies met een hele reeks inhoudelijke bemerkingen. In het advies stelt de SERV ook dat hij "bedenkingen heeft bij de gevolgde procedure waarmee in ijltempo een fundamentele hervorming van de financiering van de openbare afvalwaterzuivering wordt doorgevoerd. De spoedprocedure van programmadecreten bij adviesraden, Raad van State en Parlement laat al niet veel controle op de kwaliteit van een voorgestelde regelgeving toe. De procedure voor het voorliggende amendement laat dat nog veel minder toe."

De Vlaamse regering wacht echter niet op het SERV-advies. Het amendement van de Vlaamse Regering wordt al op 30 november 2004 ingediend in het Vlaams parlement, ... niet als regeringsamendement maar als een amendement voorgesteld door vijf parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 4). Hierdoor is bovendien het SERV-advies over dat amendement niet opgenomen in de parlementaire stukken.

Het Vlaams Parlement keurt op 22 december 2004 het amendement ongewijzigd goed, samen met het ontwerp van programmadecreet zelf (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 22).

Eind 2005 volgt een gelijkaardig scenario. De Vlaamse regering vraagt de SERV op 7 oktober 2005 bij hoogdringendheid om advies over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 (programmadecreet 2006). In het voorontwerp van decreet zijn geen bepalingen opgenomen over de hervorming van de watersector. De SERV brengt advies uit op 14 oktober 2005. Het ontwerpdecreet wordt op 28 oktober 2006 ingediend in het Vlaams Parlement.

Op 24 november 2005 volgt er evenwel een amendement met maar liefst 15 pagina's wettekst, ingediend door vier parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 567 (2005-2006) – Nr. 4). Uit de inhoud en verwoording in de memorie van toelichting is overduidelijk dat het op regeringsniveau werd voorbereid. Het amendement omvat opnieuw een reeks ingrijpende wijzigingen, waaronder de uitbreiding van de contractmogelijkheid die voorzien was in

het programmadecreet 2005, de differentiatie van het eenheidstarief van de afvalwaterheffing, de invoering van de mogelijkheid voor de drinkwatermaatschappijen om een kostprijs aan te rekenen aan de bedrijven en particulieren die zelf water winnen, en de aanpassing van de grondwaterheffing door onder meer de invulling van de gebiedsfactor in de heffingsformule.

Het Vlaams Parlement keurt op 21 december 2005 het amendement ongewijzigd goed, samen met het ontwerp van programmadecreet zelf (Stuk 567 (2005-2006) – Nr. 19).

35. Het interne legistiek advies van de centrale cel juridische dienstverlening is verplicht via de omzendbrief wetgevingstechniek, maar werd de voorbije jaren slechts voor ongeveer 60% van alle decreten en besluiten gevraagd. Dat wil zeggen dat er voor 2 op 5 decreten of besluiten geen legistiek nazicht door die cel gebeurde. Door de koppeling vanaf 2005 met het RIA-advies (zie nr. 17) wordt dit nu beter gecontroleerd en door de opname op het “dashbord” van de Kenniscel wetsmatiging (zie nr. 89) is er een betere opvolging, waardoor de naleving de laatste maanden stijgt. Maar voor meerdere beleidsdomeinen blijft de naleving van die interne adviesplicht zeer laag (zie Tabel 3).

36. Adviesraden worden regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermijn 5 dagen of 10 dagen al naargelang de adviesraad). In het geval van de SERV is dat sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering midden 2004 in maar liefst 1 op 3 regelgevingsdossiers gebeurd (zie Tabel 4).

37. Bij adviesvragen aan adviesraden beslist de Vlaamse Regering regelmatig om de minister tegelijk “te machtigen advies te vragen aan de Raad van State, voor zover de opmerkingen van de adviesraden geen aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen van de ontwerp teksten”<sup>26</sup>. Daardoor valt, om tijd te winnen, de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering samen, maar worden de adviesraden buitenspel gezet. In die gevallen geeft de regering immers impliciet zelf aan dat het om een pro forma procedurestap gaat en dat men liever geen rekening houdt met de resultaten van de consultatie<sup>27</sup>. Voor de regelgevingsdossiers waarover de SERV sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering om advies werd gevraagd, is de hierboven vermelde formulering in maar liefst 60% van de gevallen gebruikt<sup>28</sup>.

Tabel 3: Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies (2005)

Beleidsdomein	Nalevingsgraad
Diensten algemeen overheidsbeleid	geen regelgeving
Bestuurszaken	50%
Financiën en Begroting	33%
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	33%
Economie, wetenschap en innovatie	83%
Onderwijs en Vorming	74%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	75%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	78%
Werk en sociale economie	50%
Landbouw en visserij	95%
Leefmilieu, natuur en energie	45%
Mobiliteit en openbare werken	57%
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	89%
<b>Vlaanderen</b>	<b>71%</b>

Bron: Kenniscel Wetsmatiging

Tabel 4: Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), periode midden 2004 - eind 2005.

Adviestermijn	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>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>60</b>

Bron: SERV

38. Het advies van de Raad van State beperkt zich bij de adviesvragen op 5 werkdagen tot het onderzoek van de rechtsgrond, de bevoegdheid en de vormvereisten en mogen geen wetgevingstechnische, formele en taalkundige opmerkingen worden gemaakt. Die adviesvragen op 5 werkdagen vertegenwoordigen meer dan een kwart van het totaal (zie Tabel 5). De cijfers wijzen tevens op een verdere daling van het aantal adviesaanvragen zonder termijn en op een verschuiving in de richting van adviesaanvragen op 30 dagen. Voor adviesaanvragen op 30 dagen concentreert de Raad van State zich in de praktijk als gevolg van de strakke termijnregeling vooral op de inhoudelijk-juridische problemen, waardoor de kwaliteit en de doorzichtigheid van de tekst niet of nauwelijks kan worden verbeterd. De regel dat de Raad van State de teksten aan een volledig juridisch onderzoek onderwerpt, is zo de uitzondering geworden.

39. Wat de RIA betreft, blijkt dat de formele procedure in de meeste gevallen wordt nageleefd: in 9 op 10 dossiers is er een RIA als die er moet zijn. Maar de inhoudelijke kwaliteit laat dikwijls te wensen over (zie nr. 29). 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.

40. We sluiten onze voorbeelden af. Een eerste oorzaak van slechte wetgeving is dat de bestaande regelgevingsprocedure in de praktijk wordt uitgehold. Dat is uiteraard nefast voor de wetgevingskwaliteit: als alle knipperlichten worden uitgeschakeld, komen er ongevallen.

Tabel 5: Aantallen adviesvragen aan de Raad van State (2001-2005)

Periode van 1/6/2001 tot 31/5/2003			Periode van 1/6/2003 tot 1/11/2005		
	aantal	%		aantal	%
totaal	3.781		totaal	3.771	
zonder termijn	580	8%	zonder termijn	310	15%
Op 1 maand	2.075	71%	op 30 dagen	2.660	55%
op 3 dagen	1.119	21%	op 5 werkdagen	797	30%

Bron: Raad van State

41. We kunnen het voorgaande vaststellen en betreuren, maar moeten misschien ook verder kijken naar de redenen *waarom* dat gebeurt.

42. Voor een deel heeft dat te maken met de overheersende politieke cultuur. De snelheid van de politieke besluitvorming primeert duidelijk boven de kwaliteit van de regelgeving. Het is bekend dat

beleidsmakers de “checks and balances” in het regelgevingsproces soms zien als overbodige, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan. Dat is echter een onterechte en kortzichtige opvatting omdat die in veel gevallen leidt tot 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. Dat uit zich onder andere in de grote aantallen regels met terugwerkende kracht en reparatiewetgeving die we in Vlaanderen kennen<sup>29</sup>.

43. Het voorgaande neemt niet weg dat, zoals elke procedure, ook de regelgevingsprocedure efficiënt moet zijn en geen overbodige of overmatig tijdrovende stappen mag bevatten. Daarom kan er beter expliciet en in alle openheid een debat worden gevoerd over de vereenvoudiging en inkorting van de regelgevingsprocedure, eerder dan dat die niet zou worden vereenvoudigd er in de praktijk toch ‘creatieve’ manieren worden gevonden om de procedure in te korten of te omzeilen.

44. Er is wel een belangrijke randvoorwaarde. Vereenvoudigingen mogen nooit ten koste gaan van de noodzakelijke waarborgen die een goede regelgevingsprocedure moet bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming en de regelgeving. In die zin zien we vandaag weinig overbodige schakels in de huidige regelgevingsprocedure. Integendeel ontbreken er enkele belangrijke (zie nr. 45 e.v.). Wél lijkt het ons mogelijk om door een betere *organisatie* van de regelgevingsprocedure een belangrijke vereenvoudiging te realiseren. We komen daar verder op terug (zie nr. 74 e.v.).

*Tweede oorzaak: de regelgevingsprocedure is onvoldoende transparant*

45. De huidige regelgevingsprocedure wordt niet alleen uitgehold. Ze steekt op onderdelen ook niet goed in mekaar. Met name is een tweede belangrijke oorzaak van slechte wetgeving in Vlaanderen het gebrek aan transparantie. Met transparantie bedoelen we hier een open regelgevingsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie.

46. Transparantie is naast RIA in veel landen en ook op Europees niveau de tweede centrale pijler voor “better regulation”. Dat volgt uit de ervaring van een aantal landen dat de kwaliteit van de regelgeving niet zozeer verbeterd is door complexe nieuwe instrumenten of dure studies en evaluatiecommissies, maar door meer publieke informatie over de regelgeving die gepland en in opmaak is, en meer mogelijkheden om vroegtijdig suggesties voor verbetering te formuleren. Ook in moderne opvattingen over beter bestuur en ‘governance’ wordt om verschillende redenen het grote belang benadrukt van het betrekken van ‘stakeholders’ bij het beleid<sup>30</sup>.

47. Uiteraard is een sterke betrokkenheid van de doelgroepen bij de totstandkoming van regelgeving geen inbreuk op ‘het primaat van de politiek’. Die betrokkenheid neemt immers niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen.

48. Qua waarborgen voor transparantie in het regelgevingsproces hinkt Vlaanderen nog achterop in vergelijking met de best presterende landen<sup>31</sup>. We overlopen de drie belangrijkste knelpunten.

49. Ten eerste komt veel wetgeving tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Want voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie (terwijl besluiten inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten). Vandaag is het dus mogelijk, zelfs zonder af te wijken van de formele regelgevingsprocedure, om wetgeving te maken die enkel en alleen binnen de overheid is besproken en voorbereid. En dat gebeurt dus ook in de praktijk<sup>32</sup>. Vanuit moderne opvattingen over goed bestuur is dat niet meer van deze tijd.

50. Een tweede knelpunt is dat formele consultaties, als ze gebeuren, niet altijd op de meest geschikte manier gebeuren. Vooreerst zijn ze dikwijls beperkt zijn tot adviesraden. Dat is niet nodig. Er zijn immers veel andere manieren om te consulteren: openbare onderzoeken, focusgroepen, toetspanels, hoorzittingen, enzovoort. De mogelijkheden daarvan zijn in Vlaanderen onderbenut, al zijn er recent wel meer voorbeelden van nieuwe vormen van consultaties en doelgroepenoverleg.

51. Die nieuwe vormen van consultatie missen vaak de nodige richtlijnen of waarborgen zodat ze niet altijd op een efficiënte transparante en evenwichtige manier plaatsvinden. Het kan dan gemakkelijk leiden tot 'regulatory capture' doordat enkel goed georganiseerde stakeholders een inbreng kunnen doen en de reglementering een particulier belang nastreeft in plaats van het algemeen belang.

52. Tot slot verloopt ook de consultatie van adviesraden vandaag niet optimaal. Zij worden dikwijls geconfronteerd met zeer korte adviestermijnen en zijn periodiek overbelast door een gebrek aan planning van de regelgevingsagenda. Er is ook een gebrek aan feedback en motivering na de fase van consultaties en advisering<sup>33</sup>.

53. Een derde probleem is dat het regelgevingsproces zelfs binnen de overheid zelf heel gesloten is. Vandaag is er gewoonweg niemand die een volledig zicht op de regelgeving die in Vlaanderen in opmaak is. Men weet van mekaar niet waarmee men bezig is, of in elk geval pas in een heel late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor IKW wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk<sup>34</sup>.

54. Met het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden werd alvast gepoogd om tegemoet gekomen aan enkele van die uitdagingen, door een nieuwe adviesplicht voor basisuitvoeringsbesluiten in te schrijven en een motiveringsplicht in te voeren<sup>35</sup>. Die bepalingen zijn evenwel nog niet van kracht gezien de oprichtingsdecreten voor de verschillende strategische adviesraden nog niet in werking zijn getreden. Bovendien zou er worden gewerkt aan een wijziging van dat decreet om die beide vernieuwingen opnieuw te schrappen...

*Derde oorzaak: belangrijke waarborgen komen te laat in het proces*

55. Een derde oorzaak van een falende regelgevingsprocedure is dat de belangrijkste "checks and balances" vandaag te laat komen in het proces<sup>36</sup>.

56. Adviesraden worden pas geconsulteerd na de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door Vlaamse regering. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt echter vóór die 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden<sup>37</sup>.

57. Ook andere waarborgen en controlemechanismen komen vandaag te laat in het regelgevingsproces: vaak gebeurt consultatie pas op basis van een helemaal uitgewerkte regelgevende tekst, worden ook RIA's pas geschreven als er al een uitgewerkte regelgevende tekst is, gebeurt de informatieuitwisseling tussen beleidsdomeinen pas op IKW, gebeurt een grondige juridische toetsing pas na 2<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een dossier (advies Raad van State), wordt het Vlaams Parlement pas helemaal op het einde van de procedure voor het eerst betrokken ... Dat alles zorgt niet alleen voor een verspilling van mensen en middelen, maar het creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming.

58. We willen kort nog even ingaan op het feit dat de juridische en legistische kwaliteit van de wetgeving pas met het advies van de Raad van State de nodige aandacht krijgt. De schrijvende situatie wordt bevestigd door een enquête die de Kenniscel Wetsmatiging eind 2004 liet uitvoeren (zie Kader 6): de opmaak van regelgeving gebeurt sterk versnipperd, en de ambtenaren in kwestie beschikken zelden over de nodige opleiding om wetgeving te schrijven.

*Kader 6: De regelgevende capaciteit van de Vlaamse administratie: enquêteresultaten<sup>38</sup>*

In oktober 2004 organiseerde de Kenniswetmatiging een schriftelijke enquête binnen de Vlaamse administratie over de regelgevende capaciteit. De vragenlijst werden overgemaakt aan de zeven departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en aan zestien Vlaamse openbare instellingen. De resultaten geven een onthutsend beeld.

- De opmaak van regelgeving gebeurt sterk versnipperd. Er zijn zeer veel ambtenaren die wetgeving opstellen, en de opmaak van wetgeving gebeurt dikwijls door kabinetmedewerkers of advocatenkantoren.
- In de meeste gevallen blijken de inhoudelijke specialisten de regelgeving op te stellen. Juristen zouden slechts 1/3<sup>e</sup> van de opstellers van regelgeving uitmaken. Die juristen worden echter ook met andere juridische opdrachten belast (bv. juridisch advies, geschillen ...).
- De opmaak van regelgeving wordt zelden gecentraliseerd, zodat de meeste opstellers van regelgeving niet kunnen terugvallen op een gespecialiseerd team. Samenwerking met de juridische dienst van de eigen afdeling is niet algemeen verbreid. Zulke diensten zijn gewoonlijk niet sterk uitgebouwd en hebben ook heel andere taken. Er wordt regelmatig regelgeving opgesteld waaraan geen enkele jurist heeft meegewerkt.
- Er is ook de populaire misvatting dat alle juristen (of advocatenkantoren) ook voldoende wetgevingstechnische kwalificaties hebben. Er is echter een groot verschil tussen een juridische en een wetgevingstechnische opleiding. De ambtenaren in kwestie beschikken zelden over de nodige opleiding om wetgeving te schrijven. Bijna 40% van de opstellers van regelgeving heeft nooit een specifieke opleiding gevolgd. De overige 60% volgde enkel een interne opleiding wetgevingstechniek van één dag. Een minderheid volgorde een universitaire of postacademische opleiding wetgevingstechniek.

### **Uitdagingen voor de Vlaamse regelgevingsprocedure**

59. Op basis van de voorgaande analyse zien we vier belangrijke uitdagingen voor het Vlaamse regelgevingsproces: 'checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces organiseren, de transparantie versterken, RIA kwaliteitsvoller toepassen en lange doorlooptijden vermijden (zie Kader 7). Hierna vullen we die concreter in met enkele voorstellen. Ze komen voor een deel uit een eerdere analyse<sup>39</sup> en uit het "memorandum voor betere regelgeving" voor de aantredende Vlaamse regering<sup>40</sup>. Voor een deel gaat het om nieuwe voorstellen die de SERV recent formuleerde<sup>41</sup>.

#### *'Checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces organiseren*

60. De belangrijkste aanbeveling hier is dat er veel vroeger zou moeten worden geconsulteerd, voor de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een dossier door de Vlaamse Regering en niet nadien wanneer de politieke beslissingen al zijn genomen en compromissen zijn gesloten.

*Kader 7: Uitdagingen voor de Vlaamse regelgevingsprocedure*

*1. 'Checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces organiseren*

- Consultatie gebeurt vaak pas op basis van een regelgevende tekst (ipv over een conceptnota)
- RIA's worden vaak pas aan het eind van het proces geschreven, nadat er al een regelgevende tekst is (ipv RIA te gebruiken als hulpmiddel doorheen het opmaakproces zelf)
- Informatie-uitwisseling tussen beleidsdomeinen gebeurt dikwijls pas op IKW; het overleg tussen overheidsdepartementen bij de opmaak van regelgeving is nauwelijks uitgebouwd
- Adviesraden worden pas na de 1e principiële goedkeuring door Vlaamse regering geconsulteerd
- Een grondige juridische toetsing gebeurt vaak pas na 2e principiële goedkeuring door Vlaamse regering, met name door de Raad van State; de capaciteit binnen de Vlaamse overheid om zelf van meet af aan een degelijke juridische toetsing te doen is beperkt

*2. De transparantie versterken*

- Er is voor veel uitvoeringsbesluiten geen mogelijkheid tot inspraak
- Consultatie gebeurt formeel enkel via adviesraden
- Consultaties naast adviesraden zijn niet altijd transparant
- Advies- en inspraaktermijnen zijn dikwijls te kort om een grondige advisering toe te laten
- Er is een gebrek aan feedback en motivering na de fase van consultaties en advisering

.../...



.../...

### 3. RIA kwaliteitsvoller toepassen

- Er wordt te laat in het proces met RIA gestart
- RIA wordt nog te weinig gebruikt als middel om beter te consulteren en te communiceren
- De inhoudelijke kwaliteit van RIA's laat vaak te wensen over
- De conclusies van de RIA's strookt niet altijd met de voorgestelde regelgeving zelf
- De transparantie is laag: ontwerp RIA's, definitieve RIA's en de kwaliteitsbeoordeling ervan door de Kenniscel Wetsmatiging worden niet actief openbaar gemaakt

### 4. Lange doorlooptijden vermijden

Die zijn te wijten aan

- Overheidsinterne procedures en adviezen
- Gebrekkige administratieve opvolging langs de kant van de Vlaamse regering
- Periodieke overbelasting van adviesraden
- Structurele overbelasting van Raad van State
- Dubbele adviesvragen, meerdere keren aan dezelfde adviesraad
- Meervoudige adviesvragen, aan meerdere adviesraden tegelijk
- Meervoudige agenderingen van hetzelfde dossier op de Vlaamse regering
- Politieke processen

61. Dat voorstel is een van de weinige aanbevelingen van het bovenvermelde memorandum die het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 *niet* hebben gehaald. Blijkbaar is dit voorstel controversieel. Dat is enigszins vreemd omdat in veel andere landen en op federaal niveau consultaties meestal plaatsvinden in de voorbereidingsfase van de regelgeving, voorafgaand aan de politieke besluitvorming. Bovendien zijn adviesraden duidelijk zelf vragende partij omdat dat de effectiviteit en de efficiëntie van de inspraakprocedures vergroot. Vroeger in de procedure consulteren vergt evenmin veel wijzigingen aan het regelgevend kader. Het is vandaag al perfect mogelijk dat de Vlaamse regering de adviesvraagplicht degeleert naar de individuele ministers.

62. Een tweede voorstel is de centralisatie, binnen elk beleidsdomein, van de regelgevende capaciteit. Binnen elk beleidsdomein is een centrale cel nodig die 'goede regelgeving' als een unieke focus heeft. Dat laat toe de nodige deskundigheid en ervaring uit te bouwen, opleiding, coördinatie en overleg vlotter te organiseren en de opmaak van regelgeving professioneel aan te pakken<sup>42</sup>.

63. Dat voorstel heeft het regeerakkoord wél gehaald. Er staat: "*We centraliseren de regelgevende capaciteit binnen elk beleidsdomein, zodat de regelgeving niet langer versnipperd wordt uitgewerkt*". In uitvoering daarvan besliste de Vlaamse regering op 20 januari 2006 om per beleidsdomein een cel "wetskwaliteit" op te richten<sup>43</sup>. Die zullen twee taken krijgen: enerzijds de uitbouw van een reguleringsmanagement binnen het beleidsdomein, waaronder het beleid inzake RIA, vermindering van de administratieve lasten beheer en monitoring van regelgeving enzovoort; anderzijds de opmaak van regelgeving in het beleidsdomein, in overleg en samenwerking nodig met de verschillende entiteiten van het beleidsdomein. De beslissing houdt concreet in dat elke minister voor eind september 2006 een voorstel zal uitwerken voor de concrete oprichting van deze cellen voor wetskwaliteit binnen hun beleidsdomeinen. Tegen eind 2006 zou dan een meer concreet voorstel aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd. De daadwerkelijke opstart zal dus pas in 2007 gebeuren.

### Transparantie versterken

64. Het basisvoorstel om de transparantie te versterken, is de invoering van een regelgevingagenda en een register van regelgeving in opmaak. Een regelgevingsagenda is een lijst, die regelmatig wordt geactualiseerd, van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving waaraan de verschillende ministers/ministeries op een bepaald moment werken. Een register regelgeving in opmaak vormt daarop een aanvulling en bevat de ontwerp teksten zelf van de voorgenomen regelgeving. Die kunnen dan (al dan niet selectief) beschikbaar worden gesteld van andere overheidsdiensten en geïnteresseerde doelgroepen en burgers, met de mogelijkheid om daarop te reageren en suggesties voor verbetering te formuleren (zgn. 'notice and comment' procedure).

65. In het Vlaams regeerakkoord is de idee van een regelgevingsagenda overgenomen: “*We bouwen een goed georganiseerd regelgevingsproces uit door (...) de invoering van een regelgevingsagenda om voortdurend zicht te hebben op de regelgeving in opmaak*. Er is echter nog geen regelgevingsagenda of register van voorgenomen regelgeving, niettegenstaande daarvoor binnen de Kenniscel Wetsmatiging al in 2003 een omstandige motivering en een concreet voorstel werd uitgewerkt. Daarvan zou nu toch in 2006 werk worden gemaakt<sup>44</sup>.

66. Een tweede voorstel is het selectief gebruik van witboeken of conceptnota's voor belangrijke nieuwe regelgeving. Die zijn bedoeld om voorafgaand aan de redactie van de regelgeving reeds een eerste politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving.

67. Het Vlaamse regeerakkoord kondigt hierover aan: “*het selectief gebruik van witboeken, op basis waarvan we een eerste politiek en maatschappelijk overleg organiseren, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving*”. Het Beleidsplan 2004-2009 van de voorzitter van het Vlaams parlement vermeldt eveneens de introductie van witboeken en het gebruik van visieteksten, “*waarover het parlement kan discussiëren voordat een ontwerp van decreet wordt gemaakt*”<sup>45</sup>. In de praktijk zien we inderdaad dat de Vlaamse regering meer en meer gebruik van conceptnota's voor belangrijke nieuwe regelgeving<sup>46</sup>. Er wordt echter aan elke minister overgelaten om daarover te beslissen. Er zijn geen afspraken om dat op een consistente manier te doen.

68. Een derde voorstel is om *consultaties te verruimen*, en ze niet noodzakelijk te beperken tot de adviesraden zodat ook andere consultatiemechanismen een plaats kunnen krijgen en minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen rechtstreeks aan bod kunnen komen.

69. Hierover zijn in het regeerakkoord geen engagementen opgenomen, maar in de praktijk wordt met internetconsultaties van het brede publiek een voorzichtige start genomen. Dat is onder andere gebeurd voor het nieuwe milieuhandavingsdecreet. Dat is positief maar niet voldoende. Bovendien zijn er de onopgeloste problemen met de bestaande consultatieprocedures, waaronder de soms te korte adviestermijnen, consultaties tijdens vakantieperiodes, weinig transparant of evenwichtig doelgroepenoverleg enzovoort.

70. We pleiten dan ook voor een echt *consultatiebeleid* binnen de Vlaamse overheid<sup>47</sup>. Een goed vertrekpunt daarvoor zijn de ‘Code of Practice on Consultation’ en de bijbehorende handleidingen in het Verenigd Koninkrijk waarop de consultatierichtlijnen in de Vlaamse RIA-handleiding zijn gebaseerd. Naast richtlijnen en regels zijn er in het Verenigd Koninkrijk tevens “consultation co-ordinators” per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties, en maken de departementen een jaarsverslag over hun consultatiepraktijk op.

#### *RIA kwaliteitsvoller toepassen*

71. RIA vormt na de instelling van een centrale cel reguleringsmanagement en samen met mechanismen voor meer transparantie het belangrijkste instrument voor de verbetering van de wetgevingskwaliteit. Het heeft daarom steeds centraal gestaan in onze eerdere aanbevelingen en geniet brede maatschappelijke steun.

72. Het voornemen om werk te maken van RIA is nadrukkelijk aanwezig in het Vlaams regeerakkoord en het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams parlement. De voorbije periode zijn bovendien bijzondere inspanningen gedaan om RIA succesvol in te voeren in Vlaanderen. RIA werd geïntegreerd in de regelgevingsprocedure, er werd een gids opgesteld en een handleiding gemaakt, er werd heel wat vorming gegeven en er werd een helpdesk ingesteld, er kwam een verplicht RIA-advies van de Kenniscel Wetsmatiging en de kwaliteit van de finale RIA's wordt nadien formeel beoordeeld door de Kenniscel<sup>48</sup>.

73. Toch laat de kwaliteit van veel uitgevoerde RIA's te wensen over (cf. supra, nr. 29). Er blijft een grote kloof tussen de mogelijkheden die het instrument RIA biedt en de manier waarop de RIA-verplichting momenteel in Vlaanderen wordt nageleefd, ondanks de inspanningen die de Kenniscel Wetsmatiging al heeft gedaan voor RIA. Het probleem zit immers niet daar. Momenteel dreigen we in Vlaanderen in een vicieuze cirkel of een "self fulfilling prophecy" terecht te komen, dat sommige beleidsmakers niet in de meerwaarde van RIA geloven, en dus niet willen dat hun medewerkers er werk van maken, en dat de RIA's bijgevolg pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben... Uiteraard is RIA nog maar pas ingevoerd. Er moet ruimte zijn om te leren en te groeien. Dat is ook in andere landen nodig geweest. Maar groeien en verbeteren zullen enkel kunnen gebeuren als er bijkomende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de politieke en ambtelijke steun op het hoogste niveau vergroot. Enkele suggesties zijn opgenomen in Kader 8.

*Kader 8: Aanvullende maatregelen voor een kwaliteitsvollere toepassing van RIA*

Om RIA in Vlaanderen kwaliteitsvoller dan vandaag toe te passen, is het noodzakelijk dat de inspanningen die al worden gedaan worden voortgezet. In aanvulling daarop suggereren we de volgende 10 maatregelen:

1. Grotere transparantie van de RIA's. Zoals in andere landen gebeurt, zouden alle finale RIA's actief openbaar moeten zijn op een of meer centrale RIA-websites ("name and shame").
2. Meer aandacht voor consultatie. De Kenniscel zou, anders dan vandaag, in haar beoordeling een score moeten toekennen aan consultatie tijdens het RIA proces. Consultatie zorgt immers voor input en controle.
3. Uitbouwen van gespecialiseerde interne expertise binnen de beleidsdomeinen, door de aanstelling van departementale RIA-coördinatoren, werkzaam in de aangekondigde wetgevingscellen. Daarin zou er ruime aandacht moeten zijn voor specifieke economische expertise. Dat is nu niet voorzien<sup>49</sup>.
4. Aanbieden van meer gedifferentieerde opleidingen en handleidingen. Naast een basishandleiding en basisvorming, is er behoefte aan meer gedifferentieerde opleidingen en handleidingen, onder andere over kwantificering van effecten, alternatieven van en voor regelgeving en consultatie.
5. Betere invulling van de *challenging* functie van de Kenniscel Wetsmatiging. De Kenniscel moet niet alleen RIA promoten en praktische en technische ondersteuning bieden, maar ook RIA's kritischer en strenger durven beoordelen. Daarvoor is een herziening van de beoordelingscriteria en van het scoresysteem nodig, alsook de voortdurende uitbouw van de deskundigheid en capaciteit van de medewerkers van de Kenniscel.
6. Regelmatige review van de adviespraktijk van de Kenniscel Wetsmatiging. Om de kwaliteit van de RIA-adviezen blijvend te verzekeren en te versterken, is een regelmatige externe review van de adviespraktijk van de Kenniscel Wetsmatiging wenselijk.
7. Zorgen voor meer selectiviteit. Bij de invoering van RIA was oorspronkelijk een onderscheid tussen een zware en lichte RIA versie voorzien, maar de nieuwe Vlaamse regering heeft dat onderscheid (wellicht terecht) laten varen. Het gevolg is evenwel dat elke RIA veeleer 'licht' is: er gebeuren weinig inspanningen om effecten beter te kwantificeren en om afwegingen methodologisch correcter te doen. Hierdoor kan er ook te weinig worden bijgeleerd, zowel binnen de departementen als op niveau van de Kenniscel. Intussen bevat het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden evenwel het nieuwe concept van 'uitvoeringsbesluiten van strategisch belang'. Hieraan zouden ook zwaardere RIA vereisten kunnen worden gesteld.
8. Werk maken van datacollectie en toegang tot kwantitatieve informatie. Goede RIA's worden doorgaans gekenmerkt door de aanwezigheid van cijfers in de analyse. Die laten toe om probleemstellingen en effecten te objectiveren en om beter onderbouwd afwegingen te maken. De data die daarvoor nodig is echter dikwijls verspreid over diverse bronnen. Een betere toegankelijkheid van die data voor de RIA-opstellers is dan ook belangrijk voor de verbetering van de kwaliteit van de RIA's<sup>50</sup>. Wellicht biedt een goed uitgebouwde koppeling tussen eRegeren en RIA (eRIA) mogelijkheden.
9. Beklemtone van de rol het Parlement. De aandacht binnen het Vlaams Parlement voor RIA neemt duidelijk toe. Een goede RIA vergroot immers het inzicht in de doelstellingen, impact en voor- en nadelen van de ingediende regelgeving. Daardoor vergemakkelijkt het parlementaire werk. Maar de aandacht kan worden versterkt, zowel bij de bespreking van individuele dossiers als via periodieke evaluaties en gedachtewisselingen in de parlementaire commissie bevoegd voor wetgevingsbeleid.
10. Bevorderen van de rol van RIA's in rechtspraak. Wetsevaluatie is vandaag al een juridische plicht<sup>51</sup>. Die vloeit voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel en is als dusdanig ook in de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de rechten van de mens terug te vinden. Het komt erop neer dat de regelgevers moeten op wetenschappelijke gegevens en de gevolgen en impact van zijn maatregelen moet inschatten. Er is dan ook een logische link met de RIA.

*Lange doorlooptijden vermijden*

74. Beleidsmakers schrijven het lange regelgevingsproces veelal toe aan de verplichte adviesvragen aan adviesraden<sup>52</sup>. Dat is onterecht. Dat blijkt uit de analyse die we hebben gemaakt van de regelgevingsdossiers waarvoor de SERV om advies werd gevraagd sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering midden 2004 (zie Kader 9). Van lange vertragingen door advisering door de SERV is geen sprake.

*Kader 9: Analyse van de regelgevingsdossiers voorgelegd aan de SERV (2004-2005<sup>53</sup>).*

De SERV werd tussen het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering midden 2004 en 15 oktober 2005 87 keer om advies gevraagd. 51 adviesvragen van de Vlaamse regering gingen over regelgeving, waarvan 40 voorontwerpen van decreet en 11 ontwerpbesluiten. Uit een nadere analyse van die 51 dossiers blijkt:

- Dat tussen de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en de ontvangst van de adviesvraag door de SERV soms veel tijd verstrijkt: gemiddeld 14 dagen. Als de twee dossiers die extreem lang onderweg waren (73 dagen en 250 dagen) niet worden meegeteld, ligt het gemiddelde toch nog op 8 dagen. Er is dus sprake van een gebrekkige administratieve opvolging langs de kant van de Vlaamse regering.
- Dat de gemiddelde termijn waarbinnen de SERV zijn advies aflevert lag op 24 dagen, en op 19 dagen wanneer de 8 adviesvragen verstuurd na de laatste bijeenkomst van de Vlaamse regering op 22 juli 2005, in volle vakantieperiode, niet worden meegeteld. Gezamenlijke adviezen met de MiNa-Raad blijken gemiddeld meer tijd in beslag te nemen dan SERV-adviezen. Dat is ook logisch gezien samenwerking intrinsiek meer overleg en meer tijd vergt.
- Dat voor decreten waarvoor de volledige procedure werd afgerond, de adviesverlening door de SERV slechts verantwoordelijk is voor gemiddeld 14% van de looptijd tussen de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en de afkondiging door de Vlaamse regering na de parlementaire goedkeuring. Daarbij is dus nog geen rekening gehouden met de looptijd voorafgaand aan de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring (ambtelijke voorbereiding en overleg, advies IF, IKW's, wetgevingsadvies, ...).
- Dat voor besluiten en decreten waarvoor de procedure werd afgerond op niveau van de Vlaamse regering (d.w.z. zonder de parlementaire procedure), de adviesverlening door de SERV slechts verantwoordelijk is voor gemiddeld 31% van de looptijd vanaf de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring.

75. Lange doorlooptijden kennen dus dikwijls heel andere oorzaken, waaronder overheidsinterne procedures en politieke processen<sup>54</sup>. Bovendien kan raadpleging van publiek en adviesraden in de context van de regelgevingsprocedure nooit op zich als een overbodige administratieve formaliteit of vertragende stap in de besluitvorming worden gezien. Het is integendeel een onmisbare schakel in een goed regelgevingsproces.

76. Dat betekent dat er minstens ook in andere fasen van het regelgevingsproces moet worden gezocht naar mogelijkheden om de procedure te vereenvoudigen en in te korten, zowel voorafgaand aan de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een dossier door de Vlaamse regering (interne procedures, akkoorden en adviezen) als in de fase na de advisering door adviesraden (adviesverlening Raad van State, parlementaire procedure ...).

77. Een belangrijke administratieve vereenvoudiging kan alvast worden bereikt door het "eRegeren" project van de Vlaamse regering. eRegeren staat voor "elektronische regeringsvoorbereiding" en wil ervoor zorgen dat de agendering van dossiers op de Vlaamse regering volledig elektronisch kan verlopen (zie Kader 10). In aanvulling daarop kunnen maatregelen zoals een regelgevingsagenda (zie nr. 64) en het vroeger in de regelgevingsprocedure organiseren van belangrijke 'checks and balances' (zie nr. 60 e.v.) leiden tot een verkorting van de effectieve doorlooptijden.

*Kader 10: eRegeren<sup>55</sup>*

Jaarlijks worden minstens 3 miljoen bladzijden gekopieerd en ter beschikking gesteld van de verschillende ministeriële kabinetten en de Vlaamse regering met het oog op een beslissing door de Vlaamse regering. Via eRegeren worden die documenten elektronisch ter beschikking gesteld van ministers, kabinetsleden en gemandateerde ambtenaren. De bestemmelingen worden via e-mail verwittigd van zodra nieuwe documenten te consulteren zijn op de centrale kabinetserver. De geagendeerde documenten staan dus sneller en op hetzelfde moment ter beschikking van alle kabinetten en gemandateerde ambtenaren.

Het systeem is er in een tweede fase op gericht ook alle adviezen en akkoorden (Inspectie van Financiën, Wetgevingsadvies, SERV, Raad Van State ...) digitaal in te winnen. Zo komt een volledig digitaal dossier tot stand zonder dat er nog documenten moeten gescand worden. eRegeren heeft tevens als voordeel dat er een betere opvolging is van de diverse vormvereisten wat leidt tot kwalitatief betere documenten. De eerste fase van het eRegeren project is sinds eind 2005 online. In die fase kregen 400 kabinetsleden en ambtenaren toegang tot de werkomgeving. Begin 2006 zou eRegeren volledig operationeel zijn zodat het volledige agenderingsproces en archiveringsproces elektronisch kan verlopen.

78. Nog interessanter is een doorgedreven koppeling van die maatregelen aan eRegeren. De SERV heeft daartoe een concreet voorstel uitgewerkt dat mits de politieke wil aanwezig is op zeer korte termijn operationeel kan zijn (zie Kader 11). Het voorstel zorgt ervoor dat tegelijk:

- de agenda van de Vlaamse regering wordt ontlast;
- de effectieve doorlooptijden verkleinen;
- de regelgevingsprocedure wordt ingekort;
- de effectiviteit en de efficiëntie van de advisering vergroot;
- de transparantie van het regelgevingsproces verbeterd;
- de administratieve opvolging van een dossier vlotter kan gebeuren;
- het kwaliteitsvolle gebruik van RIA's wordt gestimuleerd.

*Kader 11: SERV-voorstel voor de voor de verbetering en vereenvoudiging van de Vlaamse regelgevingsprocedure<sup>56</sup>*

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. De consultatie slaat zowel op de voorgenomen regelgeving als op de ontwerp RIA.
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).
6. Indien een minister dat wenst, kan de consultatie tijdens de consultatietermijn over een welbepaald dossier worden verruimd. In dat geval wordt er, voor dat specifieke dossier, een koppeling gelegd tussen het RIO-register en een op te richten centrale 'consultatiepagina' van de Vlaamse overheid op het internet ('notice and comment').

*Politieke en ambtelijke cultuur moderniseren*

79. Om de hiervoor geformuleerde voorstellen in praktijk te brengen, zijn er geen technische of juridische obstakels. Wel zijn een brede politieke wil en leiderschap nodig om de noodzakelijke vooruitgang te boeken. Er is immers een verandering vereist van de overheersende beleidscultuur en van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Die kenmerken zich door een verkokerde en gesloten beleidsvoering waardoor de besluitvorming dikwijls een ondoorzichtig pad volgt en een gebrek vertoont aan beleidsonderbouwende informatie, aan overleg en aan een evenwichtige inbreng van belangen<sup>57</sup>. Meer specifiek is er het probleem dat sommige topmensen binnen de ministeriële kabinetten en in de administratie nog onvoldoende het belang van kwaliteitsvolle regelgeving en een goed regelgevingsproces uitdragen, en daardoor weinig of geen stimulansen geven aan hun medewerkers om er écht werk van te maken<sup>58</sup>.



#### IV. WIE MAAKT DE WET? (3): AANDACHTSPUNTEN BIJ AGENDASETTING, EVALUATIE EN MONITORING

80. Het verbeteren van de regelgevingsprocedure is een essentieel onderdeel van een goed wetgevingsbeleid. Maar het wetgevingsbeleid is daartoe niet beperkt. Het heeft de ambitie om de gehele regelgevingscyclus te verbeteren, van agendasetting tot evaluatie ex post. Relevante vragen zijn in dat verband onder meer: Hoe geraken nieuwe beleidsthema's of maatschappelijke problemen op de politieke agenda? Wie beslist wanneer om een bepaalde bestaande wet of procedure of formulier af te schaffen, aan te passen of te vereenvoudigen en op basis van welke informatie? Waar halen we de informatie die nodig is om te weten of een wet zijn doel in de praktijk bereikt en geen ongewenste neveneffecten heeft? Hoe volgen we de resultaten van het wetgevingsbeleid best op en kunnen we bijleren en bijsturen?

81. We hebben in deze nota niet de ambitie om op die vragen uitvoerig in te gaan. We beperken ons enkele reflecties en kernboodschappen.

##### *Agendasetting organiseren*

82. Signalen en ideeën voor de verbetering van regelgeving of de verlichting van administratieve lasten zijn op diverse plaatsen 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 advies- en overlegorganen, bij de Raad van State en de rechtbanken, bij de Vlaamse Ombudsdienst, bij parlementairen, bij academici enzovoort. In Vlaanderen werkt de Kenniscel Wetsmatiging aan de uitbouw van feedbackmechanismen die die signalen opvangen. Daartoe heeft zij onder meer afspraken gemaakt met de Vlaamse ombudsdienst en de adviesraden, zijn er regelmatig contacten met doelgroepen en wordt er periodiek een meldpunt opgericht waarop problemen en suggesties kunnen worden geformuleerd<sup>59</sup>.

83. Die initiatieven zijn zeer positief. Ze zorgen voor dynamiek in het wetgevingsbeleid en kunnen helpen bij het leggen van prioriteiten. Een aandachtspunt blijft de vraag hoe dit nog beter kan worden georganiseerd zodat de informatie uit de praktijk beter doorstroomt en vlotter toegankelijk is voor de beleidsdomeinen. Daarnaast is ook de opvolging van wat er met de ontvangen suggesties gebeurt een blijvende zorg. Er moet in elk geval worden vermeden dat meldpunten en vragen aan adviesraden om projectvoorstellen te formuleren na verloop van tijd niet meer aanslaan omdat moet worden vastgesteld dat er weinig met de voorstellen gebeurt. Daadkracht en een regelmatige, gedetailleerde rapportering over de bereikte resultaten zijn van groot belang.

##### *Werk maken van ex post evaluatie*

84. Regelgeving moet regelmatig worden herbekeken zodat de noodzaak, doeltreffendheid, doelmatigheid, samenhang e.d. blijvend worden gewaarborgd. Na een zekere periode kunnen de feitelijke of beleidsmatige omstandigheden immers zodanig veranderd zijn dat de regelgeving haar maatschappelijke betekenis verliest. Het kan ook zijn dat de toepassing ervan in toenemende mate nadelige effecten oplevert waardoor ook de maatschappelijke steun ervoor verdwijnt.

85. De Vlaamse regering werkt aan ex post evaluatie via haar jaarlijkse actieplannen reguleringsmanagement<sup>60</sup>. Die bevatten telkens een groot aantal vereenvoudigingsprojecten. De focus in die projecten ligt op administratieve lastenvermindering en vereenvoudiging van regelgeving. Zulke projecten zijn belangrijk. Administratieve lasten en ingewikkelde regels zorgen immers voor veel ergernis, en zowel op het vlak van administratieve lastenvermindering als vereenvoudiging en coördinatie van wetgeving kunnen op vrij korte termijn goede resultaten worden geboekt die de maatschappelijke en politieke steun voor het wetgevingsbeleid kunnen verzekeren.

86. Ook aan de screening en vereenvoudiging van formulieren wordt gewerkt. Formulieren zijn immers de meest zichtbare en tastbare vorm van administratieve lasten, waardoor resultaten snel zichtbaar zijn. Er werden een formulierenhandleiding, een formulierenchecklist en een formulierensjabloon opgesteld<sup>61</sup>, en er wordt vorming, begeleiding en advies gegeven. Tot dusver zijn de

initiatieven evenwel vrij voluntaristisch. Beleidsdomeinen zijn vrij om al dan niet van dit aanbod gebruik te maken. Bovendien is, naast aandacht voor de kwaliteit van individuele formulieren, ook een uitgebouwd formulierenbeleid in de beleidsdomeinen nodig. Een formulierenbeleid vergt idealiter een formulierencoördinator die belast wordt met de planning en organisatie van evaluatie van alle bestaande formulieren, de doorstroming van procedureproblemen naar de beleidsmakers en het overleg met andere diensten met het oog op betere formulieren, de koppeling met databestanden en het verstrekken van informatie aan de invuller over de voortgang van de verwerking van zijn formulier. Wellicht kan de aangekondigde centrale formulierenwebsite voor de noodzakelijke nieuwe impuls zorgen<sup>62</sup>. Op die website zouden alle formulieren worden geplaatst die in elektronische vorm door de Vlaamse overheid ter beschikking worden gesteld. Tegelijk is het de bedoeling dat de formulieren zouden worden doorgelicht en dat goede formulieren een kwaliteitslabel krijgen<sup>63</sup>.

87. De Kenniscel beschikt via haar meetinstrument voor administratieve lasten en de compensatieregel over krachtige instrumenten om de gerealiseerde administratieve lastenvermindering op te volgen. Via het meetinstrument wordt elke vermindering gemeten van de administratieve lasten die door een vereenvoudigingsproject worden gerealiseerd, alsook (in de RIA) van elke daling of stijging die nieuwe regelgeving veroorzaakt. De compensatieregel geldt vanaf 1 januari 2005 en houdt in dat per beleidsdomein het totaal aan stijgingen en dalingen wordt bijgehouden en dat de administratieve lasten in principe niet meer mogen toenemen. Uit Tabel 6 blijkt dat de totale administratieve lasten in Vlaanderen zijn gedaald in 2005, maar niettemin in enkele beleidsdomeinen toenamen. Een verdere randbemerking is dat er momenteel geen informatie publiek beschikbaar is over de precieze regelgeving en vereenvoudigingsprojecten die achter deze cijfers zitten. Daardoor is er bij doelgroepen soms nog enige argwaan over de gecommuniceerde administratieve lastenverlagingen<sup>64</sup> (zie hierover ook nr. 96).

88. Dat de administratieve lasten in globo dalen, zegt uiteraard niets over de omvang van de al bestaande administratieve lasten. Ramingen in andere Europese landen wijzen uit dat die aanzienlijk is en elk jaar een kost voor het bedrijfsleven veroorzaakt tussen 3% en 7% van het Europese BBP<sup>65</sup>. Het is dan ook nodig de beleidsdomeinen verder te responsabiliseren om van de uitvoering van vereenvoudigingsprojecten werk te maken. Tegelijk is het wenselijk om verder te gaan dan individuele vereenvoudigingsprojecten, via maatregelen die cumulatieve effecten kunnen aanpakken (zie verder nr. 93). Er is meer samenwerking wenselijk met de federale overheid gezien de soms overlappende of complementaire bevoegdheden<sup>66</sup>, en met de andere gewesten, met name voor de vermindering van administratieve lasten opgelegd door samenwerkingsakkoorden zoals voor verpakkingsafval, SEVESO... Er zijn innovatieve technieken wenselijk die erin slagen om binnen een korte periode te zorgen voor fundamentele verbeteringen.

Tabel 6: Evolutie van de administratieve lasten in € in Vlaanderen in 2005

Beleidsdomein	Toename in 2005	Afname in 2005	Netto stijging (+) of daling (-) in 2005
Diensten algemeen overheidsbeleid	0	0	0
Bestuurszaken	2.280	0	2.280
Financiën en Begroting	0	0	0
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	8.807	0	8.807
Economie, wetenschap en innovatie	0	23.400	-23.400
Onderwijs en Vorming	368.006	4.890.712	-4.522.706
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	563.328	7.078.910	-6.515.582
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	0	544.729	-544.729
Werk en sociale economie	9.408	0	9.408
Landbouw en visserij	79.266	10.223	69.043
Leefmilieu, natuur en energie	6.695	646.675	-639.980
Mobiliteit en openbare werken	0	0	0
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	0	0	0
<b>Vlaanderen</b>	<b>1.037.790</b>	<b>13.194.649</b>	<b>-12.156.859</b>

Bron: Kenniscel Wetsmatiging



89. Een voorbeeld van een innovatieve techniek is de “regulatory guillotine”. Dat houdt in dat voor een bepaald wetgevingsdomein alle administratieve formaliteiten worden geïnventariseerd en vervolgens aan een checklist worden onderworpen door achtereenvolgens de overheid, een onafhankelijke commissie en de relevante stakeholders. Typische aspecten van die checklist zijn de noodzakelijkheid, de wettigheid en de eenvoud. Alle regels die niet voldoen aan de test worden ofwel afgeschaft ofwel vereenvoudigd. Regels die wel voldoen of die werden vereenvoudigd komen in een register. Alle regels die binnen een afgesproken termijn niet in het register zijn opgenomen, vervallen automatisch via een specifieke wettelijke bepaling (de guillotine valt). Het register wordt vanaf dan ook als wettelijke basis erkend voor de betrokken regels; elke regel of formaliteit die niet in het register staat, kan niet worden afgedwongen; alle nieuwe formaliteiten moeten aan het register worden toegevoegd. Zo'n systeem klinkt wellicht verregaand, maar werd niettemin al in verschillende andere landen met succes is ingezet<sup>67</sup>. Het lijkt in Vlaanderen op korte termijn voor formulieren toepasbaar. Er is immers al een werkwijze (cf. formulierenleidraad en -checklist) en een register (formulierenwebsite).

90. Los daarvan verdient de werkwijze navolging om de meest problematische regels en administratieve formaliteiten (voor een bepaald rechtsgebied) door de doelgroep te laten inventariseren, om voor de vereenvoudiging ervan een beperkt aantal en duidelijke evaluatiecriteria voorop te stellen, en om bij de vereenvoudiging zelf een methodiek te hanteren waarbij overheid, onafhankelijke deskundigen en relevante stakeholders samenwerken. Het pas gelanceerde meldpunt voor “administratieve overlast bij investeren in Vlaanderen”<sup>68</sup> vormt een goede opportuniteit om de tot dusver gehanteerde werkwijze bij te stellen en zowel de selectie van vereenvoudigingsprojecten als de uitvoering ervan in samenspraak met academici en doelgroepen te organiseren.

91. Naast projecten op het vlak van administratieve lasten, bevatten de actieplannen reguleringsmanagement ook enkele projecten gericht op juridische *coördinatie en codificatie*. Dergelijke projecten beogen regels aan te passen die vandaag onvoldoende begrijpbaar zijn, verouderd, ongeldig, onsamenhangend, tegenstrijdig, overlappend, overbodig, te uiteenlopend inzake procedures en wettelijke definities, enzovoort. Ook dergelijke projecten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Hun slagkracht kan wellicht verhogen door duidelijke wetgevingstechnische richtlijnen of criteria op te leggen die bij de uitvoering van dergelijke projecten moeten worden gevolgd. Een voorbeeld zijn procedurele richtlijnen voor de aanduiding en berekening van termijnen in procedures (zie Kader 12). Die richtlijnen zouden dan uiteraard ook bij de opmaak van nieuwe regelgeving moeten gelden.

*Kader 12: Voorbeeld van regels voor de harmonisatie van procedures:  
Procedurele richtlijnen voor de aanduiding en berekening van termijnen*

Voor de beoordeling van de aanduiding van termijn en termijnberekeningen kunnen volgende richtlijnen gelden:

- Gebruik geen relatieve tijdsaanduidingen; Relatieve tijdsaanduidingen zoals "dadelijk" en "onmiddellijk" worden best niet gebruikt. Zij voegen niets toe en kunnen verwarring scheppen (wat indien iets niet "dadelijk" gebeurt ?) De aanvangsdatum en de einddatum van de verschillende procedure-etappes moet duidelijk zijn. Voor zover binnen één deelfase verschillende taken moeten worden vervuld, is het aan het betrokken bestuur om, gelet op de beschikbare tijd, een steekhoudende timing te volgen. Voor zover voor een goede gang van zaken het invoeren van een tijdsaanduiding voldoende relevant is, worden uitsluitend termijnen gebruikt.
- Bepaal alle termijnen in dagen; Alle termijnen worden best geformuleerd in dagen. Dat is meer nauwkeurig dan een aanpak die gebruik maakt van dagen, weken en maanden. Het is niet nodig te spreken van kalenderdagen. Dit zijn uiteraard gewoon dagen. De termijnbepaling in dagen geniet ook de voorkeur van de Raad van State.
- Zorg voor een uniforme berekeningswijze van de dies a quo (aanvangsdatum) en de dies ad quem (einddatum); In het geval van betekening (aangetekend schrijven), gaan de termijnen best in op de dag na de datum van de poststempel. In het geval van afgifte tegen ontvangstbewijs, gaan de termijnen in op de dag na de datum van het ontvangstbewijs. De termijnen verstrijken om middernacht van de laatste dag.
- Bereken termijnen met één vaste dies a quo; Voor de bepaling van de verschillende termijnen in het kader van eenzelfde procedure, wordt best stelselmatig een vaste dies a quo gehanteerd. Zo verlopen procedures van begin tot einde met dezelfde dies a quo, bijvoorbeeld het moment van de indiening van het energieplan of de energiestudie. Indien dus dat aangetekend schrijven van de exploitant als poststempel 1 september draagt, is 2 september de dies a quo voor alle volgende proceduretermijnen. In langere procedures kan er per aanleg (eerste aanleg, beroep) één dies a quo worden gebruikt.

- Bereken termijnen met een precieze dies ad quem; Per bepaalde termijn zou er systematisch een dies ad quem moeten worden bepaald, die precies is.
- Gebruik gesanctioneerde procedure-etappes. De termijnen voor belangrijke procedure-etappes zouden in alle procedures steeds, op een of andere wijze, gesanctioneerde termijnen moeten zijn.

Bron: Memorie van toelichting bij het voorlopige voorontwerp decreet bronnencontrole (voorgesteld als inderdeel van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid).

92. In dat licht werd in een studie uit 2003<sup>69</sup> in opdracht van de Kenniscel Wetsmatiging al gepleit voor een uitbreiding en herziening van de bestaande legistische normen en werkwijzen, die voor een stuk mee de oorzaak zouden zijn van juridisch-technische complexiteiten<sup>70</sup>. Er gebeurde tevens een eerste denkoefening over de integratie van die standaarden in een ICT-omgeving, en over de uitwerking van drie horizontale decreten: een decreet administratief procedurerecht, een legistisch decreet en een handavingsdecreet. Buiten een workshop en een studiedag over de zin of onzin van een Vlaams decreet algemeen bestuursrecht, is er op deze vlakken niet veel vooruitgang geboekt. Hier lijkt de aanstelling van een deskundigengroep wenselijk, die de bovenstaande voorstellen en ideeën verder analyseert en een planning opmaakt voor concrete acties en realisaties.

93. Verder is meer doorgedreven *wetsevaluatie* nodig om na te gaan of regelgeving haar doelstellingen wel bereikt en geen onverwachte neveneffecten creëert, en om wetgeving up to date te houden. Het Vlaams regeerakkoord kondigde aan dat de Vlaamse regering werk zou maken van "*grondige wetsevaluatie voor bestaande regelgeving*". Verder zou de Vlaamse regering "*de idee onderzoeken van de decreten met vervaldatum, gekoppeld aan een grondige evaluatie van de decreten op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en handhaafbaarheid*". Daarnaast bevat de beleidsnota van de voorzitter van Vlaams parlement heel wat voornemens op het vlak van ex post evaluatie van wetgeving.

94. In de praktijk werd aan die voornemens nog niet zo veel uitvoering gegeven. Er lijkt geen duidelijke opvatting te bestaan over de manier waarop dat moet worden aangepakt<sup>71</sup>. Ook evaluatiebepalingen zoals een automatische herzieningsclausule of een 'horizonartikel' ("sunsetting"), een wetsevaluatief artikel, een rapportageartikel of een evaluatiebevoegdheid toegekend aan een bepaald orgaan komen nog maar beperkt voor in de Vlaamse regelgeving. Er bestaan daarover geen richtlijnen, tenzij vrij algemeen in de RIA-handleiding.

95. Het lijkt in elk geval wenselijk om verder te gaan dan individuele vereenvoudigingsprojecten. In aanvulling op de gangbare bottom up aanpak die vertrekt van concrete voorstellen van beleidsdomeinen of doelgroepen, is daarvoor een top down werkwijze wenselijk. Opnieuw uitgaande van duidelijke criteria of doelstellingen, moet die een meer doorgedreven wetsevaluatie mogelijk maken, waarbij ook samenhangende pakketten regels en cumulatieve effecten kunnen worden bekeken. Reeds eerder werd voorgesteld om hiervoor tijdelijk (voor 12 tot 18 maanden) een onafhankelijke commissie of task force van experts op te richten, met de Kenniscel Wetsmatiging als secretariaat<sup>72</sup>.

#### *Zorgen voor een goede en transparante monitoring*

96. Zowel in Vlaanderen als in andere landen is er toenemende aandacht voor de opvolging van de impact van het wetgevingsbeleid en de performantie van de ingezette instrumenten<sup>73</sup>. Voor een deel heeft dat te maken met de vraag om rekenschap af te leggen over de budgettaire middelen en het politiek kapitaal dat wordt geïnvesteerd. Voor een ander deel wil een monitoringsysteem zorgen voor een betere opvolging van activiteiten en projecten, zorgen voor een betere communicatie van de resultaten, en dienen als permanente bron voor evaluatie en bijsturing.

97. De opvolging van het reguleringsmanagement gebeurde in Vlaanderen tot voor kort vooral via jaarlijkse voortgangsrapporten. De Kenniscel Wetsmatiging heeft evenwel snel de behoefte aan een verdergaande monitoring onderkend en werkte een monitoringsysteem uit dat nu in fasen in uitvoering wordt gebracht (zie Kader 13).

*Kader 13: Vlaamse monitor voor het reguleringsmanagement*

In 2005 liet de Kenniscel een onderzoek uitvoeren voor de concrete uitwerking van een monitoringsysteem voor het Vlaamse reguleringsmanagement. Het onderzoek leidde tot een uitwerkt voorstel van indicatoren, boordtabellen, rapportages en concrete organisatie en taakverdeling<sup>74</sup>.

De Kenniscel wetsmatiging houdt momenteel de volgende indicatoren bij:

1. aantal vereenvoudigingsprojecten administratieve lastenvermindering
2. saldo compensatiekrediet administratieve lastenvermindering
3. aantal vereenvoudigingsprojecten juridisch-technische vereenvoudiging
4. omvang regelgeving
5. kwaliteit RIA
6. aantal gevolgde opleidingsuren
7. aantal structurele initiatieven reguleringsmanagement
8. volledigheid wetgevingsadvies (taalkundig, legistiek en RIA)
9. aantal laattijdige omzettingen Europese richtlijnen
10. aantal inhoudelijke inbreukdossiers bij omzettingen Europese richtlijnen

Over die indicatoren rapporteert de Kenniscel Wetsmatiging per kwartaal via een beveiligde intranet omgeving, zowel voor het niveau Vlaanderen ("boordtabel Vlaanderen") als per beleidsdomein. Een selectie van die indicatoren is voor iedereen beschikbaar via de website [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be). Op dat "dashbord vereenvoudiging in cijfers" wordt per kwartaal gerapporteerd over de gerealiseerde vereenvoudigingsprojecten, het compensatiekrediet, de volledigheid van het wetgevingsadvies en de omzetting van Europese regelgeving.

In een tweede fase zouden ook andere indicatoren worden bijgehouden, waaronder het aantal vereenvoudigde/eenvoudige formulieren, het aantal verzoeken tot vernietiging bij het Arbitragehof, het aantal decreten en besluiten, de bijdrage van RIA tot de kwaliteit van de wetgeving, het aantal adviesvragen aan de Raad van State, het aantal geformuleerde adviezen door de Vlaamse Ombudsdienst rond regelgeving, de aanwezigheid van structuren voor het reguleringsmanagement, en de verinnerlijking van het reguleringsmanagement.

In de studie werden ook enkele andere indicatoren onderzocht maar uiteindelijk niet weerhouden omwille van praktische problemen of een niet eenduidige interpretatie. Het gaat om het aantal door de Raad van State negatief geadviseerde wetgevingsinitiatieven, het aantal vernietigingen bij de Raad van State, het aantal ontbrekende uitvoeringsbesluiten, het aantal geregistreerde klachten bij de Vlaamse Ombudsdienst en het aantal dagvaardingen Vlaamse overheid.

98. Het is bijzonder positief dat de Vlaamse overheid met het voorziene monitoringsysteem wil zorgen voor meer cijfergegevens die de ontwikkeling en realisaties van het Vlaamse reguleringsmanagement kunnen objectiveren. Het is eveneens bijzonder lovenswaardig dat er openheid is over de informatie uit het monitoringsysteem. Cruciaal is echter de geloofwaardigheid van de cijfers en van de communicatie die eromheen gebeurt. Daarom is volledige transparantie van de verzamelde informatie essentieel. Dat betekent dat niet slechts een selectie van indicatoren beschikbaar zou moeten zijn op de website van de Kenniscel, maar de volledige set, ook per beleidsdomein, en dat er waarborgen zijn dat er niet enkel in geval van positieve resultaten wordt gecommuniceerd. Voor de meetcijfers van de administratieve lasten lijkt het wenselijk dat de details waarop die zijn gebaseerd (projectgegevens en meetgegevens) vlot beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld via "doorklikken" op de cijfers in kwestie op het dashbord of de indicatorentabel (cf. nr. 87).

99. Om het bovenstaande te realiseren, zijn opnieuw een brede politieke wil en een verdere responsabilisering van alle overheidsdiensten nodig, zodat er een aangepast beleidscultuur ontstaat. Het vergt tevens een goed uitgebouwde, performante cel (Kenniscel Wetsmatiging) die zijn ex post agenda niet beperkt tot een veeleer eenzijdige focus op vereenvoudiging. Want het gaat niet alleen maar om eenvoudige regels en korte termijnen. Het overige moet óók goed zijn: regelgeving moet gedragen zijn door wie ze moet uitvoeren en naleven, ze moet haar doel bereiken, efficiënt zijn, rechtmatig, enzovoort.

100. Er zijn dan ook aanvullende maatregelen wenselijk voor een breder opgezette ex post evaluatie, met daarin bijzondere aandacht voor het beter betrekken van doelgroepen en experts. Niet alleen om ideeën aan te reiken via meldpunten en adviesraden, maar ook om hun kennis, informatie en netwerk aan te spreken bij de selectie en de uitvoering van acties en projecten. In die zin pleiten we tevens voor de oprichting bij de Kenniscel Wetsmatiging van een klankbordgroep of task force van experts en stakeholders die de Kenniscel kan ondersteunen en adviseren<sup>75</sup>.

## V. WIE MAAKT HET *BELEID*?: DE LINK MET DE 'GOOD GOVERNANCE' AGENDA

101. De regelgevingscyclus is op zijn beurt onderdeel van de bredere beleidscyclus. Er zijn talrijke interferenties tussen beide. Die kunnen het wetgevingsbeleid zowel versterken als belemmeren. Wanneer er bijvoorbeeld een goede beleidsevaluatie beschikbaar is, vergemakkelijkt dat de analyse in een RIA omdat daarop kan worden voortgebouwd. Wanneer er in beleidsplannen of beleidsnota's reeds te ver geconcretiseerd wordt vastgelegd op welke wijze men een bepaald probleem zal aanpakken, bemoeilijkt dat de analyse in een RIA omdat alternatieven niet meer ten volle kunnen of mogen worden onderzocht. Meer algemeen bekeken is het wetgevingsbeleid ingebed in een bestuurlijke omgeving en -cultuur. Ook die beïnvloeden het wetgevingsbeleid in belangrijke mate. Het wetgevingsbeleid staat dus niet op zich. Dat betekent dat om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, er ook moet worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen, m.a.w. aan "good governance" of "goed bestuur".

*Goed bestuur: wat, waarom, hoe?*<sup>76</sup>

102. Wat we bedoelen met 'goed bestuur' kan het best worden uitgelegd aan de hand van de bekende beleidscyclus. Die cyclus, van agendasetting, over beleidsvoorbereiding, beleidsformulering, beleidsuitvoering tot en met beleidsevaluatie, vormt een veel gebruikte referentie voor beleidsmakers. Tegelijk is het echter een formalistische voorstelling, omdat beleid in de praktijk nooit zo'n lineair traject volgt. De fasen van de beleidscyclus zijn bovendien onderling verweven, en elke fase is het resultaat van een vele inputs, factoren en interacties tussen een (groot) aantal spelers. Beleid is dus geenszins het resultaat van één actor, de overheid, die louter rationeel keuzes maakt met volledige informatie en duidelijke doelstellingen en preferenties. Verder zijn er ook interferenties met beleidscycli in andere beleidsdomeinen en op andere beleidsniveaus. Dat leidt tot de visie dat beleidsvoering een multi-actor en multi-dimensioneel proces is.

103. 'Public governance' of goed bestuur gaat over de manier waarop de beleidsvoering in zo'n multi-actor 'arena' en multi-dimensioneel proces wordt bestuurd en beïnvloed, zowel formeel als informeel. Het betreft typisch de mechanismen, procedures, structuren en praktijken die overheden gebruiken voor agendasetting, prioritering, coördinatie van beleid, instrumentenkeuze, procesmanagement, samenwerking met doelgroepen, opbouw van kennis en ervaring, monitoring en opvolging van resultaten, afleggen van verantwoording, enz. Vanuit een normatief perspectief kunnen we stellen dat die mechanismen, procedures, structuren en praktijken moeten gericht zijn op het tot stand brengen van een "professionele overheid" en een "professionele beleidsvoering" (zie Tabel 7).

*Tabel 7: kenmerken van een professionele overheid en professionele beleidsvoering*

Een "professionele" overheid" ...	Een "professionele beleidsvoering" is
Definieert duidelijk de resultaten die ze wil realiseren en hanteert een lange termijn perspectief	<b>FORWARD LOOKING</b>
Houdt rekening met de nationale, Europese en internationale situatie en met maatschappelijke ontwikkelingen	<b>OUTWARD LOOKING</b>
Reikt om strategische objectieven te bereiken verder dan de traditionele grenzen tussen beleidsdomeinen en -niveaus	<b>HOLISTIC</b>
Is bereid gewoontes en routines in vraag te stellen en moedigt nieuwe en creatieve ideeën aan	<b>INNOVATIVE</b>
Steunt op en maakt gebruik van de best beschikbare empirische informatie over te verwachte effecten in brede zin	<b>EVIDENCE BASED</b>
Betrekt alle stakeholders bij de beleidsvoering	<b>OPEN</b>
Vraagt zich voortdurend af of de bestaande beleidsmaatregelen nog 'werken' en of ze geen ongewenste neveneffecten voortbrengen	<b>REVIEWED</b>
Is gericht op beleidsleren en past de beleidsvoering daaraan aan	<b>FOSTERING LEARNING</b>

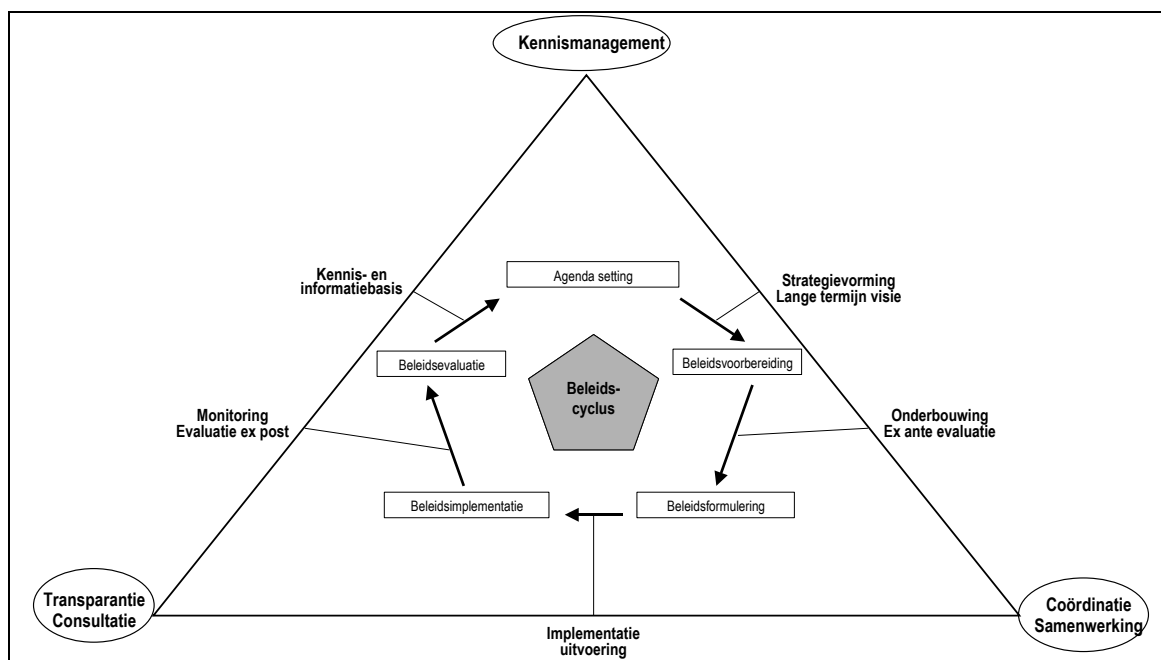
Bron: Op basis van [www.policyhub.gov.uk](http://www.policyhub.gov.uk), geciteerd in Vancoppenolle (2005b)

104. Achterliggend is de idee dat het beleid zich steeds minder kenmerkt (of zou moeten kenmerken) door 'traditioneel bestuur' ('government') of m.a.w. door bureaucratie (veel wettelijke voorschriften),

gecentraliseerde beleidsvoering (top down) en een interne overheidsoriëntatie (gesloten) en meer door 'goed bestuur' ('governance') of m.a.w. door meerdere en flexibele instrumenten, door netwerken en samenwerkingsverbanden binnen en tussen overheden en met andere actoren, door transparantie, participatie en afleggen van verantwoording<sup>77</sup>.

105. Om een "professionele overheid" en een "professionele beleidsvoering" te realiseren, is *institutionele capaciteit* vereist op verschillende dimensies, componenten en niveaus. Aan de verschillende fasen van de traditionele beleidscyclus (in Figuur 2 voorgesteld als een vijfhoek) kunnen er vooreerst specifieke *dimensies* van "institutionele capaciteit" worden verbonden: agendasetting vergt een adequate informatie- en kennisbasis voor het beleid, beleidsvoorbereiding een goede strategievorming met inbegrip van de lange termijn visievorming, beleidsformulering onderbouwing van beleidsmaatregelen door ex ante evaluatie, beleidsimplementatie aandacht voor de uitvoering van beleidsmaatregelen door de overheid en de doelgroepen, beleidsevaluatie een goede monitoring van de resultaten en effecten van het beleid met het oog op beleidsleren en -verbetering. Die vijf capaciteiten voor een goede beleidsvoering zijn echter niet voldoende. Ze moeten samen en elk op zich worden ondersteund door meer generieke institutionele capaciteit (voorgesteld als een driehoek) op het vlak van coördinatie en samenwerking, transparantie en consultatie en kennismanagement. Die benodigde institutionele capaciteit uitbouwen vergt zowel (formele en informele) structuren, processen en procedures als gepaste competenties met inbegrip van gunstige culturele factoren. Zij vormen alle *componenten* van institutionele capaciteit (Tabel 8). Tot slot kunnen er vijf institutionele *niveaus* worden onderscheiden waarop capaciteitsontwikkeling van belang is: het individu, de organisatie, het netwerk, de overheid en de maatschappij als geheel.

Figuur 2: Dimensies van "institutionele capaciteit"



Bron: Van Humbeeck (2005b).

Tabel 8: Een raamwerk voor goed bestuur: dimensies, componenten en niveaus van institutionele capaciteit

Analyseniveaus: individueel, organisatie, netwerk, overheid, maatschappij		Componenten beleidscapaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleidscapaciteit	Agendasetting – informatie/kennisbasis		
	Strategievorming - lange termijn visie		
	Onderbouwing – evaluatie ex ante		
	Implementatie – uitvoering		
	Monitoring – evaluatie ex post		
	Coördinatie – samenwerking		

---

	Transparantie- consultatie		
	Kennismanagement - beleidsleren		

Bron: Van Humbeeck (2005b) en geïnspireerd op Van Coppenolle (2005b).

*Institutionele capaciteit in Vlaanderen: kernvragen en huidig beleid*

106. Het in Tabel 8 gepresenteerde raamwerk kan verder worden geconcretiseerd. Uiteraard is dat geen gemakkelijke en geen neutrale oefening. Er zijn immers zeer veel deelcomponenten. Niettemin hebben we geprobeerd om het raamwerk te vertalen naar een reeks kernvragen die een aanknopingspunt bieden voor een analyse van de institutionele capaciteit binnen de Vlaamse overheid (zie Tabel 9).

107. De Vlaamse overheid is met die vragen bezig. Vooral Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) moet hier worden vermeld<sup>78</sup>. De inhoud en reikwijdte van die hervormingsoperatie wordt nogal eens onderschat of herleid tot een loutere herindeling van de Vlaamse overheid. Maar ze is veel meer dan dat. Via BBB wil Vlaanderen een aantal principes van het "New Public Management" invoeren. Er zijn maatregelen uitgewerkt voor een logischere indeling en betere organisatie van beleidsdomeinen (beleidsraad, mandaten en beheersovereenkomsten ...), een versterking van de beleidsplanning en -opvolging (planning, evaluatie, advies en inspraak, participatief beleid, visievorming, ...), een beter financieel management (meerjarenbegroting, structurele financiering ...), 'evidence based policy' (dataverzameling, beleidseffectrapporten, indicatoren, statistieken, audits ...), responsabilisering en betere dienstverlening (managementverantwoordelijkheden, openbaarheid van bestuur ...), meer transparantie en verantwoording (financiële transparantie, ESR verplichtingen, rapportage aan het vlaams parlement, interne controle en interne audit ...) en samenwerking (met andere beleidsdomeinen, met andere overheden, met actoren ...). Het voorbije anderhalf jaar werd die hervormingsoperatie voorbereid. Voor de komende periode ligt de klemtoon op de daadwerkelijke invoering en consolidatie van die hervormingen, en zou de nadruk minder komen te liggen op structuren en meer op "mensen en cultuur"<sup>79</sup>.

108. Ook in de context van haar beleid inzake duurzame ontwikkeling wil de Vlaamse regering werken aan 'beter bestuur'. Duurzame ontwikkeling vraagt in essentie immers dat er in beleidsprocessen meer aandacht is voor het streven naar synergie tussen het ecologische, sociale en economische, voor de lange termijn en de internationale dimensie als kaders voor beleidsbeslissingen op korte termijn, en voor maximale samenwerking, zowel tussen beleidsdomeinen als met maatschappelijke actoren. Daarvoor zijn bestuurlijke voorzieningen noodzakelijk<sup>80</sup>. Enkel bestuurlijke maatregelen kunnen verzekeren dat de beleidsvoorbereiding minder 'verkokerd' verloopt en beleidsdomeinen beter rekening houden met de effecten en synergieën richting andere beleidsdomeinen, dat een te korte termijn focus wordt vermeden, en dat de beleidsvorming doorzichtiger en minder gesloten wordt. In het ontwerp van Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling die de Vlaamse regering op 30 september 2005 goedkeurde<sup>81</sup> zijn dan ook enkele bestuurlijke maatregelen opgenomen, waaronder de oprichting van een coördinerende cel duurzame ontwikkeling en van een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep, (onderzoek naar) het gebruik van impactanalyses, de aanwending van indicatoren en de oprichting van een onderhandelingsgroep met stakeholders om een breed eigenaarschap van de strategie te garanderen.

109. Verder zijn er heel wat andere initiatieven die getuigen van positieve ontwikkelingen. We denken onder meer aan de vooruitgang inzake indicatoren (APS, MIRA, Pact van Vilvoorde, ...) en beleidsevaluatie (o.a. MIRA-BE), de bredere consultaties (bv. klimaatconferentie, armoedecongressen ...), de invoering van RIA, het opdoen van ervaring met nieuwe vormen van beleidsontwikkeling (bv. pilootprojecten transitie management) en nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het milieu-innovatieplatform), de activiteiten van APS inzake toekomstverkenningen, de oprichting van een ambtelijke denkcel interactief beleid, de pogingen om de standpuntbepaling van Vlaanderen op internationale fora beter voor te bereiden, enzovoort.

*Beter bestuur in Vlaanderen: resterende knelpunten en uitdagingen*

110. Toch blijft er een hele reeks uitdagingen. We geven in Tabel 10 een lijst van belangrijke resterende knelpunten in Vlaanderen op het vlak van institutionele capaciteit voor goed bestuur. Ook recent evaluatieonderzoek leert dat Vlaanderen op geen enkele van de vragen van Tabel 9 écht sterk scoort<sup>82</sup>. Er is dus ruimte voor verbetering.

111. De belangrijkste vaststelling is wellicht dat er in de context van BBB, van duurzame ontwikkeling en van wetgevingsbeleid wel hard wordt gewerkt aan beter bestuur, maar dat er weinig onderlinge

samenwerking en samenhang is tussen die deelterreinen, waardoor dwarsverbanden te weinig worden gelegd en synergieën te weinig worden gezien en benut.



Tabel 9: Kernvragen voor de analyse van institutionele capaciteit voor goed bestuur

Niveau: overheid		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	<b>Agenda-setting – informatie- en kennisbasis voor het beleid</b>	<p>Is er voldoende kennis over het beleidsprobleem en de terzake relevante maatschappelijke ontwikkelingen?</p> <p>Worden de relevante internationale beleidsontwikkelingen goed opgevolgd? Hebben we een goede kennis van het beleid in andere landen in onze sector?</p> <p>Beschikken we over voldoende en accurate beleidsrelevante data en analyses?</p> <p>Beschikken we over adequate technische systemen om data te verzamelen, te beheren en te ontsluiten? Is die kennis en data ook toegankelijk voor actoren buiten de overheid?</p>	<p>Beschikken we over voldoende competenties om kennis te verzamelen en te capteren?</p> <p>Worden nieuwe inzichten en creatieve ideeën aangemoedigd?</p> <p>Beschikken we over voldoende competenties om data te hanteren in de beleidscyclus?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (beter) databeheer nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Strategie-vorming - lange termijn visie</b>	<p>Wordt er gebruik gemaakt van toekomstscenario's om op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeftes te anticiperen?</p> <p>Wordt er veel aandacht besteed aan strategische planning?</p> <p>Komt de aard van de strategische planning tegemoet aan nieuwe uitdagingen en –behoeften inzake beleidsontwikkeling (bv. professionalisering en vermaatschappelijking)?</p>	<p>Is er genoeg competentie inzake toekomstverkenning?</p> <p>Is er voldoende kennis en competentie inzake proces en projectmanagement?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat lange termijnvisies en (nieuwe vormen van) strategische planning nuttig cq nodig zijn?</p>
	<b>Onder-bouwing – evaluatie ex ante</b>	<p>Worden nieuwe beleidsmaatregelen altijd vooraf systematisch en grondig geëvalueerd?</p> <p>Zijn er voldoende tijd en data om evaluaties uit te voeren?</p> <p>Beschikken we over adequate technische systemen om data te verzamelen, te beheren en te ontsluiten?</p>	<p>Beschikken we over personeel met de juiste competenties en middelen om evaluaties uit te voeren?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (betere) beleidsevaluatie (ex ante) nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Implementatie – uitvoering</b>	<p>Wordt er tijdens de beleidsvorming veel aandacht besteed aan de latere implementatie en uitvoering van beleidsmaatregelen?</p> <p>Zijn de beleidsmaatregelen altijd goed gekend door de doelgroepen?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent implementatie van beleid?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (meer) aandacht voor uitvoering nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Monitoring – evaluatie ex post</b>	<p>Beschikken we over gepaste meetsystemen om de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten ervan op te volgen?</p> <p>Gebeurt er voldoende beleidsevaluatief onderzoek?</p> <p>Sluit het extern beleidsrelevant onderzoek aan op de noden van de beleidsmakers?</p> <p>Zijn er gepaste mechanismen om beleidsleren te bevorderen en een 'institutioneel geheugen' op te bouwen?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent monitoring en evaluatie van beleid en beleidsleren?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat opvolging en beleidsevaluatie ex post nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Coördinatie – samenwerking</b>	<p>Is men op de hoogte van de relevante beleidsontwikkelingen en –maatregelen in de relevante andere beleidsdomeinen?</p> <p>Wordt er beleidsdomeinoverschrijdend aan het beleid gewerkt?</p> <p>Bevorderen de organisatie, structurering en procedures binnen de overheid de onderlinge beleidscoördinatie?</p> <p>Hebben we een goede kennis van het beleid in andere Gewesten, op federaal niveau en op EU- en internationaal niveau?</p> <p>Wordt er voldoende samengewerkt met andere gewesten, de federale overheid en het internationale niveau?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en de juiste competenties inzake beleidscoördinatie?</p> <p>Is er overal een bereidheid en cultuur van samenwerking over beleidsdomeinen heen aanwezig?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (betere) beleidscoördinatie nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Transparantie-consultatie</b>	<p>Is het besluitvormingsproces doorzichtig?</p> <p>Worden doelgroepen en actoren systematisch vooraf en op de meest adequate manier geconsulteerd over nieuwe beleidsvoorstellen en beleidsmaatregelen?</p> <p>Worden doelgroepen en actoren altijd op de hoogte gesteld van het gevolg dat werd gegeven aan de consultatie?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent consultatie- en participatietechnieken.</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke 'elite' (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (meer en betere) transparantie en consultatie nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Kennis-management</b>	<p>Is er ruimte voor creatieve nieuwe ideeën en experimenten?</p> <p>Zijn er gepaste mechanismen om beleidsleren te bevorderen en een 'institutioneel geheugen' op te bouwen?</p>	<p>Bestaat er voldoende kennis over nieuwe vormen van beleidsontwikkeling?</p> <p>Is de noodzakelijke 'strategische intelligentie' aanwezig?</p>

Bron: geïnspireerd op Van Humbeek (2005b) en Van Copenolle (2005b).

112. Elk van de voormelde initiatieven is daardoor vanuit de bredere 'governance agenda' uiteindelijk toch beperkt. Dat het huidige wetgevingsbeleid nog hiaten vertoont, werd al uitvoerig toegelicht. In BBB is er veel energie gegaan naar de uittekening van een nieuw organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. Er is weinig aandacht geweest voor het uittekenen van de processen en voor de rollen van diverse actoren daarin. Anders geformuleerd: de BBB hervorming is tot dusver vooral gegaan over

'hardware', of goed zichtbare bestuurlijke componenten. Minstens even belangrijk is echter de 'software' om die goed te laten draaien: de aanwezigheid van een geschikte beleidscultuur, van leiderschap, netwerken en fora, van capaciteiten, vaardigheden, kennis en informatie, van procedures en technieken etc. met het oog op toekomstverkenning, afweging, transparantie, participatie, beleidscoördinatie, instrumentenkeuze en procesmanagement.

113. Meer concreet lag de klemtoon in BBB op de verdeling van taken en toewijzing van verantwoordelijkheden. Er is weinig aandacht geweest voor coördinatie van beleid. Verbetering van consultatie werd grotendeels beperkt tot een nieuw kaderdecreet voor strategische adviesraden en transparantie wordt in hoofdzaak vanuit "corporate governance" ingevuld (bv. transparantie van de verloning van topambtenaren). Er is weinig aandacht geweest voor nieuwe vormen van inspraak of voor transparantie van besluitvormingsprocessen. Evaluatie van beleid werd grotendeels beperkt tot indicatoren en een jaarlijks aan het Vlaams Parlement voor te leggen beleidseffectenrapport. Er is weinig aandacht geweest voor echte beleidsevaluatie ex post of voor impactanalyse ex ante van beleid. Kennisopbouw werd gefocust op toekomstverkenningen, omgevingsmonitoring en de uitbouw van een Vlaams statistisch systeem. Er is weinig aandacht geweest voor de uitbouw van meer generieke 'strategische intelligentie': kennis, capaciteiten, technieken, netwerken en processen noodzakelijk voor een professionele beleidsvoering (zie nr. 103).

114. De Vlaamse ontwerpstrategie duurzame ontwikkeling vult dat hiaat niet op. Ze geeft aan werk te willen maken van 'goed bestuur', maar de bestuurlijke maatregelen erin beperken zich eveneens tot 'hardware' en dan nog maar enkel voor het beleid duurzame ontwikkeling op zich. Ze zijn niet gericht op de verbetering van de kwaliteit van de dagdagelijkse beslissingen die de Vlaamse overheid in allerhande beleidsdomeinen neemt. Terwijl juist daàr de focus van een bestuurlijke strategie voor duurzame ontwikkeling zou moeten liggen. De strategie bevat, behalve voor de opmaak van de strategie zelf en voor specifieke projecten, geen maatregelen om de transparantie en actieve participatie van doelgroepen en stakeholders in alle beleidsprocessen te versterken, geen maatregelen om meer intersectorale beleidsintegratie te realiseren en betere afwegingen mogelijk te maken, geen maatregelen om strategische capaciteit te ontwikkelen en beschikbaar te stellen voor onderbouwing, dialoog en 'leren'<sup>83</sup>.

115. Een kernprobleem lijkt te zijn dat er binnen de Vlaamse overheid geen dienst of groep personen is die de globale 'governance agenda' voedt en bewaakt. Verschillende diensten zijn elk op hun terrein bezig met een stukje van de puzzel. Maar wie houdt het overzicht? Wie zorgt voor een brede beleidsagenda voor goed bestuur? Voor dynamiek? Dat op zich is een governance probleem.

116. Laat ons dat concretiseren met een eenvoudig voorbeeld: Wie kan/wil/zal zich in Vlaanderen bezig houden met de opmaak van consultatierichtlijnen of kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie? (zie nr. 70). De diensten van de Minister-President? De studiedienst van de Vlaamse regering? De Kenniscel Wetsmatiging? De Beleidscel voor Duurzame Ontwikkeling? De administratie Kanselarij en voorlichting? De Ambtelijke Denkcel Interactief Beleid? De Task Force Deugdelijk Bestuur? De Vlaamse ombudsdienst?<sup>84</sup> En vooral: wie kan/mag/zal de noodzaak van zulke kwaliteitseisen onder de aandacht van de Vlaamse regering brengen? Vandaag bestaat het risico dat meerdere diensten er tegelijk mee bezig zijn. Of erger, dat iedereen wel het belang erkent van consultatierichtlijnen, maar niemand ze kan/mag/wil uitwerken omdat dat toch niet helemaal tot zijn of haar takenpakket behoort...

117. Daarom pleiten we voor de oprichting van een kenniscel of expertengroep 'good governance' binnen de Vlaamse overheid. Zo'n kenniscel of expertengroep is cruciaal om nieuwe ontwikkelingen en methoden voor de verbetering van de beleidsvoering te capteren, om die te vertalen naar de werking van de Vlaamse overheid en om de toepassing ervan te promoten en te begeleiden. Een goede positionering en taakafbakening is van belang. De cel moet centraal in het overheidsapparaat kunnen functioneren en zich vooral toeleggen op het uitwerken van generieke maatregelen en op sensibilisering, kennisoverdracht en begeleiding. Het moet voor inhoudelijke aspecten voor een groot deel terugvallen op de bestaande expertise, netwerken en strategische beleidsprocessen die al beschikbaar zijn, zowel binnen de overheid als daarbuiten, en initiatieven nemen om die te versterken. Misschien is een meer

uitgebouwde beleidscel duurzame ontwikkeling goed geplaatst om die rol te spelen in een departementoverschrijdend netwerk, al zijn er ook andere mogelijkheden.

Tabel 10: Enkele belangrijke knelpunten in Vlaanderen inzake institutionele capaciteit voor goed bestuur

		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	<b>Agendas etting – informatie- en kennisbasis</b>	Het beleidsondersteunend onderzoek is dikwijls verkokerd, te weinig probleemgericht en vraaggestuurd en slecht ontsloten voor beleidsmakers. Dataverzameling, -beheer en -ontsluiting gebeurt overwegend ad hoc, als er zich een concreet beleidsprobleem stelt. Er bestaat terzake weinig structureel beleid. Er is nog te weinig aandacht voor draagvlakontwikkeling bij de bevolking.	Er is in Vlaanderen geen cultuur van sterke beleidsgerichte onderzoeksinstituten of van investeren in beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek en data. De schaal is dikwijls suboptimaal om binnen een specifiek beleidsveld de nodige capaciteit te ontwikkelen.
	<b>Strategie vorming - lange termijn visie</b>	Vlaanderen blijft nog vaak steken in een louter ambtelijk-politieke strategie vorming met traditionele adviesprocedures en openbare onderzoeken. De relatie tussen verschillende plannen en plansystemen is niet steeds duidelijk (bv; beleidsplannen vs. strategie duurzame ontwikkeling, beleidsnota's, budgettaire cyclus, Pact van Vilvoorde, ...). De standpuntbepaling op internationale fora moet transparanter en beter worden onderbouwd en overlegd.	Er is in Vlaanderen geen traditie van lange termijn visievorming ('we lossen de problemen op als ze zich stellen'). Er is nog maar weinig ervaring met nieuwe denk- en werkvormen zoals transitie management die sterk kunnen verschillen van de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning.
	<b>Onderbouwing – evaluatie ex ante</b>	Afwegingen gebeuren dikwijls nog te weinig onderbouwd (bv. doel- en instrumentenkeuze, verdeling van inspanningen over maatschappelijke sectoren, ...). Er is een tekort aan data die het beleid moeten onderbouwen. Vooral informatie over kosten en baten van maatregelen is niet steeds voldoende voorhanden.	De competenties, data, tijd en middelen om goede ex ante evaluaties uit te voeren zijn vaak beperkt. De politieke cultuur is dat meer waarde wordt gehecht aan snelle oplossingen dan aan goede oplossingen. Het regelgevingsproces wordt gezien als tijdverlies.
	<b>Implementatie – uitvoering</b>	Op de impact voor het overheidsbudget en personeelsorganisatie na, is er geen structurele aandacht voor de implementatie en uitvoering van beleidsmaatregelen. De bewaking van de omzetting van internationaal beleid naar gewestelijk beleid kan beter.	Er is doorgaans weinig politieke interesse voor 'operationele details'. Nochtans zijn juist die vaak bron van praktische problemen en klachten en bepalen ze de beleidsresultaten.
	<b>Monitoring – evaluatie ex post -</b>	De politieke belangstelling stopt dikwijls op het moment dat er een decreet of besluit is goedgekeurd. De opvang van signalen over de uitvoering is zelden geregeld. Er is veel vooruitgang geboekt op het vlak van beleidsindicatoren en beleidsevaluatie. Toch blijft het evaluatieonderzoek beperkt en versnipperd. Monitoring heeft veelal enkel betrekking op inhoudelijke aspecten en doelstellingen. Het wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek in Vlaanderen vindt te weinig weerklank in de bestuurspraktijk.	Evaluaties worden te vaak gebruikt om beleidsmakers af te rekenen (of af te maken) op resultaten in plaats van als leermoment om beter te kunnen doen. Er wordt te weinig geleerd uit evaluatieonderzoek en uit praktijkervaringen. Zeker uit ervaringen in andere beleidsdomeinen (bv. armoedecongressen, stedenbeleid, consensusconferenties, ...).
	<b>Coördinatie – samenwerking</b>	Coördinatie gebeurt overwegend te geformaliseerd en te laat in het besluitvormingsproces (IKW's). De organisatie van de Vlaamse overheid is versplinterd. Informatie-uitwisseling en overleg tussen (en soms ook binnen) beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd. Er zijn binnen de beleidsdomeinen zelden personen met het mandaat en de middelen om functies uit te oefenen inzake 'beleidscoördinatie'. Samenwerking wordt bemoeilijkt doordat er geen degelijke planningscyclus bestaat in sommige beleidsvelden. Het Vlaamse en federale beleid en het beleid in de andere gewesten zijn soms nog te weinig coherent. Samenwerking met lokale besturen is soms nog beperkt.	Administraties zijn soms defensief ingesteld wanneer ze staan op hun (eng gedefinieerde) bevoegdheden. Samenwerking wordt bemoeilijkt als ministers elkaar vliegen afvangen. In BBB lag de klemtoon bij de verdeling van taken en de toewijzing van verantwoordelijkheden (de 'hardware'). Coördinatie van beleid (en andere 'software') is verwaarloosd. De resultaten van het wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek in Vlaanderen (o.a. SBOV) zijn te weinig bekend. De verspreiding heeft zich grotendeels beperkt tot het ambtelijk topkader.
	<b>Transparantie-consultatie</b>	Het besluitvormingsproces is veelal ondoorzichtig. Insprakmogelijkheden komen dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces en gebeuren soms te geformaliseerd via adviesorganen en openbare onderzoeken. De organisatie van de overheid laat globaal niet toe om een echte beleidsdialoog op te zetten met stakeholders. Feedback over de wijze waarop werd rekening gehouden met de inspraak is nog ondermaats.	De politieke en ambtelijke 'elite' is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Ook bij de 'gevestigde maatschappelijke belangengroepen' is er pleinvrees. De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist.
<b>Kennisanagement</b>	De beleidsvoering wordt in de praktijk gedomineerd door 'technocraten' en ministeriële kabinetten die snel kunnen wisselen bij wijzigingen in de regering. Hierdoor kan er in Vlaanderen slechts moeizaam een 'institutioneel geheugen' worden opgebouwd. Strategische analyse- en besluitvormingsinstrumenten zoals toekomstverkenningen en scenarioanalyses worden weinig gebruikt.	Strategische intelligentie (of 'methodologische' kennis en capaciteit) is slechts in beperkte mate en sterk verspreid aanwezig in Vlaanderen. Soms zijn er capaciteitstekorten, zowel bij de onderzoekers (om degelijke evaluaties uit te voeren) als bij de opdrachtgever (om onderzoeksresultaten te capteren).	

118. Daarnaast pleiten we voor de oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici. 'Strategische intelligentie' bevindt zich immers dikwijls buiten de overheid, bij wetenschappers, onderzoeksinstituten, studie bureaus en adviesraden. Het is van groot belang dat die kennis vlot kan worden aangeboord. Bovendien is capaciteitsopbouw bij de overheid alleen onvoldoende. Zo'n formeel of informeel netwerk kan ook zorgen voor kennisoverdracht naar stakeholders en andere actoren die een rol spelen in de 'beleidsarena'.

119. We besluiten dat om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, er ook moet worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen. Ook daar is er in Vlaanderen werk aan de winkel. Eén consequentie is alvast dat het wetgevingsbeleid baat heeft bij een actiever beleid van en een intensere samenwerking met beleidsthema's die voor een groot deel dezelfde agenda hebben, zoals duurzame ontwikkeling of beter bestuurlijk beleid.

## VI. BESLUIT

120. In deze discussienota hebben we een update gemaakt van de uitdagingen in Vlaanderen voor betere regelgeving op niveau van de uitvoerende macht.

121. De conclusie is enerzijds dat Vlaanderen qua structuren, instrumenten en concepten aansluit bij de meest vooruitstrevende landen op het vlak van wetgevingsbeleid. Op onderdelen zoals de compensatieregel voor administratieve lasten en de monitoring van het reguleringsmanagement is Vlaanderen zelfs voorstrevend.

122. Anderzijds slaagt het Vlaamse wetgevingsbeleid er tot dusver toch nog onvoldoende in om kwaliteitsvolle regelgeving tot stand te brengen. Om de noodzakelijke vooruitgang te boeken, zijn vooral een brede politieke wil en leiderschap nodig. Er is een fundamentele aanpassing vereist van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Dat is nooit evident, maar is wel absoluut noodzakelijk. In dat licht zou de top van de Vlaamse overheid nog meer zélf het belang van kwaliteitsvolle regelgeving en van een goed regelgevingsproces moeten uitdragen, waardoor er meer en duidelijkere stimulansen worden gegeven aan medewerkers om er écht werk van te maken. Vooral voor RIA dreigen we in Vlaanderen in de omgekeerde situatie of een negatieve vicieuze cirkel terecht te komen.

123. Er zijn dan ook concrete maatregelen nodig in aanvulling op het lopende beleid, in het bijzonder op de volgende prioritaire terreinen:

1. de herorganisatie van het regelgevingsproces zodat 'checks and balances' vroeger in het regelgevingsproces worden georganiseerd;
2. de versterking van de transparantie en inspraakmogelijkheden tijdens de opmaak van regelgeving;
3. de kwaliteitsvollere toepassing van RIA;
4. de vereenvoudiging van de regelgevingsprocedure zodat lange doorlooptijden worden vermeden;
5. de verbetering van de agendasetting, de uitvoering ex post-evaluaties en de monitoring van het wetgevingsbeleid.

124. Voor elk van die terreinen hebben we in deze bijdrage concrete voorstellen geformuleerd. We hopen dat ze het debat in Vlaanderen over wetgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid kunnen stimuleren en inspireren.

125. Om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, moet er echter ook worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen. Het wetgevingsbeleid is sterk gebaat bij een een bredere bestuurlijke agenda van beleidsthema's zoals duurzame ontwikkeling of beter bestuurlijk beleid.

*Opmerkingen op deze discussienota kunt u overmaken aan [pvhumbeeck@serv.be](mailto:pvhumbeeck@serv.be).*

## VII. REFERENTIES

- Bourgeois, Geert (2004). *Bouwen aan vertrouwen*. Beleidsnota Bestuurszaken 2004-2009. VI. Parl. Stuk 89 (2004-2005) – Nr. 1.
- Bourgeois, Geert (2005a). *Wetgevingskwaliteit, administratieve lastenverlaging en e-government als hefboomen voor vertrouwen en slagkracht*. Beleidsbrief 2006 Wetsmatiging en e-government. VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1.
- Bourgeois, Geert (2005b). *Beleidsbrief Bestuurszaken. Beleidsprioriteiten 2005-2006*. VI. Parl. Stuk 548 (2005-2006) – Nr. 1.
- Brans, Marleen, Diederik Vancoppenolle, Koen Verhoest en Amaury Legrain (2003). *De inrichting van de beleidsondersteunende functie in een verzelfstandigd agentschap: een internationale verkenning*. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Cel Taaladvies (2003). *Formulierenleidraad*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Commission Of The European Communities (2004). *Commission Staff Working Paper: Impact Assessment: Next Steps In support of competitiveness and sustainable development*. Brussels, CEC.
- Conings Veerle, Miekatrien Sterck, Wouter Van Dooren en Geert Bouckaert (2005). *Een toetsing van de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- De Batselier, Norbert (2004). *Een slagvaardig Vlaams Parlement 2004-2009*. 3e Beleidsplan. Voorzitter Vlaams Parlement.
- De Geest, Gerrit, Boudewijn Bouckaert, Frans Haex en Dirk Van Heuven (2003). *Studie juridisch-technische vereenvoudiging*. 15 juni 2003. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- De Staercke, J. en J. Van Steelandt (ed.) (2004). *Een Algemeen Decreet Bestuursrecht in Vlaanderen? Verslagboek*. Morsel, Intersentia.
- EU Directors of Better Regulation Group (2004). *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries*. Dublin, May 2004.
- Galli Giampolo and Jacques Pelckmans (2003). *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 526 p.
- Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (2005). "Wetten kunnen Beter". [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).
- Jacobs, Scott (2005). *Modernizing Regulation: The Regulatory Guillotine*. Paper presented at the World Bank Conference "Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results". 29 November – 1 December, 2005, Cairo.
- Jänicke M. (1992) Conditions for Environmental Policy Success: an International Comparison. In: Jachtenfuchs M. & Strübe M. (red.) *Environmental Policy in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 71-95.
- Kenniscel Wetsmatiging (2003a). Red. Van Humbeeck, Peter. *Gids Kenmerken Goede Regelgeving*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Kenniscel Wetsmatiging (2003b). Red. Van Humbeeck, Peter. *Checklist Administratieve Lastenvermindering door Goede Formulieren*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Kenniscel Wetsmatiging (2004a). Red. Van Humbeeck, Peter. *Analyse van RIA-systemen in andere landen*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Kenniscel Wetsmatiging (2004b). Red. Van Humbeeck, Peter. *Gids reguleringsimpactanalyse*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Kenniscel Wetsmatiging (2004c). Red. Van Humbeeck, Peter en Geert Steurs. *Handleiding reguleringsimpactanalyse*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005). Red. Ümit Oral. *Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen*. Brussel, Administratie Buitenlands Beleid. Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa.
- OECD (1996), Paris, *Building Policy Coherence*, PUMA occasional paper n°12.
- OECD (1996). *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD.
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD.
- OECD (2001a). *Flag Ship Report on Regulatory Quality*. Paris, OECD.
- OECD (2001b). *Sustainable development strategies: a resource book*. Paris, OECD.

- OECD (2004a), Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist.
- OECD (2004a). *Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*. Paris, OECD. GOV/PGC(2004)11/REV1
- OECD (2004b). *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*. Paris, OECD.SG/SGR(2004)1
- OECD (2004c). *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions*. Paris, OECD. GOV/PGC/REG(2004)6
- OECD (2004d). Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Paris, OECD, GOV/PGC/RD(2004)1
- OECD (2005a). Indicators of Regulatory Capacities and Quality in OECD Countries. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)4
- OECD (2005b). Regulatory Quality Indicators: Methodological Issues for Output and Outcome Indicators. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)12
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform, A comparative analysis*, Oxford University Press.
- Popelier, Patricia (2000). De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving. In Adams, M en P. Popelier (Ed.) *Wetsevaluatie*. Brugge, Die Keure.
- Popelier, Patricia (2001). *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 193-201.
- Popelier, Patricia (2004). "Tien stellingen over wetsevaluatie". In *Het Vlaamse parlement in de 21e eeuw*. Brussel, Vlaams Parlement.
- Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (2005). De kwaliteit van onze wetten. *De Standaard*, 23 november 2005.
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, e.a. (2004). Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving. Memorandum voor de aantredende Vlaamse regering. In verkorte versie gepubliceerd in *De Standaard* van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken". [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be)
- SERV (1998). Voorstellen voor uitbouw van een evaluatiesysteem Vlaamse milieuregelgeving, Brussel, SERV, 1998.
- SERV (2003). Prioritaire projectvoorstellen ingediend door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in het kader van het "Actieplan Reguleringsmanagement 2003-2004, Brussel, SERV, 21 mei 2003.
- SERV (2004). Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse. Brussel, SERV, 21 april 2004.
- SERV (2005a). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. 19 januari 2005.
- SERV (2005b). Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden. Brussel, SERV, 9 november 2005.
- SERV, MiNa-Raad (2005). Bestuurlijke Aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, MiNa-raad, SERV, 28 april 2005.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Etienne Rummens (2004). *Blauwdruk Integraal Reguleringsmanagement*. Eindrapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Peter Van Humbeeck (2005). *Monitor reguleringsmanagement Vlaanderen*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Van Humbeeck, Peter (1999). "Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving". In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, jg. 4, nr. 1, 1999, p. 9-19.
- Van Humbeeck, Peter (2000a). *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 P. Popelier (Ed.) *Wetsevaluatie*. Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2000b). *Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Overzicht van de situatie in Vlaanderen*. Studiedag Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Brussel, VIOM, 22 november 2000.
- Van Humbeeck, Peter (2001). Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, jg. 6, nr. 4.
- Van Humbeeck, Peter (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu. Technologie en innovatie al sleutels voor een duurzame welvaart. Discussienota. Brussel, SERV sociaal-economische raad van Vlaanderen / Academia Press, Gent.
- Van Humbeeck, Peter (2004a). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In *Tijdschrift voor Wetgeving*, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2004b). Public Governance For Integrating Innovation Policy And Sustainable Development In Flanders (Belgium). Paper presented at the 5th OECD-TIP "MONIT Workshop" Athens, 4-5 October 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2005a). *Towards a Sustainable Development Strategy for Flanders. Preliminary analysis and recommendations*. Brussel, SERV, mimeo, 17 februari 2005.

- Van Humbeeck, Peter (2005b). Vlaamse klimaatconferentie. Achtergronddocument bij het eindverslag van de werkgroep governance. <http://lucht.milieuinfo.be>.
- Van Humbeeck, Peter (2005c). Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis. Draft Working Paper. Center For Applied Law and Economics, Ghent University.
- Van Humbeeck, Peter (2006). Geen Duurzame Ontwikkeling zonder Beter Bestuur. *Argus Milieumagazine* nr. 1, 2006.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2004). Ambtelijk beleidsnetwerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen: een multiple case-study. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005a). De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: basisrapport van het survey-onderzoek. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005b). De Vlaamse beleidsvormingscapaciteit: een (zelf)evaluatie. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Verhoest, Koen, Amaury Legrain en Geert Bouckaert (2003). Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector. Academia Press, Gent.
- Verhoest, Koen, Verschuere Bram and Bouckaert Geert (2004). Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations, Public Management Institute, Catholic University Leuven.
- Verlinden, Victoria (2005). Wie stelt de wet in Vlaanderen? Een reflectie naar aanleiding van een enquête over de regelgevende capaciteit bij de Vlaamse administratie. Te verschijnen in *Tijdschrift voor Wetgeving*.
- Vlaamse regering (2000). *Algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels*. Nota aan de Vlaamse regering van 25.07.2000; Beslissing van de Vlaamse regering van 25.07.2000.
- Vlaamse regering (2003). Goedkeuring van de 8 kenmerken van goede regelgeving. VR/2003/24.10/DOC.1039 en VR/2003/07.11/DOC.1039Bis.
- Vlaamse regering (2004a). Goedkeuring van het principe van de invoering van de compensatieregel. VR/2004/13.02/DOC.0141 en VR/2004/20.02/DOC.0141Bis.
- Vlaamse regering (2004b). Regeerakkoord 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen, een zorgzame, lerende samenleving, goed en doelmatig bestuur.
- Vlaamse regering (2004c). Invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse. Voorbereiding voor de invoering van de lichte RIA vanaf 1 januari 2005. VR/2004/28.05/DOC.0732.
- Vlaamse regering (2004d). Goedkeuring van de implementatie van de compensatieregel. VR/2004/17.12/DOC.1271.
- Vlaamse regering (2004e). Invoering reguleringsimpactanalyse (RIA) in Vlaanderen: begeleidende maatregelen. VR/2004/17.12/DOC.1229
- Vlaamse regering (2005a). Samen grenzen ver-leggen. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling fase 1 – voorontwerp 050914.
- Vlaamse regering (2005b). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. VR/2005/30.09/DOC.0850.
- Vlaamse regering (2005c). Elektronische regeringsvoorbereiding (e-regeren). VR/2005/22.07/DOC.0608.
- Vlaamse regering (2006). De uitbouw van cellen wetskwaliteit binnen de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. (VR/2006/20.01/DOC.0054)
- World Economic Forum (2005). Global Competitiveness Report 2005-2006. Davos, World Economic Forum. [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

## VIII. OVER DE AUTEUR

Peter Van Humbeeck is econoom en werkt sinds 1990 voor de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij is auteur van talrijke adviezen, rapporten en artikels over economische, beleidsmatige en juridische onderwerpen binnen het milieubeleid. Sinds 1997 is hij tevens werkzaam rond kwaliteit van wetgeving en reguleringsmanagement. Hij lag met een artikel in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM) uit 1999 en met een studiedag die hij in 2000 organiseerde in opdracht van het Vlaams Instituut voor Overheidsmanagement (VIOM) mee aan de basis van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. In 2003-2004 werkte hij gedurende 14 maanden als adviseur op de Kenniswet Wetsmatiging mee aan de opstart van het Vlaamse reguleringsmanagement, waar hij auteur was van meerdere publicaties en projectleider voor onder andere reguleringsimpactanalyse, de doorlichting van het Vlaamse reguleringsmanagement en de leidraad reguleringsmanagement voor leidend ambtenaren. Hij gaf in 2003, 2004 en 2005 de opleidingen “kenmerken van goede regelgeving”, “goede formulieren” en “reguleringssimpactanalyse” voor Vlaamse ambtenaren. Na zijn terugkeer naar de SERV in 2004 was hij mede-



initiatiefnemer van het invloedrijke memorandum omtrent goede regelgeving voor de aantredende Vlaamse regering. Hij is tevens bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving en als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centre for Advanced Studies in Law and Economics van de Universiteit Gent. *Contact: pvhumbeeck@serv.be, 02/22.95.201.*

## IX. NOTEN

<sup>1</sup> Die internationale beste praktijken zijn terug te vinden in onder andere OECD (1996), OECD (2001) en OECD (2004a).

<sup>2</sup> Voor meer informatie over die realisaties wordt verwezen naar de website van de Kenniscel Wetsmatiging. [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be). Voor de oorsprong en historiek van het reguleringsmanagement in Vlaanderen, zie Van Humbeeck (1999), Van Humbeeck (2000a), Van Humbeeck (2000b) en Van Humbeeck (2001).

<sup>3</sup> De doorlichting gebeurde door twee internationaal gerenommeerde experts, Scott Jacobs en Cesar Cordova. Zij liggen aan de basis van de moderne opvattingen over reguleringsmanagement en volgden elkaar op als hoofd van de Public Management Unit van de OESO. In die functie waren zij tevens auteur van de invloedrijke 'country reviews' van de OESO 'government capacities to produce high quality regulations'. Hun rapport vormt vandaag nog steeds een belangrijk referentiepunt voor de verdere uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. Zie Cordova-Novion, Cesar and Scott Jacobs (2004).

<sup>4</sup> VI. Parl. Stuk 89 (2004-2005) – Nr. 1.; VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1. Er kan tevens worden verwezen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 waarin het Vlaams Hervormings-programma 2005-2008 inzake de Lissabon strategie werd goedgekeurd. Eén van de goedgekeurde actiesporen daarin betreft "Een beleid dat met betere regelgeving bedrijvigheid stimuleert". Verder kan worden vermeld dat in de begroting 2006 de budgettaire middelen voor het reguleringsmanagement werden verhoogd met twee derde, tot een totaal bedrag van 500.000€.

<sup>5</sup> Een mogelijke, rationele verklaring daarvoor is dat we de voorbije decennia veel tijd en energie hebben gestoken in staatshervorming en oprichting van instellingen om in te spelen op nieuw toegekende bevoegdheden. Tijd en energie die andere landen hebben gebruikt voor de verbetering van de overheidsprestaties zelf. Daarnaast menen sommigen dat de schade van slechte regelgeving ook lange tijd verborgen is gebleven in Vlaanderen. Onze economie heeft decennia lang geprofiteerd van een gunstige geografische ligging in het midden van de Europese Unie. Dat zou de eerder lage kwaliteit van het overheidsbestuur en de reglementering hebben gecompenseerd.

<sup>6</sup> Er zijn steeds meer bewijzen voor het verband tussen goede wetgeving enerzijds en aantrekkingskracht, het concurrentievermogen en de welvaart van een land anderzijds. We verwijzen daarvoor naar studies van onder meer de Europese Commissie, de OESO en het internationaal muntfonds. Voor een (iets ouder) overzicht en bespreking van enkele van die studies, zie bijvoorbeeld Galli Giampolo and Jacques Pelckmans (2003).

<sup>7</sup> World Economic Forum (2005).

<sup>8</sup> De presentatie die werd gegeven op de studiedag van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving "wie maakt de wet" van 18 november 2005 en waarop deze bijdrage is gebaseerd, leidde alvast tot een parlementaire vraag. Zie de vraag om uitleg van de heer Sven Gatz tot de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, over de problemen met de reguleringsimpactanalyses. VI.Parl. Commissievergadering C82 – BIN7 – 13 december 2005.

<sup>9</sup> Voor een discussie over de rol van de wetgevende macht, zie de gedachtewisseling over wetgevingskwaliteit in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie van het Vlaams Parlement op 7 februari 2006 (te verschijnen).

<sup>10</sup> [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be). Legislatuurverslag, 1995-1999 en Legislatuurverslag, 1999-2004.

<sup>11</sup> Cesar Cordova en Scott Jacobs (zie noot 3) leggen in hun doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid uit waarom 'checks and balances' zo belangrijk zijn: "A central dimension of good regulatory governance is the existence of systematic and mandatory 'checks and balances' to rule making powers. The key issue is that self-assessment by the officials in charge of preparing the rules (i.e. line ministries and agencies) is necessary but not sufficient. The appraisal of the quality of a draft regulation needs to be complemented by an objective opinion prepared by one or more institutions distinct from the entity preparing the draft. Moreover, a second and broader opinion is important because sectoral drafters may have great difficulties to be aware of the cumulative impacts of a measure vis-à-vis the whole legal, budgetary and economic framework. Flanders observes this 'golden rule' of regulatory governance where the Council of States and specialized bodies like the Inspectorate of Finance and the Consultative Boards can 'challenge' the quality of a draft".

<sup>12</sup> Vlaamse regering (2003). Zie tevens Kenniscel Wetsmatiging (2003a).

<sup>13</sup> De regelgevingsprocedure wordt beschreven in de omzendbrief wetgevingstechniek VR 2005/4 van 11 maart 2005. Ook het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering is van belang. Daarin zijn immers de vormvereisten van een nota aan de Vlaamse regering opgenomen.

<sup>14</sup> Een beschrijving en evaluatie daarvan is terug te vinden in Kenniscel Wetsmatiging (2004a). Zie ook OECD (2004d) en EU Directors of Better Regulation Group (2004).

<sup>15</sup> Voor meer achtergrond bij de motieven voor RIA, zie Kenniscel Wetsmatiging (2004b).

<sup>16</sup> Zie de omzendbrief VR 2004/13 van 17 december 2004 betreffende de invoering van de reguleringsimpactanalyse alsook Kenniscel Wetsmatiging (2004c).

<sup>17</sup> Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005).

<sup>18</sup> VI.Parl. Commissievergadering C82 – BIN7 – 13 december 2005.

<sup>19</sup> Zie VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1. en “Goede wetten maken goede vrienden”. *De Standaard*, 24 november 2005.

<sup>20</sup> Zie <http://extranet.wetsmatiging.be/> en Steurs, Geert, Katrien Rommens en Peter Van Humbeek (2005).

<sup>21</sup> De gemiddelde scores van de RIA's zijn enkel gebaseerd zijn op de dossiers waarvoor een RIA werd opgemaakt, m.a.w. voor dossiers die geen score 0 hebben gekregen. Het totaal voor Vlaanderen is berekend op individueel dossierniveau. Het komt niet steeds overeen met de som van de totalen per beleidsdomein omdat sommige dossiers werden ingediend door twee of meer beleidsdomeinen samen.

<sup>22</sup> Zie <http://extranet.wetsmatiging.be/> en Vlaamse regering (2005b).

<sup>23</sup> Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (2005). “Wetten kunnen Beter”. [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be). Zie tevens het opiniestuk van Patricia Popelier en Jeroen Van Nieuwenhove “De kwaliteit van onze wetten” in *De Standaard* van 23 november 2005.

<sup>24</sup> Zij komen regelmatig terug in doorlichtingen en evaluaties van het Vlaamse regelgevingsproces. Zie onder meer Cordova en Jacobs (2004); Popelier, Patricia (2000), Steurs, Rommens en Rummens (2004), SERV (2005a), Van Humbeek (1999), Van Humbeek (2000a), Van Humbeek (2000b), Van Humbeek (2001); Van Humbeek (2004).

<sup>25</sup> De website [www.ondernemingsconferentie.be](http://www.ondernemingsconferentie.be) is daar heel eerlijk in: “De groenestroomproducenten hebben nood aan een bijsturing van het groenestroomcertificatensysteem die erop gericht is een verzekerde minimale opbrengst voor hun groenestroomcertificaten te garanderen. De distributie- en transmissienetbeheerders zullen verplicht worden, in ruil voor de inlevering van certificaten, een minimumsteun te garanderen, gedifferentieerd per technologie. De maatregel vergt een wijziging van het Elektriciteitsdecreet en is op korte termijn maar realiseerbaar via een parlementair initiatief. De administratie zal het voorstel van wijzigingsdecreet inhoudelijk voorbereiden.” Soortgelijke formuleringen zijn ook voor andere dossiers op die website terug te vinden.

<sup>26</sup> Als men de ontwerp teksten dan wijzigt naar aanleiding van de adviezen, is men verplicht om opnieuw naar de Vlaamse regering te gaan vooraleer het advies van de raad van State te vragen. De Vlaamse Regering beslist soms ook de minister te machtigen advies te vragen aan een bepaalde adviesraad en *tegelijk* aan de Raad van State. Als men de ontwerp teksten wijzigt naar aanleiding van de adviezen van adviesraden, is men in principe verplicht om over de gewijzigde teksten een tweede keer een advies van de Raad van State te vragen.

<sup>27</sup> Er zijn evenwel ook uitzonderingen die de regel bevestigen. Zo hechtte de Vlaamse Regering eind juli 2005 haar principiële goedkeuring aan een voorontwerp van decreet over de oprichting van sectorale bodemsaneringsfondsen. Na advies van de SERV, de MiNa-raad en de Raad van State werd de ontwerp tekst op een aantal plaatsen vrij ingrijpend gewijzigd. Op 28 oktober 2005 besliste de Vlaamse regering om “gelet op de aard van de wijzigingen, het voorontwerp van decreet opnieuw principiële goed te keuren en opnieuw voor advies voor te leggen aan de Raad van State.”

<sup>28</sup> SERV (2005b).

<sup>29</sup> Een willekeurige steekproef door het ICW leerde dat in het Belgisch Staatsblad van oktober 2005 alleen al 37 regelgevende teksten met terugwerkende kracht verschenen. Dat is meer dan één per dag. Zie “Wetten kunnen Beter”. [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be). Een sprekend voorbeeld van reparatiewetgeving is de Vlaamse elektriciteitswetgeving. Het Vlaamse elektriciteitsdecreet werd sinds zijn goedkeuring in 2000 liefst zes keer gewijzigd. De uitvoeringsreglementering inzake groene stroom werd sinds 2001 eveneens zes keer gewijzigd. In een advies van 26 oktober 2004 stelde de SERV: “De SERV wenst te benadrukken dat een veelvuldige wijziging van de regelgeving negatieve gevolgen heeft voor de rechtszekerheid en de goede werking van de elektriciteitsmarkt, en voor de investeringen in groene stroom in het bijzonder. De raad herhaalt daarom zijn oproep voor een betere voorbereiding van en besluitvorming over de totstandkoming van het energierecht. Hierdoor kan worden vermeden dat deze reglementering nadien regelmatig moet worden bijgesteld.”

<sup>30</sup> Een goede consultatie van belanghebbenden tijdens het regelgevingsproces verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen; bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert; laat toe de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten en kan leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen.

<sup>31</sup> Cordova en Jacobs (2004).

<sup>32</sup> Een indicatie daarvoor is dat de Vlaamse regering tussen 1 januari 2005 en 15 september 2005 iets meer 200 uitvoeringsbesluiten behandelde, waarvan er ongeveer 20 aan de SERV voor advies werden voorgelegd. Dat is nog

geen 10%. Ook uit de inhoud van het onderdeel "consultatie" in RIA's blijkt dat doelgroepen en andere overheidsdiensten lang niet over alle ontwerp regelgeving wordt geconsulteerd.

<sup>33</sup> In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet slaakte de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur hierover een ware noodkreet: *"De Hoge Raad wenst (...) zijn ontgoocheling te uiten over het complete gebrek aan feedback vanuit de Vlaamse Regering op het werk die de Hoge Raad heeft geleverd naar aanleiding van het voorontwerp van gemeentedecreet. Dit werkt demotiverend voor de actieve leden van de Hoge Raad, die heel wat tijd en energie staken in de totstandkoming van het advies, en het doet vragen rijzen bij het algemeen nut van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zelf. De Hoge Raad erkent dat niet al zijn suggesties en opmerkingen passen binnen de huidige politieke logica en dus moeilijk haalbaar zijn. Maar op zijn minst zou van de Vlaamse Regering kunnen worden verwacht dat ze op een gemotiveerde wijze de Hoge Raad van antwoord dient en uitlegt waarom bepaalde denkpistes van de Hoge Raad nu niet zijn weerhouden. Dit is niet gebeurd. De Hoge Raad ziet dan ook geen andere optie dan zijn belangrijkste standpunten hier opnieuw te herhalen."*

<sup>34</sup> Cordova en Jacobs (2004) schrijven hierover: *"Transparency inside the government through intra-governmental consultation and coordination is another important element of an open regulatory system in an era when policy issues cut across bureaucratic and legal boundaries. Internal circulation of draft regulations among Flemish departments is now done in an ad hoc and informal way, often at the very end of the rule-making process. This seems a process aimed more at informing other ministries than at talking with them. Intra-governmental consultation and coordination is rare. To an excessive degree, due to the lack of coordination at the working level, departments and thus the government rely on the Government Council meetings to assure coherence and reduce duplication and contradictions."*

<sup>35</sup> VI. Parl. Stuk 1607 (2002-2003).

<sup>36</sup> Cordova en Jacobs (2004) schrijven: *"Currently the most important 'check and balance' controls are made too late in the process after the key regulatory design decisions have already been made. This reduces the potential benefits from a collective effort, raises the danger of duplication of some functions (such as the legality control), and rigidifies the search for alternatives and consensus. Postponing discussions and dialogue also tends to promote adversarial responses and lengthening the process on building consensus. At the end of the day, these controls are ineffective in preventing regulations from imposing needless costs or being designed in suboptimal ways or even reducing market performance. They might even add unnecessary delays to the rule-making process. The situation for lower level subordinate regulations, such as circulars, forms or even 'grey regulation' is even worse, as they are practically uncontrolled."*

<sup>37</sup> In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur daarover: *"De Hoge Raad moet vroeger in het besluitvormingsproces kunnen tussenbeide komen, vooral bij de opmaak van cruciale basisdecreten zoals het gemeente- en provinciedecreet. De Hoge Raad stelt vast dat zijn adviezen meestal niet meer dan punten en komma's wijzigen en zelden wijzigen kunnen aanbrengen aan fundamentele, politieke keuzes die werden gemaakt in de voorontwerpen van decreet. Het advies van de Hoge Raad wordt gevraagd na een intense overlegprocedure tussen kabinetten en administratie en binnen de regering. Ook de hoorzittingen in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden lijken eerder pro forma vermits ontwerpdecreten beantwoorden aan een haast gebetonneerde politieke consensus waar niet meer aan mag en kan worden geraakt. Als gevolg worden er binnen de Hoge Raad vragen gesteld over het nut van het denkwerk en de soms aanzienlijke tijdsinvestering door de leden."* Zie in dezelfde zin SERV (2005a). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. 19 januari 2005.

<sup>38</sup> Zie Verlinden (2005). Zie tevens Vlaamse regering (2006).

<sup>39</sup> Van Humbeeck (2004).

<sup>40</sup> Popelier, Van Humbeeck, e.a. (2004).

<sup>41</sup> SERV (2005b).

<sup>42</sup> Als de interne controle wordt versterkt door de begeleiding door wetgevingsambtenaren, zou de advisering door de Raad van State binnen bepaalde grenzen facultatief kunnen worden gemaakt. Zie daarover Popelier (2000).

<sup>43</sup> Zie Vlaamse regering (2006).

<sup>44</sup> In de beleidsbrief 2006 Wetsmatiging en e-government wordt aangekondigd dat er in het komende parlementaire jaar een initiatief zal worden ontwikkeld voor de invoering van een regelgevingsagenda VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1.

<sup>45</sup> De Batselier (2004).

<sup>46</sup> Dat is onder andere gebeurd voor het gemeentedecreet, de implementatie van de geïntegreerde loketfunctie en het accountmanagement, de oprichting Vlaams-Europees verbindingsagentschap, de herziening van het mestbeleid, en voor meerdere onderwijsdossiers (volwassenenonderwijs, lerarenopleiding, zorgkinderen ...).

<sup>47</sup> Cordova en Jacobs (2004) schrijven daarover: *“To assure the quality and credibility of the consultation, the government should develop clear guidelines and minimum standards. For example, the consulted parties should have direct access to a summary of the technical documents justifying the proposal. All stakeholders should have a right to be consulted. They should also have sufficient time to read and circulate the documents. Moreover, the department promoting the draft should be required to prepare written and public replies to the comments expressed by consulted parties”*.

<sup>48</sup> Voor een overzicht van die maatregelen: zie Vlaamse regering (2005b).

<sup>49</sup> In de nota aan de Vlaamse regering van 20 januari 2006 over cellen "wetskwaliteit" is voorzien dat in die cellen een juridische competentie, een bestuurskundige kennis, een kennis van het reguleringsmanagement, en een sectorspecifieke deskundigheid aanwezig moet zijn. Een specifieke economische expertise, nochtans essentieel voor RIA, is niet voorzien.

<sup>50</sup> Zie hierover Van Humbeeck (2005c).

<sup>51</sup> Zie meer uitgebreid Popelier (2001) en Popelier (2004).

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld het interview met Yves Leterme in De Standaard van 25 augustus 2005.

<sup>53</sup> SERV (2005b).

<sup>54</sup> De Vlaamse administratie heeft dat onlangs ook toegegeven voor de omzetting van Europese richtlijnen: *“Doordat de coördinatiemechanismen veel te laat in werking treden, vaak pas als de omzettingstermijn van de richtlijn al overschreden is, wordt de duur van de adviesprocedure geregeld onterecht als een van de redenen van laattijdige omzettingen aangehaald”*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005).

<sup>55</sup> Vlaamse regering (2005c).

<sup>56</sup> SERV (2005b).

<sup>57</sup> SERV, MiNa-Raad (2005). Vooral inzake meer transparantie is nog dikwijls sprake van een oude politieke en ambtelijke cultuur. De OESO verwoordde die treffend in haar evaluatie van het Franse wetgevingsbeleid: *“The biggest problem with the French regulatory system is, undoubtedly, that regulations are often first devised by and for the State, rather than for citizens, who have long been considered as simply governed”*.

<sup>58</sup> De OESO stelde terzake: *“In many countries administrations have not yet fully integrated the need for regulatory quality, and remain too inward-looking. (...) Modernising the public administration involves promoting a service and client-oriented attitude from the staff of public institutions, and a less bureaucratic and administratively burdensome approach. Most countries have already recognised and acted on these aspects of administrative culture. But this is only the start: much deeper reforms are needed to embed a cultural awareness of regulatory quality and its importance. Ministers and senior management in administrations may lack a full awareness themselves of the importance of regulatory quality, and so often do not communicate it properly. Because the “cascade” effect from top management down is often missing, the incentives to act may not be very strong further down the line. Concrete measures are needed to promote a new culture. (...) Implanting an effective regulatory policy is complicated by the fact that it is a horizontal policy which cuts across other policies, and often comes up against a traditional “stovepipe” institutional architecture for policy making (that is, one in which horizontal connections between different ministries are relatively undeveloped). It can therefore often generate incomprehension, if not resistance”*. OECD (2004b).

<sup>59</sup> Het gaat om een permanent meldpunt administratieve overlast, maar het is de bedoeling dat het meldpunt periodiek een wisselend thema behandelt. Voor 2006 werd als thema gekozen: *“de administratieve overlast bij investeren in Vlaanderen”*. Zie [www.samenvereenvoudigen.be](http://www.samenvereenvoudigen.be)

<sup>60</sup> Zie [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be)

<sup>61</sup> Cel Taaladvies (2003). Kenniscel Wetsmatiging (2003b).

<sup>62</sup> Het departement onderwijs staat daarin momenteel het verst: zie <http://www.ond.vlaanderen.be/formulieren>.

<sup>63</sup> VI. Parl. Stuk 548 (2005-2006) – Nr. 1.

<sup>64</sup> Zie bv. *“Bedrijven zien geen kleinere papierberg”* in De Standaard van 6 januari 2006. Daarin stelde de werkgeversorganisatie UNIZO dat *“er een sterk contrast tussen de zegebulletins inzake administratieve vereenvoudiging en de ervaring van zelfstandige ondernemers op het terrein”*. Voor een deel kan dat te wijten zijn aan het tijdsverloop tussen het moment dat overheid een administratieve vereenvoudiging als gerealiseerd beschouwt en het moment waarop die ook effectief voelbaar is op het terrein. In elk geval beloofde Vlaams minister van Bestuurszaken Geert Bourgeois in een reactie om alle cijfers die de administratieve vereenvoudiging bewijzen publiek te maken (*“Wij werken wel aan administratieve overlast”* in De Standaard van 7 januari 2006).

<sup>65</sup> *J&A Newsletter*. Regulatory Reform And Better Business Environments. Spring/Summer 2005. [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com).

<sup>66</sup> Een aanzet voor die samenwerking is gegeven in de samenwerkingsovereenkomst met de federale overheid van 10 december 2003 over administratieve lastenverlaging.

<sup>67</sup> Zie daarover meer in detail: Jacobs, Scott (2005).

<sup>68</sup> Zie [www.samenvereenvoudigen.be](http://www.samenvereenvoudigen.be)

<sup>69</sup> De Geest e.a. (2003).

<sup>70</sup> Met het oog op juridisch-technische vereenvoudiging, worden in de studie onder meer de volgende aanpassingen van de legistische standaarden voorgesteld: invoering van een korte benaming voor elk decreet en besluit in plaats van de huidige, vaak lange benamingen, die de datum en vrij gedetailleerde informatie over de inhoud van het decreet bevat; invoering van een strak onderscheid tussen (eigenlijke) decreten en wijzigingsdecreten: eigenlijke decreten kunnen geen wijzigingsbepalingen bevatten, wijzigingsdecreten kunnen slechts wijzigingsbepalingen bevatten, invoering van een nieuw systeem van nummering van artikelen, dat hernummering overbodig maakt en latere invoegingen van nieuwe bepalingen gemakkelijker toelaat; invoeren van het principe dat bij wijziging aan een artikel het gehele artikel moet worden vervangen; enzovoort.

<sup>71</sup> Er zijn nochtans in het buitenland goed (en slechte) voorbeelden beschikbaar. Zie hierover bijvoorbeeld Popelier (2004).

<sup>72</sup> Zie Cordova en Jacobs (2004): *“More attention should be placed on systematic review and upgrading of regulation through, for example, a rolling review process based a few but clear criteria, such as improving productivity and innovation of the economy or maximizing social welfare. Such a top down approach would complement a bottom up approach build on business complaints and ministries self assessed proposals. (...) The “reinvention” of sectoral regimes—based in part on international benchmarks—allows reformers to consider policy linkages and related measures needed to make reform effective, to package related reforms into a coherent program, and to reassure market entrants that reform is credible and predictable. The revision should be entrusted to a special independent commission or ad hoc task force of a few sets of experts working for 12 to 18 months. The Kenniscel Wetsmatiging, with additional resources, could serve as its secretariat in order to be more cost effective and to build an institutional memory of the reforms.”*

<sup>73</sup> OECD (2005a). OECD (2005b).

<sup>74</sup> Steurs, Rommens en Van Humbeeck (2005).

<sup>75</sup> Er kan worden verwezen naar het voorbeeld van de stuurgroep van MIRA, het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, of naar de Better Regulation Task Force in het Verenigd Koninkrijk. De klankbordgroep kan bestaan uit vertegenwoordigers van de belangrijkste adviesraden en wetenschappers.

<sup>76</sup> Zie hierover meer gedetailleerd: Van Humbeeck (2005b).

<sup>77</sup> Achterliggend hieraan is tevens de systeembenadering, die als denkwijze de samenhang tussen delen in een omvattend geheel benadrukt. In de systeembenadering wordt beleid gezien als het gevolg van complexe interacties tussen talrijke individuen, organisaties, instanties en omgevingsfactoren, eerder dan als een lineair traject zoals de bekende beleidscyclus suggereert (cf. supra). Tegelijk verruimt de systeemleer het niveau van analyses van de overheid naar het geheel van actoren en hun interacties. Beleidssucces is dan niet alleen afhankelijk van de inspanningen van individuele actoren maar ook en vooral van hun onderlinge interactie. De klemtoon ligt daarom op het versterken van deze interacties (netwerken) en het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen zij kunnen groeien. Enkele belangrijke lessen uit de systeemtheorie zijn dat dat alle onderdelen goed op mekaar afgestemd moeten zijn, wil het systeem goed functioneren. Dat de performantie van een systeem vaak wordt bepaald door de zwakste schakels, dat een geïsoleerde inzet van individuele instrumenten doorgaans weinig impact heeft op het functioneren van het systeem, dat institutionele capaciteit op alle niveaus (micro, meso, macro) aandacht vereist, dat institutionele capaciteit nodig is in alle fasen van het beleidsproces en er niet alleen institutionele capaciteit nodig is bij overheidsdiensten, maar ook bij actoren buiten de overheid (middenveld, bedrijven, burgers, wetenschappers, media, ...).

<sup>78</sup> Zie <http://www.vlaanderen.be/bbb/>

<sup>79</sup> Zie VI. Parl. Stuk 548 (2005-2006) – Nr. 1.

<sup>80</sup> Zie daarover OECD (2001b), SERV, MiNa-Raad (2005), Van Humbeeck (2005a).

<sup>81</sup> Vlaamse regering (2005a).

<sup>82</sup> Zie onder meer: Conings, Sterck, Van Dooren en Bouckaert (2005). Vancoppenolle en Brans (2005a), Cordova en Jacobs (2004). SERV, MiNa-Raad (2005). Van Humbeeck (2005b).

<sup>83</sup> Zie hierover meer in detail: Van Humbeeck (2006).

<sup>84</sup> En wie moet daarbij betrokken worden gezien hun ervaring en expertise of gezien hun rol bij de invoering of toepassing ervan? In Vlaanderen zijn daarmee bezig geweest, o.a. VIWTA, de Koning Boudewijn Stichting, de Kenniscel Wetsmatiging, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, SERV en MiNa-raad, enz.