

# Aanbeveling

*Bijdrage voor het nieuwe actieplan reguleringsmanagement*

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Aanleiding en situering</b> .....	<b><u>777</u></b>
<b>3. De structurele uitbouw van het reguleringsmanagement</b> .....	<b><u>998</u></b>
3.1. Belang van goede regelgeving .....	<u>998</u>
3.2. Reguleringsmanagement .....	<u>10409</u>
3.3. Belang van de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement.....	<u>111410</u>
3.4. Korte evaluatie van de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen.....	<u>124244</u>
3.5. Aanbevelingen van de SERV .....	<u>144413</u>
3.5.1 Operationalisering van reguleringsimpactanalyse .....	<u>144413</u>
3.5.2 Verbetering van de planning en transparantie van het regelgevingsproces.....	<u>154514</u>
3.5.3 Vergroting van de rol van doelgroepen en adviesraden.....	<u>164615</u>
3.5.4 Versterking van de capaciteit om goede regelgeving te maken .....	<u>194918</u>
3.5.5 Intensifiëring van de samenwerking met e-government.....	<u>222224</u>
3.6. Besluit .....	<u>242423</u>
<b>4. Actieplan reguleringsmanagement</b> .....	<b><u>252524</u></b>
4.1. Herziening van het werken met actieplannen en voortgangsrapporten .....	<u>252524</u>
4.1.1 Rollend actieplan.....	<u>252524</u>
4.1.2 Scorebord .....	<u>262625</u>
4.1.3 Actieplannen per beleidsdomein .....	<u>272726</u>
4.1.4 Naast bottom up ook top down.....	<u>272726</u>
4.2. Prioritaire projecten voor het nieuwe actieplan.....	<u>282827</u>
4.2.1 Voer uit wat al gepland was .....	<u>292928</u>
4.2.2 Voer uit wat beloofd was.....	<u>303029</u>
4.2.3 Vul prioritaire leemtes op .....	<u>313130</u>
4.2.4 Voorstellen voor reguleringsimpactevaluatie.....	<u>333332</u>
<b>Referentielijst</b> .....	<b><u>343433</u></b>
<b>5. Bijlagen: projectvoorstellen</b> .....	<b><u>353534</u></b>

# 1. Samenvatting

## Situering

Op 17 december 2004 keurde de Vlaamse regering de instructies voor de opmaak van het actieplan reguleringsmanagement 2005 goed. De beleidsdomeinen moeten tegen 1 februari 2005 vereenvoudigingsvoorstellen formuleren. Beleidsdomeinen die kiezen voor de opmaak van een eigen actieplan krijgen daarvoor tijd tot 1 maart 2005. Tegen 31 maart 2005 worden alle voorstellen gebundeld in een door de Vlaamse regering goedgekeurd nieuw actieplan reguleringsmanagement.

De SERV formuleert in deze aanbeveling pro-actief en op eigen initiatief een reeks voorstellen voor het nieuwe actieplan van de Vlaamse regering. Wel vroeg de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands beleid, Media en Toerisme intussen de SERV op 17 januari 2005 om “de voorstellen van het middenveld te bundelen en te bezorgen aan de Kenniscel Wetsmatiging”.

De voorstellen in deze aanbeveling hebben zowel betrekking op structurele initiatieven als op vereenvoudigingsprojecten. Vereenvoudigingsprojecten maken concrete resultaten zichtbaar op het terrein. Structurele ingrepen in het regelgevingsproces en de organisatie ervan moeten zorgen voor meer betekenisvolle en blijvende verbeteringen van de wetgevingskwaliteit.

De SERV gaat ervan uit dat de Vlaamse regering terdege met die voorstellen rekening houdt. De verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving kan immers niet alleen ‘aanbodgedreven’ gebeuren, via een bevraging van de diverse administraties, maar moet ook en vooral vanuit de vraagzijde plaatsvinden, vanuit wat er leeft bij de doelgroepen van het beleid.

## Structurele maatregelen

Vlaanderen heeft volgens de SERV op zeer korte termijn een goede basis gelegd voor een performant reguleringsmanagement. Dat was ook nodig. Vlaanderen liep immers achter op het vlak van capaciteiten en werkwijzen om goede regelgeving te maken. De klemtoon moet volgens de raad dan ook liggen bij de consolidatie, volgehouden toepassing en verfijning van de noodzakelijke hervormingen waartoe reeds werd beslist.

De belangrijkste structurele maatregelen voor 2005 zijn volgens de SERV:

1. *De operationalisering van reguleringssimpactanalyse (RIA)*. De SERV vraagt dat de nieuwe Vlaamse regering prioritair werk maakt van de verdere operationalisering van RIA in Vlaanderen in overeenstemming met de internationale beste praktijken.
2. *De verbetering van de planning en transparantie van het regelgevingsproces*. De SERV vraagt de invoering op korte termijn van een regelgevingsagenda en het selectief gebruik van ‘witboeken’ voor belangrijke nieuwe regelgeving.

3. *De vergroting van de rol van doelgroepen en adviesraden.* De SERV vraagt dat raadpleging van doelgroepen en adviesraden wordt gezien als een onmisbaar instrument voor de bevordering van de regelgevingskwaliteit, en dringt aan op een betere planning en coördinatie en voldoende ruime adviestermijnen. De SERV vraagt tevens dat de rol van doelgroepen en adviesraden wordt versterkt bij de voorbereiding van de Vlaamse inbreng rond belangrijke Europese en internationale regelgeving in opmaak.
4. *De versterking van de capaciteit om goede regelgeving te maken.* De SERV vraagt dat de capaciteit om goede regelgeving te maken wordt versterkt, zowel bij individuele ambtenaren en medewerkers als op het niveau van organisaties (concreet: een afdeling, VOI, administratie of departement), van netwerken, van de Vlaamse overheid (incl. Vlaams Parlement) en van de 'civil society'.
5. *De intensifiëring van de samenwerking met e-government.* De SERV vraagt dat, vooral voor het verminderen van administratieve lasten, de samenwerking tussen reguleringsmanagement en e-government wordt versterkt.

De SERV meent dat daarnaast ook een belangrijke cultuurverandering zal moeten plaatsvinden, wil het reguleringsmanagement daadwerkelijk en structureel de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving kunnen verbeteren. Dit hoort uiteraard ook een zorg van het Vlaamse Parlement te zijn. Dat vergt politiek leiderschap, zowel in de Vlaamse regering als in het Vlaams parlement.

### **Actieplan reguleringsmanagement**

De SERV waardeert dat ook in de nieuwe regeerperiode zal worden gewerkt met actieplannen en voortgangsrapporten reguleringsmanagement. Niettemin dringen zich enkele bijstellingen op, naarmate het reguleringsmanagement groeit.

- De SERV meent dat de verslaggeving over de voortgang van het reguleringsmanagement best anders wordt georganiseerd nu er steeds meer beleidsdomeinen terzake actief zijn en diverse projecten worden opgestart. Concreet stelt de SERV voor om de *verslaggeving te ontdebelen* in enerzijds een website met projectfiches en anderzijds een bordtabel met beleidsindicatoren. Een samenvatting van die informatie kan in een jaarlijks voortgangsrapport voor het Vlaams parlement en het brede publiek worden opgenomen.
- De SERV is voorstander van de aangekondigde evolutie van centrale actieplannen naar *actieplannen per beleidsdomein*. Maar ook bij actieplannen per beleidsdomein blijft een centrale aansturing, coördinatie en ondersteuning essentieel, zowel om generieke problemen aan te pakken als om beleidsdomeinoverschrijdende projecten te detecteren en uit te voeren. Verder zijn volgens de SERV richtlijnen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de departementele actieplannen een voldoende hoog ambitieniveau en kwaliteitsniveau halen.
- De SERV stelt voor om de huidige bottom-up aanpak aan te vullen met een aanpak waarbij regelgeving meer horizontaal wordt doorgelicht aan de hand van duidelijke criteria of

volgens een welomschreven methodiek, eventueel uitgevoerd door een of meer tijdelijke, onafhankelijke commissies of een task force met een beperkt aantal experts.

### **Correcte uitvoering van het lopende actieplan en eerder beloofde projecten**

Voor de SERV is de correcte uitvoering van de vele vroeger aangekondigde projecten van groot belang. Momenteel is immers slechts 1 op 3 projecten van het vorige actieplan reguleringsmanagement afgerond. Bovendien zijn niet alle resultaten van de uitgevoerde projecten even betekenisvol. Voor de SERV is het daarbij ook van belang dat beter wordt nagegaan waarom sommige projecten niet correct werden uitgevoerd zoals gepland, en waarom sommige projecten niet de verhoopte resultaten hebben opgeleverd. Het heeft immers geen zin een hele reeks nieuwe projecten te lanceren als ze door dezelfde oorzaken en mechanismen niet kunnen worden afgerond of niet tot de gewenste effecten leiden.

Verder herneemt de SERV in dit advies de voorstellen die hij voor het vorige actieplan reguleringsmanagement formuleerde, en die nog niet werden opgestart of beëindigd. Voor die projecten werd immers beloofd dat ze in een volgend actieplan zouden worden opgenomen. Dat werd bevestigd naar aanleiding van de ondernemingsconferentie van december 2003.

### **Nieuwe projecten voor het actieplan**

Ondanks de vele projecten die in het kader van het reguleringsmanagement werden opgestart, is het duidelijk dat vandaag lang niet alle problemen worden aangepakt. Er kunnen belangrijke leemtes worden vastgesteld die een dringende aanpak rechtvaardigen. De prioritaire projecten die de SERV in dit advies naar voor schuift, zijn enerzijds geselecteerd op het feit dat het concrete projecten zijn, die binnen een relatief korte periode een belangrijke verbetering met zich mee kunnen brengen. Anderzijds heeft de SERV ook gemeend bredere thema's te moeten aangeven waardoor meerdere problemen tegelijk kunnen worden aangepakt in plaats van regelgeving per regelgeving te vereenvoudigen. Die thema's zijn:

- stroomlijning informatie en gegevensverstrekking
- automatische toekenning - betaling
- evaluatie van informatieverplichtingen – vermijden dubbele gegevensopvraging
- codificatie

Per 'cluster' worden in het advies slechts enkele voorbeelden van projecten gegeven die de problematiek illustreren. Uiteraard zijn binnen elke cluster nog vele andere projecten mogelijk.

De SERV onderstreept dat, naast de in dit advies geformuleerde voorstellen, de sociale partners momenteel ook over een reeks andere onderwerpen in de SERV het debat voeren, onder meer in het kader van de werkgelegenheidsconferentie, de werkgroep fiscaliteit, VESOC, aangekondigde adviesvragen, enz. De SERV zal bijgevolg ook in andere adviezen, standpunten en aanbevelingen voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving formuleren. De raad vraagt dat ook die worden meegenomen bij de voorbereiding van een nieuw actieplan.

### **Reguleringsimpactevaluatie**

In de beleidsnota bestuurszaken 2004-2009 is voorzien dat de Vlaamse regering, op advies van de strategische adviesraden, een deel van de bestaande wetgeving zal aanduiden waarvoor een reguleringsimpactevaluatie (RIE) moet gebeuren. De SERV gaat er dan ook vanuit dat hij om advies zal worden gevraagd over de voorstellen van de regering terzake. Naar aanleiding daarvan zal de SERV indien nodig ook eigen voorstellen formuleren. In elk geval vraagt de raad dat die selectie prioritair thema's bevat van groot sociaal-economisch belang.

### **SERV als actieve partner**

De SERV heeft in belangrijke mate mee aan de basis gelegen van de uitbouw in Vlaanderen van het reguleringsmanagement. Goede regelgeving is volgens de SERV immers van groot belang. Wetgeving is en blijft niet alleen een essentieel instrument om sociaal-economische en andere maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De kwaliteit van het overheidsbestuur, en van de reglementering in het bijzonder, wordt bovendien een steeds belangrijker determinant voor het concurrentievermogen, het aantrekken van buitenlandse investeringen en de economische groei op langere termijn.

Ook in de nieuwe regeerperiode wil de SERV een actieve partner zijn voor het Vlaamse reguleringsmanagement. Wanneer, zoals gesteld in de beleidsnotabestuurszaken, bij de samenstelling van het nieuwe actieplan reguleringsmanagement voorrang wordt gegeven aan projecten met impact op burgers of ondernemingen, bekleedt de SERV uiteraard een bijzondere positie, zowel naar werkenden, werkzoekenden als naar bedrijven.

## 2. Aanleiding en situering

In uitvoering van het regeerakkoord en van de beleidsnota bestuurszaken 2004-2009 keurde de Vlaamse regering op 17 december 2004 de instructies voor de opmaak van het actieplan reguleringsmanagement 2005 goed. De beleidsdomeinen moeten tegen 1 februari 2005 vereenvoudigingsvoorstellen formuleren. Beleidsdomeinen die kiezen voor de opmaak van een eigen actieplan krijgen daarvoor tijd tot 1 maart 2005. Tegen 31 maart 2005 worden alle voorstellen gebundeld in een door de Vlaamse regering goedgekeurd nieuw actieplan reguleringsmanagement.

Bij het formuleren van de voorstellen moeten de beleidsdomeinen zich baseren op vijf bronnen: het Vlaams regeerakkoord, het meldpunt voor administratieve lasten (Kafka), de vereenvoudigingsvoorstellen die voortvloeien uit de toepassing van de compensatieregeling, voorstellen vanuit de adviesraden, belangengroepen, ondernemingen en organisaties, burgers... en ideeën van de administratie of de vakminister.

De SERV formuleert in deze aanbeveling pro-actief en op eigen initiatief een reeks voorstellen voor het nieuwe actieplan reguleringsmanagement van de Vlaamse regering. Over die voorstellen vond op 15 december 2004 een overleg plaats met het hoofd van de Kenniscel Wetsmatiging, de projectleider e-government en vertegenwoordigers van het kabinet van de bevoegde minister. Wel vroeg de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme intussen de SERV op 17 januari 2005 om de "voorstellen van het middenveld te bundelen en te bezorgen aan de Kenniscel Wetsmatiging".

De SERV gaat ervan uit dat de Vlaamse regering terdege met de voorstellen in deze aanbeveling rekening houdt. De verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving kan immers niet alleen 'aanbodgedreven' gebeuren, via een bevraging van de diverse administraties, maar moet ook en vooral vanuit de vraagzijde plaatsvinden, vanuit wat er leeft bij de doelgroepen van het beleid. Wanneer, zoals gesteld in de beleidsnota, bij de samenstelling van het actieplan voorrang wordt gegeven aan projecten met impact op burgers of ondernemingen, bekleedt de SERV uiteraard een bijzondere positie, zowel naar werkenden, werkzoekenden als naar bedrijven.

Het nieuwe actieplan reguleringsmanagement zal, zoals in het verleden, zowel structurele initiatieven als concrete vereenvoudigingsprojecten bevatten. De beleidsnota stelt terecht: "Beide instrumenten zijn nodig. Structurele initiatieven garanderen een aanpak in de diepte, terwijl concrete vereenvoudigingsprojecten op korte termijn resultaten tastbaar maken op het terrein". Aansluitend bij die voorgenomen structuur, bevat het voorliggend advies twee onderdelen. In een eerste deel wordt ingegaan op de structurele uitbouw van het Vlaamse regule-



ringsmanagement. In een tweede deel formuleert de SERV een reeks prioritaire projectvoorstellen.



## 3. De structurele uitbouw van het reguleringsmanagement

### 3.1. Belang van goede regelgeving

Wetgeving is en blijft een essentieel instrument om sociaal-economische en andere maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Die doelstellingen kunnen echter alleen op een goede manier worden gerealiseerd als ook de bijbehorende regelgeving van goede kwaliteit is. Maar vandaag heeft veel wetgeving ongewenste of onbedoelde neveneffecten. Er wordt veel gereguleerd met weinig samenhang, er zijn veel administratieve formaliteiten en procedures, regelgeving blijkt niet te werken, is niet uitvoerbaar of handhaafbaar en moet kort na haar uitvaardiging alweer gewijzigd worden, nalevingskosten voor burgers, ondernemingen of lokale besturen zijn hoger dan noodzakelijk, enz.

De kwaliteit van het overheidsbestuur, en van de reglementering in het bijzonder, wordt bovendien een steeds belangrijker determinant voor het concurrentievermogen, het aantrekken van buitenlandse investeringen en de economische groei op langere termijn (naast macro-economische stabiliteit en technologische innovatie). Dat heeft ook te maken met de globalisering van de economie en de economische en monetaire eenmaking in Europa, die het macro-economisch instrumentarium van landen om economische activiteiten aan te trekken hebben verkleind. Bovendien is de kwaliteit van de regelgeving een belangrijke factor voor het stimuleren van innovatie.

Samengevat is goede regelgeving dus van groot belang om een breed palet van sociaal-economische doelstellingen te kunnen realiseren, om onnodige kosten, lasten en negatieve sociaal-economische effecten te vermijden, en om het concurrentievermogen van Vlaanderen en de aantrekkingskracht voor buitenlandse investeringen op langere termijn veilig te stellen. Daarom is *goede regelgeving* ook voor de SERV een *prioriteit*.

De SERV is dan ook al een hele tijd actief rond 'goede regelgeving'. De SERV heeft in belangrijke mate mee aan de basis gelegen van de uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen<sup>1</sup>. Ook nadien werden de Vlaamse sociale partners omwille van hun ervaring en expertise regelmatig betrokken. Zo formuleerde de SERV in 2003 op vraag van de toenmalige minister-president een reeks prioritaire projectvoorstellen voor het actieplan reguleringsmanagement 2003-2004 en werd op eigen initiatief geadviseerd over de invoering in Vlaanderen van reguleringssimpactanalyse (RIA). Gezien het sociaal-economisch belang, wil de SERV ook

---

<sup>1</sup> SERV (1997); SERV (1998).

in de nieuwe regeerperiode een actieve partner zijn in de uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen.

### 3.2. Reguleringsmanagement

De verbetering van de kwaliteit van de wetgeving staat al lang op de politieke agenda, maar de laatste jaren is de maatschappelijke en politieke relevantie van dat thema alleen toegenomen. Getuigen daarvan zijn een reeks belangrijke beslissingen van de Vlaamse regering, de federale overheid en de Europese Raad en Commissie. Ook het Vlaamse regeerakkoord van juli 2004 legt een grote klemtoon op kwaliteitsvolle regelgeving en vereenvoudiging.

Tegelijk kunnen zowel in Vlaanderen als federaal en in Europa belangrijke inhoudelijke verschuivingen in de beleidsaanpak worden vastgesteld. Het discours verschuift duidelijk van 'deregulering' ('minder regels en minder overheid') naar 'reguleringsmanagement' ('beter reguleren en betere regelgeving maken'), en van een projectaanpak (ex post, ad hoc, instrumenteel) naar 'governance' (klemtoon op processen, structuren, organisatie, transparantie, verantwoording, ...).

*Reguleringsmanagement* is kort gezegd het beleid gericht op beter reguleren en betere regelgeving maken. Het kan volgens de SERV worden omschreven als *het geheel van organisatorische, instrumentele, procesmatige en institutionele beleidsmaatregelen bedoeld om de efficiëntie, transparantie en verantwoording van de regelgeving te verbeteren*.

Reguleringsmanagement is inderdaad niet hetzelfde als deregulering. Deregulering wil de rol van de overheid terugdringen door een programma van bezuinigingen op directe overheidsuitgaven en overdrachten, privatiseringen en afschaffing van belemmerende regels en beperkingen voor het bedrijfsleven. Reguleringsmanagement daarentegen is gericht op betere regelgeving (het ontwikkelen van meer efficiënte en doeltreffende regelgeving), en op beter reguleren (het beter oplossen van maatschappelijke vragen en problemen, waarbij regelgeving wordt gezien als één van de mogelijke opties naast andere)<sup>2</sup>. Reguleringsmanagement is neutraal ten opzichte van de omvang van de overheid. Anders dan bij deregulering, ligt bij reguleringsmanagement de klemtoon niet op volume maar op kwaliteit van wetgeving, niet op problemen veroorzaakt in het verleden maar op betere reglementering in de toekomst, niet op de output van het regelgevingsproces (de wettekst zelf) maar op de inputs en de systeemkenmerken van het wetgevingsproces.

---

<sup>2</sup> Dat neemt niet weg dat in vele landen het reguleringsmanagement is gegroeid vanuit een dereguleringsoperatie, en vooral vanuit de frustratie over de beperkte resultaten van dergelijke operatie. Van daaruit groeide het besef dat een intelligenter programma nodig was, hetgeen heeft geleid tot een nieuw en meer geavanceerd programma van 'better regulation'.

Reguleringsmanagement kent een internationale dynamiek die nauw samenhangt met 'good governance'. In tal van landen hebben de afgelopen jaren hervormingen plaatsgevonden die moeten zorgen voor regelgeving van betere kwaliteit. In Europa speelt de Europese Commissie een actieve rol in zowel het promoten van reguleringsmanagement bij de lidstaten als het implementeren daarvan in de eigen werking. Vooral op dat laatste vlak zijn er de voorbije jaren grote sprongen voorwaarts gemaakt door de activiteiten van de Commissie inzake (a) het vereenvoudigen en verbeteren van de bestaande regelgeving, (b) het bevorderen van consultatie, dialoog en participatie en (c) de invoering van een systeem van impactanalyse.

### **3.3. Belang van de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement**

Anders dan in het verleden, wil reguleringsmanagement de wetgeving niet zozeer vereenvoudigen en verbeteren door vereenvoudigingscommissies of een veelvoud aan vereenvoudigingsprojecten. Zulke commissies en projecten zijn wellicht nodig om snel zichtbare resultaten te boeken, maar toch is die aanpak op langere termijn niet effectief. Vooral omdat in vereenvoudigingsprojecten enkel aandacht uitgaat naar bestaande regelgeving. Die kunnen inderdaad sneller tot zichtbare resultaten leiden, maar nog belangrijker is het bewaken dat de *nieuwe* regelgeving aan hoge kwaliteitsnormen voldoet. Ten tweede is de invalshoek van vereenvoudigingsprojecten meestal beperkt. Ze bekijken de administratieve lasten. Of de juridisch-technische samenhang. Of de uitvoerbaarheid. Maar dat betekent dat andere aspecten die ook mee de kwaliteit van de wet bepalen níet worden bekeken, en dat die problemen blijven bestaan. Ten derde slagen vereenvoudigingsprojecten of vereenvoudigingscommissies er nooit in structureel dingen te wijzigen. Daarvoor moet het regelgevingsproces zelf heringericht worden, en zijn organisatorische en instrumentele aanpassingen vereist. Zonder die aanpassingen blijft het met veel vereenvoudigingsprojecten uiteindelijk toch wat 'aanmodderen in de marge'.

Dat betekent dat de enorme hoeveelheid nieuwe regels, en vooral de gebrekkige kwaliteit ervan, dieperliggende oorzaken kent die niet door een of andere commissie en zelfs niet door duizend vereenvoudigingsprojecten kunnen worden opgelost. De noodzakelijke structurele verbetering van de kwaliteit van de wetgeving is enkel mogelijk door ingrepen in de manier waarop de regelgeving tot stand komt. Die ingrepen moeten ervoor zorgen dat de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving een permanente, gedeelde zorg is in alle fasen van het regelgevingsproces.

Er zijn dus *structurele maatregelen* nodig die zorgen voor een blijvende verbetering van de wetgevingskwaliteit, met aandacht voor de integrale kwaliteit van de regelgeving (dus niet alleen voor de kwantiteit of de juridische kwaliteit), voor de systematische evaluatie van be-

staande regelgeving én regelgeving in opmaak (dus niet alleen ex post) en voor organisatorische en structurele hervormingen (dus niet alleen voor vereenvoudigingsprojecten en handleidingen). Dat is volgens de SERV de werkelijke *missie* van het reguleringsmanagement, ook in Vlaanderen.

Dat structurele maatregelen nodig zijn, mag uiteraard geen excuus zijn om niet ook concreet via projecten de kwaliteit van de bestaande regelgeving te verbeteren en administratieve lasten weg te werken.

### **3.4. Korte evaluatie van de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement in Vlaanderen**

De start van het reguleringsmanagement kan worden gelegd bij de beslissing van de Vlaamse regering van 25 juli 2000 tot goedkeuring van een "algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels"<sup>3</sup>. In overeenstemming met de beste praktijken in andere landen werd een "cel Reguleringsmanagement" opgericht, intussen herdoopt tot "Kenniscel Wetsmatiging". Die kenniscel werd operationeel eind 2002, en is sindsdien de draaischijf voor de verdere uitbouw en implementatie van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. Er werden in die periode zowel concrete vereenvoudigingsprojecten als structurele initiatieven opgezet om de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving te verbeteren. Die werden vanaf 2002 opgenomen in jaarlijkse actieplannen, waarover jaarlijks werd gerapporteerd in een voortgangsrapport.

Aanvankelijk werd het Vlaamse reguleringsmanagement uitgebouwd langs drie inhoudelijke sporen. *Administratieve lastenverlaging* (ALV) is het grondig aanpassen en herschrijven van administratieve processen, procedures en formulieren met het oog op de vereenvoudiging daarvan voor de doelgroepen. *Juridisch-technische vereenvoudiging* (JTV) is het beter ordenen van wetgeving, het uitwiden van dubbele, overbodige of verouderde regels, het herschrijven van inconsistente regels enz. om de hoeveelheid regelgeving te verminderen en ze transparanter en eenvormiger te maken. *Reguleringsimpactanalyse* (RIA) is het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving door op systematische wijze voor een nieuwe regel vooraf de noodzaak, mogelijke opties en effecten te analyseren, zodat zowel de onderbouwing als de consultatie en de motivering van regelgeving verbetert.

Die inhoudelijke sporen volstaan evenwel niet. Er is meer nodig dan een reeks technieken, instrumenten en handleidingen. Zij moeten worden aangevuld en ondersteund door de ontwikkeling van een structureel reguleringsbeleid (*'reguleren van de regelgevers'*) en de bijbeho-

---

<sup>3</sup> Dat algemeen kader was vrijwel volledig gebaseerd op de principes en resultaten van een onderzoek van de SERV, gepubliceerd als bijlage bij het SERV-aanbeveling uit 1998 "voorstellen voor de evaluatie van de milieureglementering", op zijn beurt geïnspireerd door de internationale beste praktijken zoals verzameld door de OESO.

rende managementcapaciteiten en -instanties, die belast worden met het promoten van de kwaliteit van de regelgeving, het initiëren van veranderingen en hervormingen, en het coördineren van de activiteiten. Daartoe behoren ook veranderingen in de organisatiestructuur en het procesverloop van regelgeving binnen de Vlaamse administratie en het politieke beleidsniveau, en maatregelen voor de versterking van een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak. Ook hier werden de voorbije jaren een aantal initiatieven genomen, waaronder de goedkeuring door de Vlaamse regering 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 integratie van reguleringsmanagement in de werking van Interne Audit, de invoering van de lichte reguleringsimpactanalyse, de invoering van de 'compensatieregel administratieve lasten', enz.

Vlaanderen heeft volgens de SERV op zeer korte termijn een goede basis gelegd voor een performant reguleringsmanagement in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Dat was ook nodig. België en Vlaanderen liepen achter op het vlak van institutionele vernieuwing gericht op betere regelgeving. De *capaciteit* en *werkwijzen* om goede regelgeving te maken moesten sterk verbeteren.

De voorbije twee jaar werden heel wat maatregelen en voorstellen uitgewerkt, zowel binnen de Vlaamse administratie als daarbuiten<sup>4</sup>. Het regeerakkoord van juli 2004 bevestigt de wil van de Vlaamse regering om verder te werken aan de uitbouw van een volwaardig reguleringsmanagement in Vlaanderen. Maar de weg is nog lang. Het reguleringsmanagement heeft immers nog maar weinig zichtbaar en voelbaar resultaat opgeleverd. De meerderheid van de maatregelen moeten nog worden ingevoerd en toegepast, en ook nadien zal het wellicht enige tijd duren vooraleer de structurele ingrepen van het reguleringsmanagement merkbaar verschil maken. Maar er is geen andere weg. Vooral via structurele ingrepen is volgens de SERV een betekenisvolle en blijvende verbetering van de wetgevingskwaliteit mogelijk.

In feite begint dus nu pas het echte werk: het verkrijgen van een breder draagvlak en steun voor die maatregelen en voorstellen die op tafel liggen, en die vervolgens uitvoeren. Daarvoor is politiek leiderschap en een sterke betrokkenheid van het middenveld nodig, en een langere periode van consolidatie, volgehouden toepassing en verfijning van de noodzakelijke hervormingen.

---

<sup>4</sup> Zie onder meer CORDOVA-NOVION e.a. (2004), VAN HUMBEECK (2004), POPELIER e.a. (2004), GOETEYN e.a. (2004), STEURS e.a. (2004).

### 3.5. Aanbevelingen van de SERV

De belangrijkste prioriteiten voor 2005 in de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement zijn volgens de SERV:

1. Operationalisering van reguleringsimpactanalyse (RIA).
2. Verbetering van de planning en transparantie van het regelgevingsproces.
3. Vergroting van de rol van doelgroepen en adviesraden.
4. Versterking van de capaciteit om goede regelgeving te maken.
5. Intensifiëring van de samenwerking met e-government.

#### 3.5.1 Operationalisering van reguleringsimpactanalyse

Nog te vaak blijkt achteraf, nadat de regelgeving al is goedgekeurd, dat ze niet werkt, dat de doelstellingen niet worden gehaald, dat de kosten te hoog zijn, dat ze niet uitvoerbaar is, dat er onbedoelde neveneffecten zijn enz.

Vandaag zijn er op ambtelijk niveau<sup>5</sup> inderdaad geen mechanismen in het Vlaamse regelgevingsproces die regelgevers aansporen om alternatieven voor traditionele regelgeving (communicatie, benchmarking, convenanten, ...) in een vroeg stadium te overwegen. Geen instrumenten die de maatschappelijke kosten-baten verhouding bewaken, ongewenste negatieve effecten vermijden en onnodige kosten en lasten tegengaan. Geen voorzieningen die vooraf de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid inschatten<sup>6</sup>. De enige controlemechanismen op ambtelijk niveau betreffen de impact op de overheid zelf (budgettair, personeel, lokale besturen)<sup>7</sup>.

Reguleringsimpactanalyse of RIA wil die problemen vermijden door een betere voorbereiding en onderbouwing, zodat regelgeving ontstaat die noodzakelijk, doeltreffend, doelmatig, afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Een RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en van de verwachte positieve en negatieve effecten van een voorgenomen regelgeving in vergelijking met alternatieven. RIA is daarnaast ook een belangrijk instrument in de communicatie tussen overheid en burger en bij de motivering van regelgeving. Het verhoogt de transparantie van het regelge-

<sup>5</sup> In de praktijk spelen adviesraden hier ook een belangrijk rol, maar hun advies wordt niet altijd gevraagd, het advies komt soms te laat en termijnen zijn vaak te kort.

<sup>6</sup> Voor de volledigheid wordt vermeld dat de doelmatigheidsanalyse die de Inspectie van Financiën vereist(e) een aantal van deze aspecten behandelt. Die doelmatigheidsanalyse wordt echter in de meeste beleidsdomeinen niet langer toegepast.

<sup>7</sup> Vlaanderen bevindt zich dus in de merkwaardige situatie dat in het regelgevingsproces de kosten voor de overheid wel moeten worden ingeschat, en niet de dikwijls veel hogere kosten voor de bedrijven, gezinnen en organisaties die de regelgeving moeten naleven.

gingsproces en geeft meer inzicht in de beweegredenen voor een bepaalde regelgeving. RIA is ten derde ook een instrument voor beleidsafstemming. Vandaag wordt regelgeving vaak voorbereid binnen één administratie of departement, waarbij vooral wordt gekeken naar de effecten voor de eigen bevoegdheden, terwijl er vaak belangrijke effecten zijn op andere overheidsdoelstellingen. RIA wil expliciet over de grenzen van beleidsdomeinen kijken en nagaan wat de positieve en negatieve effecten zijn op andere beleidsdomeinen.

Met de goedkeuring door de Vlaamse regering op 4 juni 2004 en 17 december 2004 van de invoering van RIA vanaf 1 januari 2005 is een belangrijke stap gezet. De SERV vraagt dat de nieuwe Vlaamse regering prioritair werk maakt van de verdere operationalisering van RIA in Vlaanderen in overeenstemming met de internationale beste praktijken<sup>8</sup>.

De opgemaakte RIA's moeten volgens de SERV in elk geval openbaar worden gemaakt (bijvoorbeeld op de centrale website [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be) en op departementele webpagina's) en wanneer beschikbaar steeds worden toegevoegd aan het regelgevingsdossier dat aan adviesraden en aan het Vlaams parlement wordt overgemaakt.

### **3.5.2 Verbetering van de planning en transparantie van het regelgevingsproces**

In Vlaanderen is het regelgevingsproces ondoorzichtig en 'gesloten', zelfs voor ambtenaren. Op dit ogenblik heeft *niemand* in Vlaanderen een volledig zicht op de regelgeving die op een bepaald ogenblik in opmaak is. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming. Bovendien blijkt uit tal van buitenlandse voorbeelden dat transparantie van het regelgevingsproces een belangrijke (en goedkope) hefboom is voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Meer informatie over de regelgeving die gepland en in opmaak is draagt bij tot de openheid van de democratische besluitvorming. Het laat de betrokken actoren toe om kennis te nemen van ontwerpregelgeving en vroegtijdig eventuele suggesties voor verbetering te formuleren. Voor beleidsmakers en ministeries vergroten de mogelijkheden voor integratie en coördinatie van het beleid.

Twee instrumenten zijn volgens de SERV prioritair om de transparantie te vergroten: een regelgevingsagenda en het selectief gebruik van 'witboeken' voor belangrijke nieuwe regelgeving.

Een *regelgevingsagenda* heeft tot doel informatie te bundelen en publiek te verspreiden over de door de verschillende ministers/ministeries geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen

---

<sup>8</sup> Zie hierover tevens SERV. Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse. Brussel, SERV, 21 april 2004.

aan bestaande regelgeving. Die loutere inventarisatie en registratie van regelgeving in opmaak kan een aanleiding of startpunt zijn voor een echte coördinatie en programmering van regelgeving in opmaak, maar heeft ook vele andere voordelen<sup>9</sup>. De lijst zou regelmatig moeten worden geactualiseerd en zou best worden gekoppeld aan een meerjarenprogrammering, die samengaat met de termijn van een legislatuur.

'Witboeken' zijn conceptnota's die *selectief* worden gebruikt voor belangrijke nieuwe regelgeving, op basis waarvan reeds tijdens de conceptfase het politieke en maatschappelijke overleg over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving kan gebeuren. Zij kunnen vermijden dat consultatie- en overlegprocessen over belangrijke nieuwe regelgeving (ook politieke binnen de regering) pas starten wanneer er een juridische, regelgevende ontwerp tekst is, hetgeen niet altijd efficiënt is. Het werken met witboeken is ingeburgerd in de Europese Unie en landen zoals het Verenigd Koninkrijk. Ook in Vlaanderen werd en wordt soms gewerkt met witboeken, al worden ze niet altijd als dusdanig herkend of benoemd. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de voorbereiding van het decreet integraal waterbeleid, en op dit moment wordt de 'witboek-procedure' door de Minister van Leefmilieu gevolgd voor de omzetting van de Europese richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid. Dergelijke initiatieven verdienen ondersteuning en navolging, en zouden naar aanleiding van de opmaak van het actieplan 2005 gepromoot kunnen worden.

Beide maatregelen (regelgevingsagenda en witboeken) zijn opgenomen in het regeerakkoord, en verdienen volgens de SERV een uitvoering op korte termijn.

### 3.5.3 Vergroting van de rol van doelgroepen en adviesraden

De voordelen van een goede consultatie van belanghebbenden tijdens het regelgevingsproces zijn velerlei. Het verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen. Het bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert. Het laat toe de kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten. Het kan tot slot leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen.

Vandaag worden adviesraden en doelgroepen, met inbegrip van lokale overheden, niet altijd geconsulteerd. Zo zijn de strategische adviesraden bevoegd voor advisering over decreten strategische uitvoeringsbesluiten. De Vlaamse regering bepaalt echter zelf wanneer een besluit strategisch is, wat zou kunnen leiden tot een uitholling van de adviesbevoegdheid van de raden. Het middenveld dient daarom betrokken te worden bij de afbakening tussen strategi-

---

<sup>9</sup> Een regelgevingsagenda vergroot ook de mogelijkheden voor afstemming, stroomlijning en samenwerking, en kan helpen om flessenhalzen te vermijden bij de opmaak, advisering en besluitvorming van ontwerpregelgeving.



sche en niet-strategische uitvoeringsbesluiten. Bovendien kan de Vlaamse regering ook advies vragen inzake niet-strategische uitvoeringsbesluiten. Dit is van belang omdat het vaak de middenveldorganisaties zijn die de uitvoering op het terrein moeten waarmaken. Sommige wetgeving in Vlaanderen komt dus tot stand zonder enige vorm van transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Dat is rekening houdend met de principes van reguleringsmanagement en 'good governance' niet langer toelaatbaar.

Naast de afwezigheid van transparante consultaties wordt de raadpleging van doelgroepen en adviesraden die vandaag wel gebeurt (voor een groot aantal decreten en in mindere mate voor besluiten) soms louter bekeken als een vertragende stap in de besluitvorming, terwijl die volgens de SERV moeten worden gezien als een onmisbaar instrument voor de bevordering van de regelgevingskwaliteit. Het probleem voor die regelgeving zit dus zowel in het gebrek aan raadpleging, als in de gebrekkige randvoorwaarden waarbinnen die raadpleging plaatsvindt. Doelgroepen en adviesraden worden dikwijls geconfronteerd met zeer korte adviestermijnen (enkel dagen, en ook voor zeer ingrijpende regelgeving zelden meer dan één maand) en zijn periodiek overbelast door het gebrek aan planning van de regelgevingsagenda. Soms komt die consultatie ook *te laat* in het regelgevingsproces. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt immers vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering. Nadien is het politiek moeilijk of zelfs onmogelijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden.

### **Betrekken van het middenveld in een vroeg stadium**

De SERV vindt het daarom belangrijk dat het middenveld in een vroeg stadium van het regelgevingsproces wordt betrokken. In de eerste plaats denkt de SERV hierbij aan de strategische adviesraden. Een concreet aanknopingspunt vormt de RIA. Wat de SERV betreft, is de raad van oordeel dat hij zowel in zijn hoedanigheid van overlegorgaan als van strategisch adviesorgaan ex ante betrokken dient te worden bij de uitwerking van RIA's. Die taak strookt met het opzet om aan de strategische adviesraden een ruime opdracht toe te kennen in het kader van een optimale beleidsvoorbereiding. De SERV is van oordeel dat de sociale partners zowel door hun expertise en knowhow als hun kennis op het terrein belangrijke kwalitatieve en kwantitatieve informatie kunnen aanleveren voor de inschatting van de directe en indirecte effecten en de afweging van maatschappelijke doelstellingen.

De SERV is van oordeel dat dit uitgangspunt niet haaks staat op de doelstellingen om het beslissingsproces vlot te laten verlopen. De SERV is zich ervan bewust dat snelheid en flexibiliteit twee essentiële karakteristieken van het RIA-systeem zijn. Door op een snelle en efficiënte wijze de nodige input aan te leveren voor een RIA wil de raad inspelen op deze sterke troeven van het systeem.

## **Toetspanels**

Een ander mechanisme dat vooral in het kader van de vermindering van administratieve lasten wordt gebruikt, betreft de oprichting van toetspanels voor bedrijven en werknemers in de schoot van de SERV, zoals voorzien in de slottekst van de ondernemingsconferentie. De SERV stelt vast dat in de beleidsnota bestuurszaken 2004-2009 opnieuw sprake is van de oprichting van Toetspanels. De SERV wijst evenwel op de beperkte resultaten ervan in andere landen. Die hebben er in Denemarken, waar het meest uitgewerkte systeem bestond, zelfs toe geleid dat de Toetspanels naar verluidt zeer recent werden afgeschaft. Volgens de SERV is het efficiënter om de formele raadpleging van adviesraden te versterken (zie hierna). Als er nieuwe feiten of argumenten zijn om toch Toetspanels op te richten, kunnen die uiteraard in overweging worden genomen. De SERV vraagt dat daarover op korte termijn met hem wordt overlegd.

## **Formele raadpleging van adviesraden**

Wat de formele raadpleging van adviesraden over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit betreft, dringt de SERV aan op een betere planning en coördinatie (cf. supra, regelgevingsagenda) zodat dubbele procedures en overbelasting worden vermeden. Verder moeten voldoende ruime adviestermijnen worden verzekerd en zou op een of andere wijze gemotiveerd verslag moeten worden gegeven van de redenen waarom er al dan niet met de adviezen is rekening gehouden. De SERV vraagt dat die aandachtspunten worden meegenomen bij de geplande hertekening en stroomlijning van het regelgevingsproces in het kader van reguleringsmanagement en e-government (e-regeren).

## **Europese en internationale regelgeving in opmaak**

Tot slot meent de SERV dat de rol van doelgroepen en adviesraden ook moet worden versterkt bij de voorbereiding van de Vlaamse inbreng rond belangrijke Europese en internationale regelgeving (VN, UNECE, ...) in opmaak. Dat kan volgens de SERV best worden gekoppeld aan de invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse voor ontwerpen van Europese richtlijnen en internationale regelgeving met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen. Dergelijke RIA's moeten de Vlaamse onderhandelaars in staat stellen om beter onderbouwd en geïnformeerd deel te nemen aan de Europese en internationale besluitvorming.

De SERV vraagt dat hij betrokken wordt bij zowel de selectie als de uitvoering van RIA's over belangrijke ontwerpen van Europese richtlijnen en internationale regelgeving met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen.

In dat verband waardeert de SERV dat de Vlaamse regering in zijn standpunt van 1 oktober 2004 over het voorstel van de Europese richtlijn betreffende diensten op de interne markt, op

advies van de SERV<sup>10</sup>, reeds heeft gesteld dat het “noodzakelijk is dat om de precieze gevolgen van deze richtlijn voor de nationale en regionale regulering van de diverse sectoren in te schatten, een verdere en meer doorgedreven impactanalyse wordt gevoerd door zowel de Europese Commissie als door de individuele lidstaten of de daarvan deel uitmakende regio’s met wetgevende bevoegdheid, die zich op het aangewezen niveau bevinden voor zulke doorgedreven impactanalyses”. De Vlaamse regering heeft daarin ook aangekondigd dat de Vlaamse overheid een reguleringsimpactanalyse zal uitvoeren over het voorstel, binnen de inhoudelijke klijntlijnen die de Vlaamse regering op 4 juni 2004 over RIA heeft goedgekeurd. De SERV ondersteunt dat uiteraard<sup>11</sup>, en herhaalt zijn vraag naar betrokkenheid en regelmatig en tijdig overleg in VESOC.

### **3.5.4 Versterking van de capaciteit om goede regelgeving te maken**

De invoering van nieuwe instrumenten, werkwijzen en procedures volstaat niet. Er is ook capaciteit nodig om ze concreet uit te werken, in te voeren, toe te passen, te ondersteunen, te coördineren, te stimuleren, te controleren, te evalueren, enz. Die capaciteit moet in Vlaanderen nog voor een groot deel worden opgebouwd. Voor een deel zal dit moeten gebeuren via ‘learning by doing’, maar voor een deel vergt dat ook specifieke maatregelen en voorzieningen.

Volgens de SERV moet de capaciteitsopbouw in Vlaanderen op vijf niveaus gebeuren: individueel en op het niveau van organisaties, netwerken, de overheid en ‘Vlaanderen’. Dat betekent dat verschillende diensten en instanties een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben (zie tabel).

---

<sup>10</sup> Aanbeveling van 14 juli 2004 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de raad betreffende diensten op de interne markt.

<sup>11</sup> In zijn aanbeveling van 14 juli 2004 stelde de SERV “Om de precieze gevolgen van de kaderrichtlijn voor de nationale en regionale regulering van de diverse sectoren in te schatten, is een zware reguleringsimpactanalyse het instrument bij uitstek. (...). De impactanalyse van de Europese Commissie zelf is te beperkt en moet door de lidstaten worden aangevuld. Voor Vlaanderen lijkt een RIA (reguleringsimpactanalyse - zware versie) aangewezen”.

### Individueel niveau

De prestatie van individuen in hun functie vormt de basis van het succes van elke actie of beleidsmaatregel. Die prestatie wordt beïnvloed door de middelen die ter beschikking worden gesteld, maar ook door de regels, procedures en praktijken die worden gehanteerd bij aanwerving, opleiding en evaluatie. Op dit niveau zijn volgens de SERV de aanduiding van gespecialiseerde wetgevingsambtenaren en intensieve vormingsprogramma's voor die ambtenaren (wetgevingsbeleid, RIA, formulieren, legistiek, ...) prioritair. Wetgevingsambtenaren zijn voor de SERV ambtenaren die de uitwerking van (goede) regelgeving als essentieel resultaatgebied hebben.

Capaciteitsniveau	Prioriteiten voor Vlaanderen
Individueel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gespecialiseerde wetgevingsambtenaren</li> <li>- Intensieve vormingsprogramma's</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centrale, interdisciplinaire cel reguleringsmanagement per entiteit (kan zijn: afdeling, VOI, administratie, departement)</li> <li>- Indicatoren reguleringsmanagement</li> </ul>
Netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cellen reguleringsmanagement</li> <li>- Register regelgeving in opmaak</li> </ul>
Overheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking kenniscel reguleringsmanagement met e-government, Interne Audit, ...</li> <li>- Reguleringsmanagement in Vlaams Parlement</li> <li>- Reguleringsmanagement voor onafhankelijke reguleringsinstanties</li> </ul>
Maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokkenheid en interactie stimuleren tussen burgers, bedrijven, instellingen, middenveldorganisaties, adviesraden, universiteiten, advocatuur, enz. inzake goede regelgeving</li> </ul>

### Organisatieniveau

Het functioneren van organisaties (concreet: een afdeling, VOI, administratie of departement) is eveneens van groot belang, en wordt bepaald door de financiële en personele middelen, en door de regels, procedures en praktijken die worden gehanteerd voor het structureren van de interactie tussen individuen in de organisatie. In Vlaanderen is de opmaak van regelgeving versnipperd over een zeer groot aantal personen, waardoor opleiding, coördinatie en overleg worden bemoeilijkt. Centrale departementele juridische diensten bestaan niet overal en zijn meestal niet sterk uitgebouwd of hebben zeer uiteenlopende taken. Een goed reguleringsmanagement brengt bovendien heel aantal nieuwe taken met zich mee, die best centraal binnen een beleidsdomein worden opgepakt. Daarom is, zoals in vele andere landen, binnen elke relevante entiteit een centrale cel wenselijk die 'goede regelgeving' als een unieke focus heeft<sup>12</sup>. Dat laat toe om de nodige deskundigheid en ervaring uit te bouwen en regelgeving binnen elk beleidsdomein professioneel aan te pakken. Die cel wordt, gelet op het takenpakket, best multidisciplinair samengesteld en niet alleen uit juristen, en dient uiteraard zeer nauw

<sup>12</sup> In een aantal beleidsdomeinen zoals leefmilieu en onderwijs is dat reeds voorzien in de toekomstige BBB-structuur.

samen te werken met collega's van de beleidsafdelingen. Voor de opvolging van het wetgevingsbeleid op organisatieniveau zouden indicatoren moeten worden uitgewerkt.

### **Netwerk niveau**

Beleidsmaatregelen en –acties vergen meestal samenwerking of partnership van verschillende mensen en organisaties, van netwerken. De efficiëntie van die netwerken hangt af van de regels, procedures en praktijken die worden gehanteerd voor het structureren van de interactie tussen organisaties. In Vlaanderen bestaat weinig structurele samenwerking tussen overheidsdiensten en -departementen bij de opmaak van regelgeving, waardoor mogelijkheden voor het bevorderen van de samenhang en voor een betere structurering van de wetgeving worden gemist. Daardoor is er ook weinig capaciteit om over afdelingen, administraties en departementen heen dwarsverbanden tussen regelgeving te ontdekken en bij de redactie van nieuwe regelgeving de noodzakelijke samenwerking op te zetten. Ook hier kunnen de reeds vermelde centrale cellen binnen elke entiteit een onvervangbare rol spelen, naast nieuwe mechanismen voor het organiseren van samenwerking en informatie-uitwisseling over de departementen heen. De officiële procedure voor de verspreiding van ontwerpregelgeving binnen de Vlaamse overheid is vandaag immers archaïsch en inefficiënt<sup>13</sup>. Ze wordt dan ook omzeild<sup>14</sup>. De SERV suggereert dan ook de invoering van een register regelgeving in opmaak dat alle relevante informatie over toekomstige regelgeving, met inbegrip van de ontwerpteksten zelf, via ICT-kanalen beschikbaar stelt van alle andere overheidsdiensten.

### **Overheidsniveau**

De acties van individuen, organisaties en netwerken van organisaties zijn ingebed in een ruimere context, die bestaat uit de instituties, regels, procedures en praktijken ('public governance') die in grote mate het vermogen van een land bepalen om goed beleid en goede regelgeving op een specifiek terrein te ontwerpen, uit te voeren en op te volgen. Hier beantwoordt Vlaanderen met de oprichting van een centrale cel reguleringsmanagement met een breed takenpakket aan de internationale beste praktijken. De andere prioriteiten liggen hier op de integratie van de aandacht voor reguleringsmanagement in andere centrale of horizontale diensten zoals de cel juridische dienstverlening, Interne Audit en e-government, en in de samenwerking met het federale niveau en de andere gewesten. Daarnaast is er volgens de

---

<sup>13</sup> Zie de omzendbrief VR 95/33 van 20 juni 1995 en het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering. De verspreiding van die documenten gebeurt bovendien op papier, niet elektronisch.

<sup>14</sup> Vanuit de praktijk kan worden vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een betere toegang tot regelgeving in opmaak. Zo contacteren personen en instanties, met inbegrip van Vlaamse ambtenaren (!), niet zelden adviesraden zoals de SERV om snel en efficiënt op te hoogte te geraken van nieuwe ontwerpregelgeving. Organisaties zoals de MiNa-raad en de VREG spelen actief in op deze vraag door op hun website de teksten van ontwerpregelgeving ter beschikking te stellen van het brede publiek. In de realiteit wordt ontwerpregelgeving, formeel 'vertrouwelijke informatie' in opmaak verspreid op informele wijze door de politieke en administratieve overheden zelf, of door de adviesinstanties aan hun leden-organisaties en derden (bv. in het kader van hoorzittingen), en van daaruit opnieuw aan andere actoren. In een aantal gevallen wordt regelgeving in opmaak zelfs actief verspreid door adviesinstanties en andere organisaties (cf. de website van de MiNa-Raad, van de VREG, ...).

SERV behoeft aan de uitbouw van een vorm van reguleringsmanagement of breed opgezet wetgevingsbeleid binnen onafhankelijke reguleringsinstanties (type VREG) en binnen het *Vlaams Parlement*. De recente opmaak van een (legistiek-juridische) handleiding voor de opmaak van voorstellen van decreet kan daarin maar een eerste stap zijn.

### **Maatschappelijk niveau**

De publieke sector functioneert in een nog bredere culturele, economische en sociale omgeving. De maatschappelijke normen, waarden, kennis en praktijken bepalen grotendeels de maatschappelijke haalbaarheid en aanvaarding van een beleid of regelgeving, en de manier waarop de 'civil society' zich opstelt. Hier hebben zowel de SERV als vele andere instanties en organisaties een eigen verantwoordelijkheid en rol om 'goede regelgeving' te promoten en te bevorderen: burgers, bedrijven, instellingen, middenveldorganisaties, adviesraden, universiteiten, advocatuur, enz. Zij moeten daar echter ook toe in staat worden gesteld, aangesproken en gestimuleerd. Een periodiek 'Kafka' meldpunt volstaat daartoe uiteraard niet.

### **3.5.5 Intensifiëring van de samenwerking met e-government**

Vooraf voor het verminderen van administratieve lasten is samenwerking tussen reguleringsmanagement en e-government van wezenlijk belang<sup>15</sup>. Die samenwerking moet volgens de SERV worden versterkt.

Het Vlaams regeerakkoord stelt terzake dat de investeringen in e-government zullen worden voortgezet en dat deze hefboom zal worden gebruikt om procedures te vereenvoudigen. "We verhinderen dat de verschillende organisatie-entiteiten binnen de Vlaamse overheid informatie-eilanden worden en maken intern sluitende afspraken zodat de burgers of de bedrijven niet steeds opnieuw dezelfde gegevens moeten bezorgen." (...) "We bouwen een goed systeem uit voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende overheden (lokale en Vlaamse overheid) en overheidsdiensten. Op die manier volstaat voor ondernemingen, verenigingen en burgers een eenmalige aangifte van gegevens."

Momenteel staan heel wat initiatieven in de steigers, waaronder projecten inzake:

- Authentication Control Management (elektronische identificatie)
- Het Verrijkt PersonenRegister (VPR, betreft de ontsluiting van de nodige persoonsgegevens uit alle mogelijke officiële bronnen (met als belangrijkste bron het netwerk van de

---

<sup>15</sup> Ook codificatieprojecten die op grote schaal worden georganiseerd, vereisen dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de moderne informatietechnologie biedt. Zonder die IT-ondersteuning wordt de operatie veel duurder, vergroot de kans op fouten en is het veel moeilijker de voortgang van het proces te monitoren. Verder is samenwerking met e-government van belang bij maatregelen voor het vergroten van de transparantie van het regelgevingsproces, waaronder het register regelgeving in opmaak en de regelgevingsagenda.

- sociale zekerheid), verrijkt met eigen personeegegevens en met beheersgegevens o.a. om beveiliging te kunnen waarborgen).
- De Vlaamse Kruispuntbank Ondernemingen (VKBO, betreft een koppeling met de federale KBO, aangevuld met de gegevens waarover de Vlaamse overheid beschikt inzake bedrijven zoals vergunningen, economische steunmaatregelen...)
  - Informatie-architectuur (afspraken over en harmonisatie van begrippen en definities)
  - Departementale projecten (E-regeren, Studietoelagen, Elektronische aanbesteding, Milieu Management Informatie Systeem, ...)

Volgens de SERV zijn voor heel wat bestaande administratieve lasten inderdaad pas échte doorbraken op het vlak van vereenvoudiging en vermindering mogelijk wanneer de fundamentele voor "back-office"-gegevensuitwisselingen zijn gelegd. De huidige inspanningen daarvoor zouden moeten worden versterkt zodat het principe, overeengekomen in het kader van de ondernemingsconferentie, dat dezelfde informatie maar één keer aan de overheid moet worden bezorgd zo spoedig mogelijk in praktijk kan worden gebracht. In elk geval aanvaardt de SERV niet dat interessante opportuniteiten om vandaag administratieve lasten te verlagen zouden worden uitgesteld omwille van eventuele vertragingen in de uitvoering van e-government projecten.

Volgens de SERV is dan ook een nauwe samenwerking tussen e-government en reguleringsmanagement wenselijk. Bovendien is ook hier samenwerking met zowel het federale niveau als met lokale overheden van groot belang. Om die samenwerking en het draagvlak ervoor te versterken, suggereert de SERV dat ook in e-government zou worden gewerkt met periodieke actieplannen en voortgangsrapporten zodat alle betrokkenen, inclusief de adviesraden en het Vlaams parlement, worden geïnformeerd en betrokken bij het Vlaamse e-governmentbeleid.

Naast een *centrale Vlaamse databank* van ondernemingen, gelinkt aan de federale Kruispuntbank Ondernemingen, vermeldt de SERV als andere prioriteiten op het vlak van het centraliseren van gegevens:

- Een *centrale vergunningendatabank*, die de reeds bestaande databank-initiatieven bundelt en verder uitbouwt, in samenwerking met gemeenten en provincies;
- Een *milieu-informatiedatabank*, die de milieu-informatie die ondernemingen aan de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke overheden moet bezorgen integreert in een overkoepelende databank;
- Een geïntegreerde databank van *ruimtelijke synthesekaarten*. Die moet alle afbakeningen en regelgeving met ruimtelijke gevolgen van de verschillende ruimtebehoevende beleidsdomeinen (milieu, natuur, landschap, landbouw, economie, ... ) in één centrale databank samen brengen.
- Een virtueel *uniek loket* om allerhande administratieve verplichtingen waarmee ondernemers, landbouwers e.a. geconfronteerd worden snel en efficiënt af te handelen. Vandaag

blijven initiatieven vaak beperkt tot een fragmentaire aanpak (bv. enkel sommige deelaspecten van leefmilieu, enkel sommige deelaspecten van ruimtelijke ordening, ....) op één enkel niveau (bv. enkel het Vlaamse niveau).

### 3.6. Besluit

Hiervoor heeft de SERV de volgens hem belangrijkste prioriteiten in de structurele uitbouw van het reguleringsmanagement in 2005 aangegeven.

De SERV beklemtoont evenwel dat de noodzakelijke structurele ingrepen in de manier waarop de Vlaamse regelgeving tot stand komt alleen effectief zijn in de mate dat die maatregelen ook correct en niet louter formeel worden nageleefd. Enkele voorbeelden uit het recente verleden zijn op dat vlak niet bemoedigend:

- Het legistiek en taaladvies wordt verplicht door de omzendbrief wetgevingstechniek, maar werd lang niet altijd gevraagd<sup>16</sup>.
- Adviesraden werden regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd, zonder dat die hoogdringendheid terecht was.
- De Vlaamse regering beslist regelmatig “de minister te machtigen advies te vragen aan (naam van de bevoegde adviesraden)” en 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”. Hierdoor vallen, om de procedure te verkorten, de 1e en 2e principiële goedkeuring samen, en worden de adviesraden de facto buitenspel gezet. Zeker in die gevallen gaat het immers om een pro forma procedurestap die wordt gezet omdat hij verplicht is, niet omdat men geïnteresseerd is in de resultaten van de consultatie en werkelijk bereid is ermee rekening te houden
- Verschillende voorontwerpen van decreet die werden voorbereid door de administratie of op een kabinet werden uiteindelijk niet ingediend als voorontwerp van decreet maar als voorstel van decreet om de procedure te omzeilen<sup>17</sup>.
- Programmadecreten worden, ook door de nieuwe Vlaamse regering, gebruikt om allerlei zaken die niets met de begroting te maken hebben via een spoedprocedure bij adviesraden en in het Vlaams parlement te regelen.

De SERV meent dan ook dat er een belangrijke cultuurverandering zal moeten plaatsvinden, wil het reguleringsmanagement daadwerkelijk en structureel de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving kunnen verbeteren. Dit hoort uiteraard ook een zorg van het Vlaamse Parlement te zijn. Dat vergt, opnieuw, politiek leiderschap, zowel in de Vlaamse regering als in het Vlaams parlement.

<sup>16</sup> In 2003 werd 57% van alle decreten en besluiten in een of andere versie voorgelegd aan de Kanselarij voor legistiek en taalkundig nazicht. In 2002 bedroeg het percentage 58%. M.a.w. 2 op 5 decreten of besluiten kregen geen legistiek en taalkundig advies.

<sup>17</sup> De website [www.ondernemingsconferentie.be](http://www.ondernemingsconferentie.be) is daar heel eerlijk in.



## 4. Actieplan reguleringsmanagement

### 4.1. Herziening van het werken met actieplannen en voortgangsrapporten

De SERV waardeert dat ook in de nieuwe regeerperiode zal worden gewerkt met actieplannen en voortgangsrapporten reguleringsmanagement. Ze zijn noodzakelijk om de inspanningen voor de verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving te vergroten, te coördineren en meer zichtbaar te maken. De actieplannen hebben volgens de SERV twee functies. Ten eerste gaat het om een *plan*, d.w.z. een openbaar document met een samenhangend en geordend geheel van acties, die in een bepaalde tijdsperiode nodig zijn om de geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Ten tweede gaat het om een *proces*, d.w.z. de organisatie van interacties en leerprocessen bij talrijke actoren zodat de aandacht, inzichten en inspanningen voor betere regelgeving blijven toenemen.

Niettemin dringen zich enkele bijstellingen op, naarmate het reguleringsmanagement groeit. Een aantal daarvan is reeds gepland door de nieuwe Vlaamse regering.

#### 4.1.1 Rollend actieplan

Een eerste bijsturing is dat tijdens deze regeerperiode in plaats van jaarlijkse actieplannen zou worden geopteerd voor een *permanent rollend actieplan*. Dat betekent dat op elk moment nieuwe projecten en initiatieven kunnen worden toegevoegd en andere accenten kunnen worden gelegd als dat noodzakelijk of wenselijk is.

De SERV meent dat het inderdaad mogelijk moet zijn om tussentijdse bijstellingen te doen. Maar aan de andere kant houdt het 'rollend' karakter van het actieplan het gevaar in dat de waarde van de actieplannen zelf wordt bedreigd. Die waarde ligt in de selectie van prioriteiten waaraan mensen en middelen worden toegekend, de coördinatie van maatregelen, het creëren van voorspelbaarheid en continuïteit, enz. Die voordelen vervallen wanneer projecten al te gemakkelijk kunnen worden stopgezet of steeds nieuwe prioriteiten bovenop de reeds bestaande kunnen worden toegevoegd. Er is dan immers geen goede afweging, afstemming en allocatie van middelen meer mogelijk. Bovendien ligt een andere belangrijke meerwaarde van de actieplannen zoals gezegd in het opmaakproces zelf. Ook de voordelen van beleidsinteractie en betrokkenheid, het creëren van politiek draagvlak enz. gaan verloren wanneer via een apart circuit tussentijdse aanpassingen kunnen plaatsvinden. De SERV heeft bijgevolg de indruk dat de nadelen, gevaren of ongewenste neveneffecten van een permanent rollend actieplan misschien niet voldoende in overweging werden genomen. Het lijkt er namelijk op dat er helemaal geen actieplan meer zal zijn, maar eerder een permanente inventaris van lopende projecten. Dat kan niet de bedoeling zijn.

De SERV meent daarom dat in de eerste plaats grote zorg moet worden besteed aan de opmaak van het actieplan zelf, eerder dan aan het vergroten van de flexibiliteit door de mogelijkheid van tussentijdse bijstellingen. Naarmate het opmaakproces beter verloopt, en het actieplan goed onderbouwd en overlegd is, zal immers de nood aan tussentijdse aanpassingen kleiner zijn. Verder suggereert de SERV dat wezenlijke aanpassingen en nieuwe oriëntaties in elk geval via een formele aanpassing van het actieplan gebeuren, zodat er betere waarborgen zijn voor inspraak en openbaarheid.

#### 4.1.2 Scorebord

Een tweede bijsturing is dat niet alleen jaarlijks door middel van een voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement gerapporteerd zal worden, maar dat de vorderingen binnen elk beleidsdomein ook zullen worden bijgehouden op een 'scorebord'.

Ook de SERV meent dat de verslaggeving over de voortgang van het reguleringsmanagement best anders wordt georganiseerd nu er steeds meer beleidsdomeinen terzake actief zijn en diverse projecten worden opgestart. Met name wijst de SERV op de beperktheden van een voortgangsrapport zoals dat vandaag bestaat. Als verslaggevend instrument lopen voortgangsrapporten altijd achter op de praktijk. Een voortgangsrapport wil een inzicht geven in de stand van zaken van de diverse projecten, maar tegen de tijd dat die informatie is centraal verzameld en verwerkt en is goedgekeurd door de Vlaamse regering, is ze gedateerd. Een voortgangsrapport met een gedetailleerd overzicht van de uitvoering van de diverse projecten is bovendien niet noodzakelijk gebruiksvriendelijk. Zeker wanneer het aantal projecten verder toeneemt, riskeert een voortgangsrapport een dik en ontoegankelijk document te worden.

Volgens de SERV is een regelmatige, goede verslaggeving van de voortgang van het reguleringsmanagement belangrijk en moet de informatievoorziening die vandaag bestaat minstens behouden blijven, maar moet die op een andere manier worden georganiseerd dan via jaarlijkse voortgangsrapporten. Concreet stelt de SERV voor om de verslaggeving te *ontdubbelen* in enerzijds een website met projectfiches en anderzijds een bordtabel met beleidsindicatoren. Met name denkt de SERV aan een website waar de projectverantwoordelijken regelmatig over de ontwikkelingen van hun projecten kunnen rapporteren. Die website moet volledig, publiek toegankelijk, up-to-date, gebruiksvriendelijk en goed doorzoekbaar zijn, en linken bevatten naar andere belangrijke (bv. departementele) websites. Voor de *boardtabel* denkt de SERV aan een goed gekozen set indicatoren, zowel op niveau van de beleidsdomeinen als voor de Vlaamse overheid in zijn geheel, waarmee de voortgang van het beleid overzichtelijk kan worden weergegeven en opgevolgd. De SERV stelt verder voor dat een samenvatting van die informatie wordt opgenomen in een jaarlijks voortgangsrapport reguleringsmanagement voor het Vlaams parlement en het brede publiek.

Het voortgangsrapport wordt aldus louter aanvullend. Concrete projectinformatie wordt 'real time' beschikbaar gesteld via een website en essentiële managementindicatoren en – informatie worden opgenomen in de boordtabel.

#### **4.1.3 Actieplannen per beleidsdomein**

Een derde bijsturing betreft de aangekondigde evolutie tijdens deze regeerperiode van centrale actieplannen naar *actieplannen per beleidsdomein*. Het is de bedoeling dat tegen het einde van de regeerperiode elk beleidsdomein haar eigen actieplan reguleringsmanagement heeft.

De SERV ondersteunt dit voornemen. Het reguleringsmanagement kan immers alleen slagen als de aandacht voor de kwaliteit van de regelgeving structureel verankerd wordt binnen elk afzonderlijk beleidsdomein en de huidige projectsgewijze aanpak wordt aangevuld en geleidelijk vervangen door een echt wetgevingsbeleid in de beleidsdomeinen. De SERV vraagt dan ook dat de nodige incentives worden voorzien om de departementen daartoe aan te sporen.

Ook bij actieplannen per beleidsdomein blijft een centrale aansturing, coördinatie en ondersteuning essentieel, zowel om generieke problemen aan te pakken als om beleidsdomeinoverschrijdende projecten te detecteren en uit te voeren. De praktijk leert immers dat door het werken op de *dwarsverbanden* tussen beleidsdomeinen de grootste verbeteringen en administratieve vereenvoudigingen mogelijk zijn. De SERV meent bovendien dat, ook wanneer alle beleidsdomeinen beschikken over een eigen actieplan reguleringsmanagement, er weldegelijk ruimte blijft voor een actieplan reguleringsmanagement op niveau van de Vlaamse overheid, al zal dat er wellicht helemaal anders uitzien dan vandaag. Verder zijn volgens de SERV richtlijnen of verspreiding van goede praktijken noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de departementele actieplannen een voldoende hoog ambitieniveau en kwaliteitsniveau halen. Dat betekent niet alleen dat inhoudelijke kwaliteitscriteria worden uitgewerkt of instrumenten ter beschikking worden gesteld om de selectie van prioritaire projecten te objectiveren (bv. nulmeting administratieve lasten), maar ook en vooral dat het opmaakproces wordt uitgetekend zodat bij de opmaak van de departementele actieplannen genoeg ruimte wordt voorzien voor inbreng en interactie met doelgroepen en andere beleidsdomeinen.

#### **4.1.4 Naast bottom up ook top down**

Een vierde en laatste bijsturing betreft de vraag of de huidige bottom up aanpak met vereenvoudigingsprojecten voorgesteld door doelgroepen en administraties niet moet worden aangevuld met een top down aanpak, waarbij regelgeving wordt doorgelicht aan de hand van duidelijke criteria of volgens een welomschreven methodiek, eventueel uitgevoerd door een of meer

tijdelijke, onafhankelijke commissies of een task force met een beperkt aantal experts. Daarmee zijn in andere landen goede ervaringen opgedaan<sup>18</sup>.

Een voorbeeld is dat de bedoelde task force zou kunnen worden belast met de horizontale doorlichting van regelgeving vanuit een specifieke invalshoek (bv. doorlichting op het aspect bevordering van/belemmering voor de technologische innovatie, horizontale doorlichting van alle regelgeving (milieu, natuur, ruimte, wonen, ...) bestemd voor een welbepaalde doelgroep, enz.). In de beleidsnota bestuurszaken is die horizontale aanpak vanuit een welbepaalde doelgroep al voorzien voor landbouwers. In het kader van het milieu-innovatieplatform is een doorlichting van de bestaande milieureglementering gepland waarbij de positieve en negatieve invloed op de technologische innovatie zal worden onderzocht. De SERV vraagt dat soortgelijke initiatieven worden geïnventariseerd, ondersteund en verder ontwikkeld.

De SERV beveelt daarom aan om in het volgende actieplan ook een reeks projecten op te nemen die niet vertrekken van een specifiek probleem in een specifiek stuk regelgeving, maar die vertrekken van het perspectief van een doelgroep en de knelpunten waarmee die doelgroep te maken heeft. Die 'clusteraanpak' heeft in andere landen bewezen zeer succesvol te kunnen zijn, omdat die beter toelaat opportuniteiten voor fundamentele vereenvoudigingen te ontdekken en hervormingen te groeperen in een coherent pakket.

## 4.2. Prioritaire projecten voor het nieuwe actieplan

In de beleidsnota bestuurszaken 2004-2009 werd gesteld dat "in het actieplan volgende projecten - naast andere - worden opgenomen: harmonisatie van de rechten van voorkoop, algemeen decreet bestuursrecht, integratie van bouw- en milieuvergunning, de éénmalige perceelsregistratie, vereenvoudiging van het mestdecreet, de oprichting van het toetsenpanel voor bedrijven, enz". Verder stelde de beleidsnota dat projecten betrekking kunnen hebben op (1) administratieve lastenverlaging, (2) vereenvoudiging van administratieve procedures of (3) juridisch-technische vereenvoudiging (bijv. coördinatie en codificatie).

Volgens de SERV moeten in het actieplan echter ook de projecten inzake regelgevingsimpactevaluatie (RIE) worden opgenomen, zoals trouwens voorzien in de instructies die de Vlaamse regering goedkeurde op 17 december 2004. Dan is meteen ook de openbaarheid, opvolging en rapportering over die projecten verzekerd (cf. supra). Over regelgevingsimpactevaluatie is in de beleidsnota tevens voorzien dat de Vlaamse regering, op advies van de strategische adviesraden, een deel van de bestaande wetgeving zal aanduiden waarvoor een dergelijke evaluatie moet gebeuren.

---

<sup>18</sup> Bv. De Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer. Zie meer algemeen Cordova en Jacobs (2004).

Wat het nieuwe actieplan betreft, heeft de SERV zijn voorstellen in vier groepen ingedeeld:

- Uitvoering van wat al gepland was of lopende is
- Uitvoering van wat beloofd was maar nog niet opgestart werd
- Opvulling van prioritaire leemtes
- Voorstellen voor reguleringsimpactevaluaties

#### **4.2.1 Voer uit wat al gepland was**

Het actieplan 2003-2004 bevatte 91 projecten. Op het moment van de opmaak van het voortgangsrapport 2003-2004, midden 2004, was slechts een beperkt aantal daarvan (32 of ongeveer 1 op 3) uitgevoerd. Andere waren nog lopend. Nog andere zijn stilgelegd of geschrapt. Volgens de planning opgenomen in het actieplan 2003-2004 had ongeveer 2 op 3 projecten afgerond moeten zijn tegen midden 2004. Bovendien zijn niet alle resultaten van de uitgevoerde projecten even betekenisvol en zijn volgens de SERV in het voortgangsrapport 2003-2004 een aantal projecten onterecht als uitgevoerd bestempeld (bv. G10, G12, ...).

Voor de SERV is het belangrijk dat beter wordt nagegaan waarom sommige projecten niet correct werden uitgevoerd zoals gepland, en waarom sommige projecten niet de verhoopte resultaten hebben opgeleverd. Het heeft immers geen zin een hele reeks nieuwe projecten te lanceren als ze door dezelfde oorzaken en mechanismen niet kunnen worden afgerond of niet tot de gewenste effecten leiden.

Dat is zeker niet alleen een kwestie van tekort aan mensen en middelen. Het heeft volgens de SERV vaak ook te maken met prioriteiten, met gebrekkig projectmanagement, met onvoldoende samenwerking tussen overheidsdiensten, met decretale aanpassingen die eerst nog nodig zijn, met een te brede focus van projecten (met name de neiging om naar aanleiding van vereenvoudigingsprojecten meteen ook belangrijke inhoudelijke vernieuwingen door te voeren, die vervolgens op weerstand of discussie stuiten waardoor het volledige project mislukt), enz.

De SERV vraagt dan ook dat maatregelen worden genomen om de vastgestelde problemen bij de uitvoering van projecten aan te pakken. In elk geval suggereert de SERV dat projecten uit het actieplan zich zoveel mogelijk beperken tot werkelijke administratieve vereenvoudigingen en codificaties van de regelgeving, zonder die operatie onnodig te verzwaren met belangrijke inhoudelijke vernieuwingen. Voor dergelijke projecten waarbij de wijzigingen aan de regelgeving inhoudelijk neutraal zijn, en waarbij decretale aanpassingen nodig zijn, suggereert de SERV bovendien dat die aanpassingen ter vermindering van de administratieve lasten en vereenvoudiging van de regelgeving jaarlijks kunnen worden gebundeld in één vereenvoudigingsdecreet dat vervolgens de normale goedkeuringsprocedure doorloopt. Naar analogie met het Europese niveau, zouden voor de goedkeuring van dat decreet, gezien het inhoudelij-

ke neutrale karakter, afspraken kunnen worden gemaakt met het Vlaams parlement met het oog op een snelle behandeling.

In het licht van het voorgaande pleit de SERV voor de activering, correcte uitvoering en afronding van de *nog niet afgeronde projecten* van het actieplan reguleringsmanagement 2003-2004<sup>19</sup>.

#### 4.2.2 Voer uit wat beloofd was

Op 21 mei 2003 formuleerde de SERV op vraag van de toenmalige minister-president een reeks projectvoorstellen voor het actieplan reguleringsmanagement 2003-2004. De minister engageerde zich om de voorstellen die in consensus werden geformuleerd, een verzekerde behandeling door de Vlaamse regering te zullen geven. De SERV-voorstellen werden vervolgens besproken met de verschillende beleidsdomeinen, die een motivering opmaakten waarom bepaalde voorstellen van de SERV al dan niet werden weerhouden. In opvolging van die vergadering heeft een werkgroep van de SERV op 16 september 2003 zijn reactie op die motivering schriftelijk bezorgd. Die reactie heeft aanleiding gegeven tot enkele aanpassingen in de motivering van de administratie, die uiteindelijk als bijlage 3 werd opgenomen bij de nota aan de Vlaamse regering over het actieplan reguleringsmanagement 2003-2004<sup>20</sup>.

Sommige SERV-voorstellen werden opgenomen in het actieplan 2003-2004<sup>21</sup>. Voor een aantal andere bleek dat de administratie de vraag van de SERV ondersteunde, maar dat andere lopende prioriteiten niet toelieten om daarop toen in te gaan. Voor die projecten werd aangekondigd dat ze in een volgend actieplan zouden worden opgenomen. Dat werd bevestigd naar aanleiding van de ondernemingsconferentie van december 2003. Op de website ter opvolging van de ondernemingsconferentie is bij het project "Vereenvoudiging: SERV-voorstellen" opgenomen dat "de voorstellen hernomen worden in de voorbereiding van het volgende actieplan reguleringsmanagement 2004-2005".

De SERV gaat er dan ook vanuit dat ze nu wel kunnen worden meegenomen in het nieuwe actieplan, en dat de nog niet afgeronde projecten daadwerkelijk worden voortgezet en op korte termijn worden afgerond. Daarom herneemt de SERV volgende prioritaire projectvoorstellen van mei 2003 die nog niet tot tastbare resultaten hebben geleid (voor de nadere omschrijving, zie bijlage 1):

---

<sup>19</sup> Opgemerkt wordt dat niet alleen in het kader van het actieplan reguleringsmanagement projecten werden opgestart die uitdrukkelijk beogen de regelgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, maar ook in het kader van de ondernemingsconferentie. Ook hier geldt dat lang niet alle projecten vandaag zijn afgerond.

<sup>20</sup> VR/2003/24.10/DOC.1040, bijlage 3.

<sup>21</sup> coördinatie en deregulering omzendbrieven bijzondere jeugdbijstand, vereenvoudiging administratie bij opleidingscheques voor werkgevers, procedure Herplaatsingsfonds, eenmaking stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning, coördinatie van de wetgeving in het buitengebied.

- Uitwerken van een eenvormig model inzake projectsubsiëring welzijn.
- Afstemmen regelgeving Vlaamse Zorgverzekering met de regelgeving van voornamelijk het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap.
- Onderzoek naar het verbeteringspotentieel voor procedures in het kader van ESF.
- Vereenvoudiging loonkosttegemoetkomingen.
- Trajectbegeleiding deeltijds onderwijs.
- Eenmaking stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning.
- Coördinatie van de wetgeving in het buitengebied.
- Coördinatie en deregulering omzendbrieven.
- Volledige herziening en vereenvoudiging van het Mestdecreet.
- Vereenvoudiging dossiersamenstelling bij milieuvergunningsaanvragen en meldingen.
- Afhandelingstermijnen vergunningsprocedures.
- Herevaluatie verbods- en afstandsregels Vlarem.
- Vlarem I-indeling in rubrieken vereenvoudigen.

#### 4.2.3 Vul prioritaire leemtes op

Ondanks de vele projecten die in het kader van het reguleringsmanagement werden opgestart, is het duidelijk dat vandaag lang niet alle problemen worden aangepakt. Dat kan ook niet. De beperkte middelen nopen tot het leggen van prioriteiten, maar die kunnen volgens de SERV niet beperkt blijven tot de lopende of geplande projecten. Er kunnen immers belangrijke leemtes worden vastgesteld die een dringende aanpak rechtvaardigen.

Op basis van de eigen bevindingen van de organisaties vertegenwoordigd in de SERV, formuleert de SERV hierna een lijst van nieuwe prioritair projectvoorstellen.

De lijst is bewust beperkt gehouden. Er bestaan veel meer mogelijkheden dan hierna vermeld om de bestaande regelgeving te verbeteren.

De prioritair projecten die de SERV naar voor schuift, zijn enerzijds geselecteerd op het feit dat het concrete projecten zijn, die binnen een relatief korte periode een belangrijke verbetering met zich mee kunnen brengen. Anderzijds heeft de SERV ook gemeend bredere thema's te moeten aangeven waardoor meerdere problemen tegelijk kunnen worden aangepakt in plaats van regelgeving per regelgeving te vereenvoudigen. Die thema's kunnen worden vergeleken met een maatregel zoals de afschaffing van de eensluidend verklaring, waarmee in één keer voor alle toepassingen een gewone kopie normaliter volstaat, in plaats van in elk vereenvoudigingsproject te gaan nakijken of er in de betreffende reglementering een eensluidend verklaring voorkomt om die vervolgens te schrappen.

Per 'cluster' worden hierna slechts enkele voorbeelden van projecten gegeven die de problematiek illustreren. Uiteraard zijn binnen elke cluster nog vele andere projecten mogelijk.

Tot slot onderstreept de SERV dat naast de hieronder geformuleerde voorstellen de sociale partners momenteel ook over een reeks andere onderwerpen in de SERV het debat voeren, onder meer in het kader van de werkgelegenheidsconferentie, de werkgroep fiscaliteit, VESOC, aangekondigde adviesvragen (bv. over trajectbegeleiding deeltijds onderwijs), enz. Bovendien werkt de SERV-Sectorcommissie Toerisme aan een specifiek advies met vereenvoudigingsvoorstellen. De SERV zal bijgevolg ook in andere adviezen, standpunten en aanbevelingen voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving formuleren. De Raad vraagt dat ook die worden meegenomen bij de voorbereiding van een nieuw actieplan.

De voorgestelde prioritaire nieuwe projecten zijn (voor de nadere omschrijving zie bijlage 2) :

Cluster	Voorbeelden
<i>stroomlijning informatie en gegevensverstrekking</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afstemming en vereenvoudiging van REG-subsidies</li> <li>- Eén loket voor afhandeling en informatie inzake steunmaatregelen in de welzijns- en gezondheidszorg</li> <li>- Vermijden dubbele gegevensopvraging Vlaams-federaal bij de aanmoedigingspremie</li> <li>- Vermijden dubbele gegevensopvraging bij de startbaankaart</li> <li>- Vermijden dubbele gegevensopvraging voor de premie bij tewerkstelling van mindervaliden</li> <li>- Informatie over gemeentebelastingen</li> <li>- ...</li> </ul>
<i>Automatische toekenning-betaling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Automatische toekenning verminderingen onroerende voorheffing</li> <li>- Automatische toekenning studietoelagen onderwijs</li> <li>- Domiciliëring Vlaamse belastingen</li> <li>- ...</li> </ul>
<i>Evaluatie van informatieverplichtingen - vermijden van dubbele gegevensopvraging</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administratieve lastenvermindering animatiefunctie rusthuizen</li> <li>- Administratieve lastenvermindering Individuele Materiële Bijstand</li> <li>- Administratieve lastenvermindering decreet op bejaardenvoorzieningen</li> <li>- Invoering van de één-kopie regel</li> <li>- ...</li> </ul>
<i>codificatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opmaak van procedureregels</li> <li>- Codificatie van de energiewetgeving</li> <li>- Codificatie van het decreet integraal waterbeleid, het drinkwaterdecreet en de wet van 1971 betreffende oppervlaktewateren</li> <li>- ...</li> </ul>



#### 4.2.4 Voorstellen voor reguleringsimpactevaluatie

In de beleidsnota bestuurszaken 2004-2009 is voorzien dat de Vlaamse regering, op advies van de strategische adviesraden, een deel van de bestaande wetgeving zal aanduiden waarvoor een reguleringsimpactevaluatie (RIE) moet gebeuren. De SERV gaat er dan ook vanuit dat hij om advies zal worden gevraagd over de voorstellen van de regering terzake. Naar aanleiding daarvan zal de SERV indien nodig ook eigen voorstellen formuleren. In elk geval vraagt de Raad dat die selectie prioritair thema's bevat van groot sociaal-economisch belang.

Verder vraagt de SERV, zoals voorzien in de Gids 'Wegwijs in Reguleringsimpactanalyse'<sup>22</sup>, dat de doelgroepen nauw bij de uitvoering van dergelijke RIE's worden betrokken.

---

<sup>22</sup> [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be)

## Referentielijst

SERV. *Aanbeveling van over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de raad betreffende diensten op de interne markt.* Brussel, SERV, 14 juli 2004.

SERV. *Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse.* Brussel, SERV, 21 april 2004.

SERV. *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. *Voorstellen voor uitbouw van een evaluatiesysteem Vlaamse milieuregelgeving,* Brussel, SERV, 1998.

SERV. *Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp van decreet milieubeleid : illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving,* Brussel, SERV, 1997.

CORDOVA-NOVION, Cordova en Scott JACOBS (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders.* Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

GOETEYN, Helena, Luc LAVRYSEN en Carole BILLIET (2004). *Strategische aanbevelingen voor het wetgevingsbeleid: het wetgevingsbeleid in België en andere landen.* Antwerpen, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

PEPELIER, 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".

STEURS, Geert, Katrien ROMMENS en Etienne RUMMENS (2004). *Blauwdruk Integraal Reguleringsmanagement.* Eindrapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

VAN HUMBEECK, Peter (2004). *Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid.* In Tijdschrift voor Wetgeving, 2004, nr. 8.

## **5. Bijlagen: projectvoorstellen**

Zie afzonderlijk document.