



# Rapport

*Wetgevingsprocedures, -structuren en –instrumenten in Vlaanderen:  
een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen*

*Achtergronddocument bij het SERV-advies  
“Betere regelgeving voor een effectieve en  
efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn”*

*Ontwerpversie  
goedgekeurd op 21 oktober 2009 door  
het Dagelijks Bestuur van de SERV*

# Inhoud

1.	Inleiding .....	3
2.	Betere regelgeving en wetgevingsbeleid: waarover gaat het? .....	6
2.1.	Betere regelgeving en wetgevingsbeleid .....	6
2.2.	Reguleringsimpactanalyse .....	8
2.3.	Consultatie .....	11
2.4.	Administratieve vereenvoudiging .....	14
3.	De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving .....	19
3.1.	Betere regelgeving als strategische opportuniteit .....	19
3.2.	De financieel-economische crisis .....	20
3.3.	Effectieve en efficiënte overheid .....	21
3.4.	Nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen .....	23
3.5.	Europa .....	24
4.	Het Vlaamse wetgevingsbeleid .....	29
4.1.	Algemeen kader .....	29
4.2.	Reguleringsimpactanalyse .....	31
4.3.	Consultatie .....	35
4.4.	Administratieve vereenvoudiging .....	39
5.	Evaluaties en recente beleidsinitiatieven .....	45
5.1.	Reguleringsimpactanalyse .....	45
5.2.	Consultatie .....	54
5.3.	Administratieve vereenvoudiging .....	65
6.	De toekomst van het Vlaamse wetgevingsbeleid: hoe omgaan met vijf hardnekkige uitdagingen .....	84
6.1.	Hoe de politieke steun voor betere regelgeving maximaliseren? .....	85
6.2.	Hoe 'betere regelgeving' integreren in het beleidsproces? .....	90
6.3.	Hoe verantwoordelijkheden voor betere regelgeving toewijzen? .....	95
6.4.	Hoe de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving verhogen? .....	100
6.5.	Waar prioriteiten leggen? .....	104
7.	Bijlagen .....	117
7.1.	Bijlage 1: stroomschema's draiboeken voor de regelgeving .....	117
7.2.	Bijlage 2: reacties op dit rapport .....	125
8.	Referentielijst .....	126

# 1. Inleiding

1. Dit SERV-rapport bevat een analyse en evaluatie van de ontwikkeling van het Vlaamse wetgevingsbeleid in de voorbije 10 jaar voor drie centrale instrumenten van 'betere regelgeving': reguleringssim-  
pactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging. Het wil ideeën aanreiken voor een versterkt  
wetgevingsbeleid in alle beleidsdomeinen. De 'benchmark' is een inventarisatie van de internationale  
trends, ontwikkelingen en beste praktijken.

2. Internationale instanties zoals de Wereldbank, de OESO en de Europese Unie wijzen al lang op het  
belang van een beleid gericht op betere regelgeving. Een goed wetgevingsbeleid is vandaag een belangrij-  
ke pijler van elke moderne en efficiënte overheid en wordt in toenemende mate door landen ingezet als een  
van de strategieën om hun competitiviteit en sociaal-economische performantie veilig te stellen: "*governan-  
ce matters*"<sup>1</sup>. Daarom is de SERV sinds midden jaren '90 mee een gangmaker van het Vlaamse wetge-  
vingsbeleid. De SERV heeft met een reeks rapporten en adviezen het belang van kwaliteitsvolle regelgeving  
onderstreept en actief bijgedragen tot de ontwikkeling van maatregelen en instrumenten gericht op betere  
regelgeving<sup>2</sup>. Ook de OESO en de Europese Commissie hebben erop gewezen dat België (en Vlaanderen)  
meer werk zou moeten maken van "beter bestuur" en "betere regelgeving", en formuleren regelmatig aan-  
bevelingen.

Mede hierdoor en dankzij de inspanningen van de bevoegde ministers, de Dienst Wetsmatiging en verschil-  
lende andere actoren, is het thema op de politieke en ambtelijke agenda geplaatst en onderdeel geworden  
van de toekomststrategie voor Vlaanderen: in '*Vlaanderen in Actie*' en in het *Pact 2020* werd het engage-  
ment aangegaan om ook in de toekomst verder te werken aan de uitbouw van een volwaardig Vlaams wet-  
gevingsbeleid en om bij de Europese koplopers op het vlak van betere regelgeving te behoren. Eén van de  
20 doelstellingen van het *Pact 2020* is "*een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving die op  
structurele wijze bijdraagt tot het welzijn en de welvaart van de bevolking*"<sup>3</sup>.

3. De uitvoering van dit engagement kan voort bouwen op de reeds geleverde inspanningen. Vlaande-  
ren heeft sinds 2000 inderdaad heel wat maatregelen genomen en institutionele voorzieningen uitgebouwd  
om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de internationale beste praktij-  
ken. Daardoor is Vlaanderen in enkele jaren geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als  
onbestaande was naar een regio waar wetgevingsbeleid bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke  
beleidsmaterie. Vlaanderen krijgt daarvoor ook internationale erkenning en goede punten in benchmarkana-  
lyses<sup>4</sup>. Vanuit de departementen wordt gerapporteerd dat het wetgevingsbeleid en de introductie van in-  
strumenten zoals reguleringssim-  
pactanalyse voor een 'déclit' hebben gezorgd en zeer belangrijk zijn ge-  
weest om de aandacht voor kwaliteitsvolle regelgeving in de verschillende politieke en ambtelijke niveaus  
binnen te brengen. Gaandeweg zijn er ook in de beleidspraktijk steeds meer goede voorbeelden te vinden.

4. Maar dit betekent nog niet dat het wetgevingssysteem altijd goed functioneert of dat in de realiteit  
voldoende resultaat wordt geboekt. Er blijven meerdere uitdagingen. Dat is ook logisch. Beleids- en regel-  
gevingsprocessen verbeteren behoort tot de moeilijkste taken van de 'good governance' agenda<sup>5</sup>. Het vergt  
vaak een aanpassing van de heersende beleidscultuur en communicatielijnen, en een wijziging van al lang  
bestaande werkwijzen en patronen. Van bij de aanvang van het wetgevingsbeleid in Vlaanderen werd dit  
onderkend, en werd een cyclisch proces van permanente verbetering volgens de gekende plan-do-check-  
act methodiek vooropgesteld<sup>6</sup>.

Van belang is dat er op geregelde tijdstippen ook een 'externe validatie' plaatsvindt door een instantie die  
van buitenaf evalueert en mogelijkheden voor verbetering aandraagt. In Vlaanderen heeft de SERV die rol  
in het recente verleden opgenomen, en wenst hij dit aan het begin van de nieuwe legislatuur opnieuw te  
doen<sup>7</sup>. Ook de OESO zal eind 2009 zorgen voor zo'n externe beoordeling wanneer de resultaten worden

gepubliceerd van de review die in opdracht van de Europese Commissie gebeurde van het wetgevingsbeleid in de EU-15 lidstaten<sup>8</sup>.

Voor de SERV is 'betere regelgeving' bovendien een belangrijk en actueel thema dat kadert in zijn bevoegdheid als strategische adviesraad voor het algemeen regeringsbeleid, in de uitvoering van VIA en van het Pact 2020 en in het debat over effectiviteit en efficiëntie van de overheid. Bovendien hebben de financiële crisis en economische recessie "better regulation" hoger op de agenda geplaatst en kunnen instrumenten voor betere regelgeving een belangrijke rol spelen in de evolutie richting nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen.

5. Voorliggend SERV-rapport wil dan ook het belang en de onderdelen van een goed wetgevingsbeleid uiteenzetten en ideeën aanreiken voor een versterkt wetgevingsbeleid in alle beleidsdomeinen, in overeenstemming met de internationale beste praktijken. De SERV hoopt bovendien dat de analyse in dit rapport kan zorgen voor een vernieuwd politiek en ambtelijk engagement. Om dat engagement te veruitwendigen, heeft de SERV aan de Vlaamse regering, aan enkele commissievoorzitters van het Vlaams parlement en aan het college van ambtenaren-generaal (CAG) gevraagd om een korte reactie op de belangrijkste beleidssuggesties van het rapport op papier te zetten. Die reacties zijn opgenomen als bijlage.

Het rapport zelf bevat naast deze inleiding vijf delen:

1. In het hoofdstuk '*Betere regelgeving en wetgevingsbeleid: waarover gaat het?*' wordt toegelicht wat de SERV verstaat onder betere regelgeving en worden de doelstellingen en componenten van een wetgevingsbeleid uiteengezet. Omwille van de herkenbaarheid en hun belang wordt in ingezoomd op drie instrumenten die o.a. binnen het wetgevingsbeleid de Europese Commissie centraal staan: reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.
2. In het hoofdstuk '*De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving*' worden enkele omgevingsfactoren besproken die de nood aan en meerwaarde van een beleid voor betere regelgeving duiden. Met name wordt ingegaan op betere regelgeving als strategische en sociaal-economische opportuniteit, de implicaties van de financieel-economische crisis van en voor betere regelgeving, de link tussen betere regelgeving en de effectiviteit en efficiëntie van de overheid, de nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen en hun relatie met instrumenten van betere regelgeving en tot slot de rol die Europa speelt in het promoten en aansturen van de lidstaten.
3. Het hoofdstuk '*Het Vlaamse wetgevingsbeleid*' geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van het Vlaamse reguleringsmanagement of wetgevingsbeleid de afgelopen 10 jaar, en bespreekt in het bijzonder de drie reeds vermelde instrumenten: reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.
4. In het hoofdstuk '*Evaluaties en recente beleidsinitiatieven*' overlopen we de conclusies van de evaluaties van het Vlaamse wetgevingsbeleid die de afgelopen jaren zijn gebeurd alsook de recente wijzigingen aan het wetgevingsbeleid zelf als gevolg van die evaluaties. Dat doen we ook hier voor reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.
5. In het hoofdstuk '*De toekomst van het Vlaamse wetgevingsbeleid*' tot slot worden vijf 'hardnekkige uitdagingen' besproken: Hoe de politieke steun voor betere regelgeving maximaliseren? Hoe het beleids- en regelgevingsproces verbeteren? Hoe verantwoordelijkheden toewijzen? Hoe de kwaliteit van de RIA's, de consultaties en vereenvoudigingsinspanningen verhogen? Hoe omgaan met nieuwe en concurrerende aanspraken? We overlopen telkens waarom de voorgaande vragen nog een werkpunt zijn - overigens in de meeste gevallen niet alleen in Vlaanderen - en formuleren telkens enkele beleidssuggesties. Die beleidssuggesties zijn gebaseerd op de ervaringen en evaluaties in Vlaanderen de voorbije jaren en op een nieuwe inventarisatie van de internationale trends, ontwikkelingen en beste praktijken zoals eerder is gebeurd in de SERV-rapporten uit 2006 en 2007<sup>9</sup>.

Het SERV-advies “betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn” geldt tegelijk als *samenvatting* van dit rapport en als aanzet voor het clusteren en leggen van *prioriteiten* binnen de vele beleidssuggesties in voorliggend rapport.

## Noten bij deel 1. Inleiding

---

<sup>1</sup> Kaufmann e.a. (2008), SERV (2007a, 2007b).

<sup>2</sup> SERV (1997, 1998, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2009a, 2009c).

<sup>3</sup> Vlaamse regering (2009a)

<sup>4</sup> Zie bv. SERV (2007), OECD (2009a), OECD (2009c), en de beoordeling door de Europese Commissie van de uitvoering van het Belgisch hervormingsprogramma 2005-2008.

<sup>5</sup> “Tackling the regulatory reform agenda is among the most difficult challenges facing governments since regulatory systems, while large, tend to be highly decentralized among numerous institutions, non-transparent, easily captured, and based in enduring habits of public sector behavior.” Jacobs (2007a).

<sup>6</sup> Zie bv. Van Humbeeck (2004).

<sup>7</sup> Het thema “evaluatie beleid betere regelgeving” was opgenomen als een van de speerpunt dossiers in het werkprogramma 2009 van de SERV.

<sup>8</sup> OECD (2009c)

<sup>9</sup> SERV (2006a), SERV (2007a).

## 2. Betere regelgeving en wetgevingsbeleid: waarover gaat het?

6. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat de SERV verstaat onder betere regelgeving en worden de doelstellingen en componenten van een wetgevingsbeleid uiteengezet. Omwille van de herkenbaarheid en hun belang wordt in ingezoomd op drie instrumenten die o.a. binnen het wetgevingsbeleid de Europese Commissie centraal staan: reguleringssimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging. Bijgevolg worden in dit rapport niet alle aspecten en instrumenten voor betere regelgeving overlopen: zaken zoals ex post evaluatie van regelgeving of wisselwerking met regelgeving op niveau van de lokale besturen bijvoorbeeld, komen niet of slechts terzijde aan bod.

### 2.1. Betere regelgeving en wetgevingsbeleid

7. “Betere regelgeving” legt de focus op betere resultaten, outcomes, performantie; niet gewoon op minder (noch meer) regelgeving op zich. Betere regelgeving is gericht op een verhoging van de welvaart en het welzijn, d.w.z. op het creëren van maatschappelijke netto baten, via lagere kosten, meer bescherming of, idealiter, beide<sup>10</sup>. Kwaliteit van regelgeving is echter geen eenduidig begrip. Het wordt in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van ‘principes van goede regelgeving’<sup>11</sup>. Geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, werden ook in Vlaanderen zulke kenmerken van goede regelgeving vastgelegd (zie verder, deel 4.1).

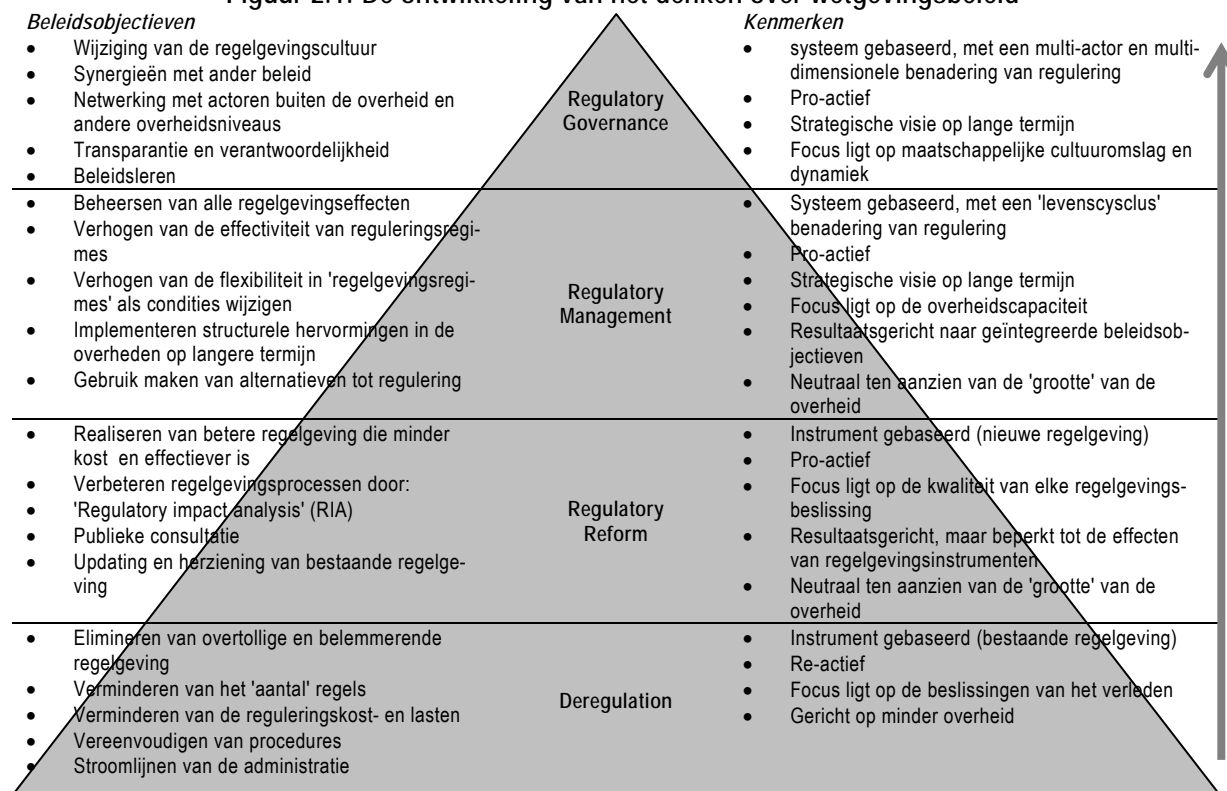
8. Betere regelgeving vereist een geavanceerde “good governance”-agenda, en geen enge “dereguleringsagenda” gericht op kostenreductie (hoewel kostenreductie er een belangrijk neveneffect van vormt). Het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving veronderstelt een veelzijdige strategie met betere regelgeving, herregulering, vereenvoudiging en institutionele- en capaciteitsopbouw. Hervorming van de regelgeving gaat niet over het beperken van de rol van de staat, maar over ‘slim reguleren’, m.a.w. over het herdefiniëren van de instrumenten, capaciteit en rol van de overheid om te voldoen aan veranderende maatschappelijke behoeften. Dit betekent dat reguleringsmanagement deel moet gaan uitmaken van het overheidsmanagement, net zoals bijvoorbeeld het budgettair beleid of het personeelsbeleid. In de meeste OESO-landen en op het niveau van supranationale overheidsinstellingen, wordt het reguleringsbeleid vandaag op zichzelf erkend als een relevant onderdeel van de bredere governance-agenda (zie figuur 2.1).

9. Hervormingen gericht op individuele processen en regels zijn onvoldoende. Ze kunnen hooguit tijdelijk en voor specifieke regelgeving soelaas bieden, maar zijn nooit in staat om de fundamentele oorzaken van minder kwaliteitsvolle regelgeving aan te pakken. De kwestie is duidelijk een ‘systeem’-probleem. Het essentiële concept in de systeembenadering van de OESO is dat een nationaal reguleringssysteem beleidsmaatregelen moet bevatten gericht op zowel de voorraad regels (de gecumuleerde erfenis van de regelgeving die landen gedurende decennia hebben opgebouwd) als op de instroom aan regels (de voortdurende productie van nieuwe regelgeving die nodig is om te voldoen aan vragen en de veranderende behoeften van de samenleving). Beheer van de voorraad en van de instroom vereist bovendien een expliciete beleidsstrategie en de opbouw van institutionele capaciteit. Die vier componenten vormen de kern van de OESO-richtlijnen voor betere regelgeving (zie kader 2.1).

10. De meeste OESO-landen implementeren of hebben vandaag zo’n “Better Regulation” systeem. Dat omvat maatregelen en acties gericht op bijvoorbeeld de verbetering van het wetgevingsbeleid in het algemeen, het leggen van verantwoordelijkheden en de uitbouw van institutionele capaciteit voor betere regelgeving (zie kader), de versterking van de transparantie van beleids- en regelgevingsprocessen door middel van betere consultatie en communicatie, de hertekening van regelgevingsprocessen (betere planning, ex ante effectbeoordeling, administratieve procedures, juridische kwaliteitsbewaking...), het beheren en ratio-

naliseren van bestaande regelgeving (vereenvoudiging, administratieve lasten, codificatie...), een verbetering van de handhaafbaarheid, naleving en administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures, de versterking van de interface tussen het subnationale, nationaal, lokale en Europese niveau, enz.

Figuur 2.1: De ontwikkeling van het denken over wetgevingsbeleid<sup>12</sup>



Kader 2.1: Componenten van een 'National Regulatory System'<sup>13</sup>

<p>I. <i>Build a regulatory management system that can lead the reforms, monitor the quality of the national regulatory system, and promote good regulation tools throughout the entire public sector.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Explicit medium-term regulation strategy and policy (5 years), principles of regulatory quality and monitoring of the progress</li> <li>Engines of reform such as a regulatory management unit at the center of government and ex post evaluation of better regulation strategy and policy</li> <li>Political support, a responsible minister, inter-governmental co-ordination and parliamentary oversight</li> </ul> <p>II. <i>Build the capacities and institutions to carry out good regulation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Trained and skilled regulators who understand how to implement "better regulation" tools</li> <li>One-stop shops and regulatory registries, preferably electronic and online</li> <li>Compliance, enforcement, appeals</li> </ul> <p>III. <i>Improve the quality of new regulations (the continuing flow of new laws and other regulations)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Forward planning of regulatory activities and due process reforms</li> <li>Systematic use of RIA</li> <li>Transparency, communication and stakeholder consultation</li> </ul> <p>IV. <i>Upgrade quality of existing regulations (the huge stock of existing laws and other regulations)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Targeted simplification, administrative burden reduction, codification</li> <li>Broad-based reforms (Standard Cost Model approach, Regulatory Guillotine)</li> <li>Rolling programs of review of targeted sectors</li> </ul>
---

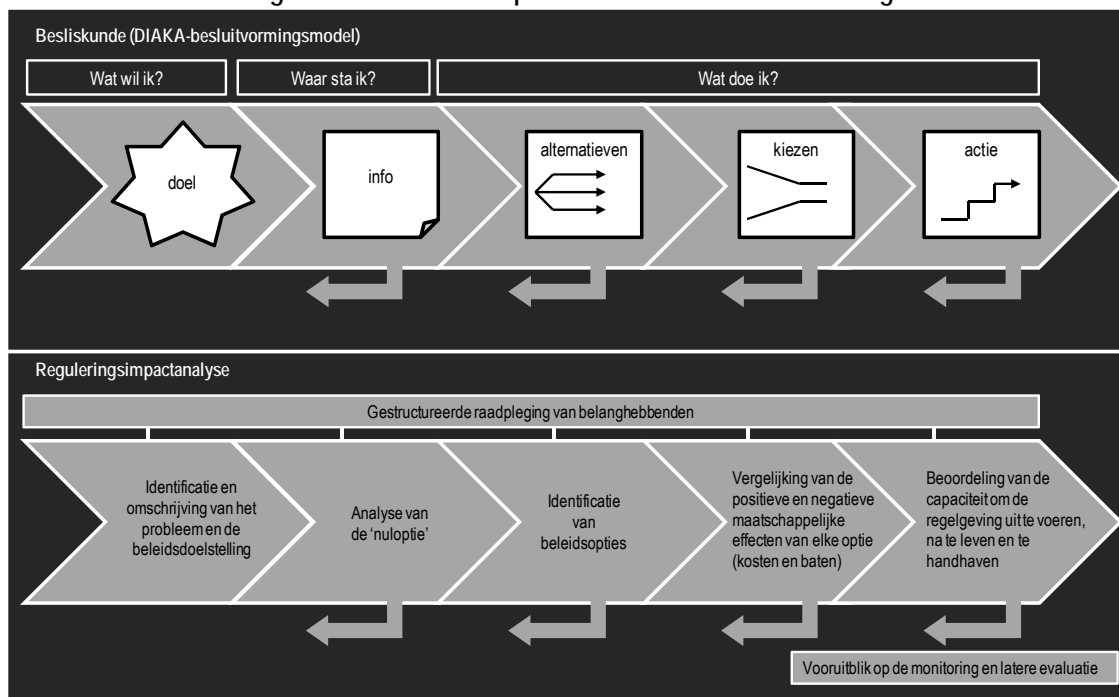
## 2.2. Reguleringsimpactanalyse

11 Een van de centrale instrumenten in “Better Regulation”-systemen is reguleringsimpactanalyse of RIA. RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en van de verwachte effecten van een voorgenomen regelgeving of beleidsmaatregel in vergelijking met alternatieven. RIA stelt beleidsmakers in staat om inzicht te verwerven in de gevolgen van beleidsopties en te bepalen of een optie de doelstellingen efficiënter en effectiever bereikt dan een andere beleidsmaatregel<sup>14</sup>. RIA is voornamelijk ontworpen voor de beoordeling van individuele beleidsmaatregelen (en niet voor beleidsregimes) en wordt meestal gebruikt voor voorgenomen nieuw beleid en regelgeving (en minder voor de analyse van de bestaande wetten)<sup>15</sup>.

12 Er bestaat vandaag geen generiek of uniform RIA-model dat internationaal wordt gebruikt, maar RIA-systemen beogen in de meeste gevallen op zijn minst: een duidelijke identificatie en omschrijving van het probleem en de beleidsdoelstelling, een oplisting van de meest relevante beleidsopties, een onderzoek naar de positieve en negatieve maatschappelijke effecten van elke optie (kosten en baten<sup>16</sup>), een beoordeling van de capaciteit van de overheidsinstanties om de voorgenomen regelgeving uit te voeren en te handhaven en van de betrokken doelgroepen om die na te leven, en een gestructureerde raadpleging van belanghebbenden.

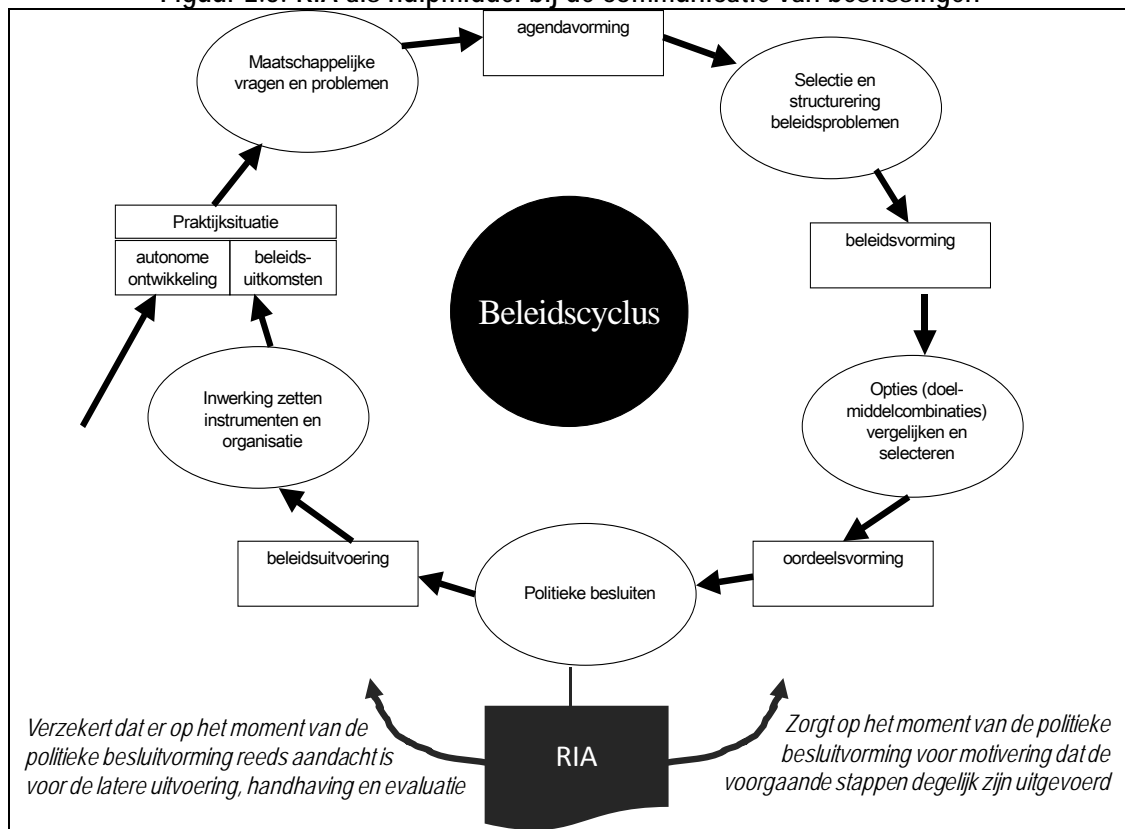
13 Als zodanig is RIA zowel een proces dat beleidsmakers helpt om de voor- en nadelen en gevolgen van mogelijke overheidsinterventies zo goed mogelijk vooraf door te denken en te begrijpen - en sluit het nauw aan bij de basisinzichten van de ‘besliskunde’<sup>17</sup> (zie figuur 2.2) - als een hulpmiddel om op het moment van de politieke besluitvorming de wenselijkheid van de beleidsmaatregel te motiveren en erover te communiceren, en de aandacht te verzekeren voor de concrete uitvoering, handhaving, monitoring en latere evaluatie van de gekozen beleidsmaatregel (zie figuur 2.3).

Figuur 2.2: RIA als hulpmiddel voor de besluitvorming





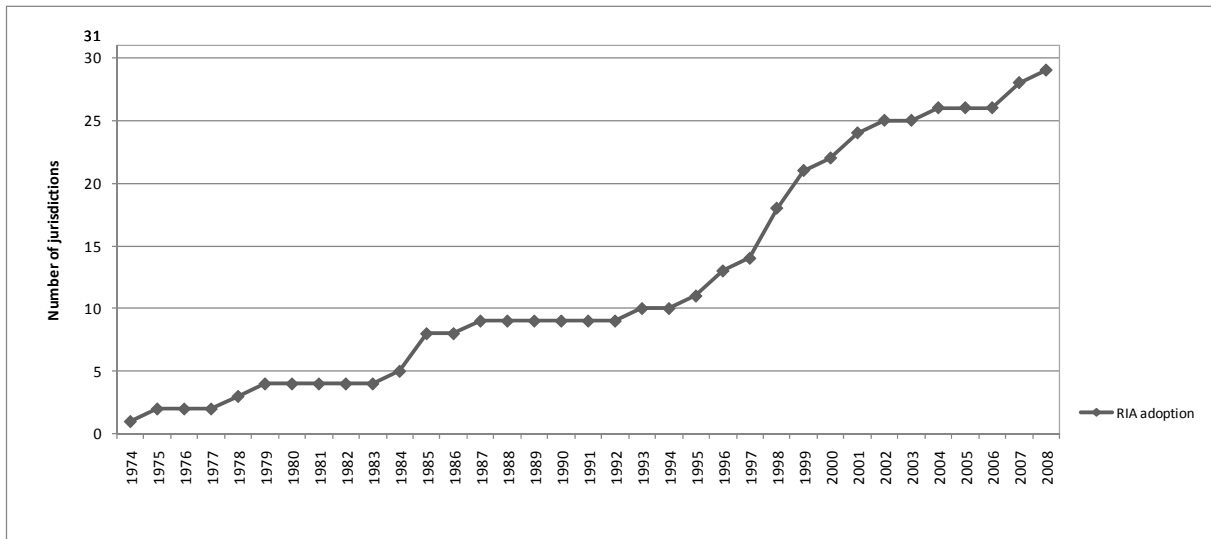
Figuur 2.3: RIA als hulpmiddel bij de communicatie van beslissingen



14 Het is belangrijk te vermelden dat RIA bedoeld is als hulp voor - en niet ter vervanging van - de besluitvorming. RIA kan het best worden opgevat als een instrument voor beleidsleren en een hulpmiddel ter verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, dat tegelijk bijdraagt aan de realisatie van de belangrijke waarden van openheid, betrokkenheid van burgers en verantwoordingsplicht<sup>18</sup>. Waar RIA pakweg 15 jaar geleden vooral werd gezien als een analytische methode om kwantitatieve antwoorden te geven op vooraf vastgelegde vragen, wordt vandaag in de internationale theorie en praktijk vooral de waarde van RIA als proces benadrukt, om in transparant overleg met alle betrokkenen "de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde" te stellen<sup>19</sup>, en die informatie te communiceren naar beleidsmakers en publiek. RIA is daardoor in de eerste plaats te beschouwen als een verlengstuk of systematisering van reeds bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.<sup>20</sup>

15 In de context van de aanbeveling over wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit die de OESO-raad op 28 april 2005 goedkeurde<sup>21</sup>, engageerden de OESO-lidstaten zich om RIA in te voeren en maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat het geïntegreerd wordt in de regelgevingsprocedures<sup>22</sup>. De OESO rapporteert dat RIA vandaag de standaard is geworden in moderne geïndustrialiseerde landen (zie figuur 2.4). Ook daarbuiten kent RIA een snelle verspreiding<sup>23</sup>. Dat is geen toeval. RIA heeft immers een spilfunctie in de bevordering en bewaking van de kwaliteit van de regelgeving doordat het inspeelt op zowat alle kenmerken van goede regelgeving en doordat het samen hangt met meerdere andere instrumenten en voorzieningen in een goed wetgevingsbeleid (bv. met planning van regelgeving, consultatie, alternatieven voor regelgeving, ex post evaluatie...).

Figuur 2.4: verspreiding van RIA in OESO-landen



Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008 supplemented by the OECD RIA Inventory. [www.oecd.org/regreform/indicators](http://www.oecd.org/regreform/indicators)

16 OESO-lidstaten blijven zwaar investeren in RIA en beginnen geleidelijk aan de vruchten te plukken van hun investeringen<sup>24</sup>. Regeringen die RIA gebruiken rapporteren dat RIA de efficiëntie en effectiviteit van de overheid verhoogt<sup>25</sup>. Als het goed gedaan is, verbeteren zij de kwaliteit van de beleidsadviezen aan ministers doordat zij het gebruik van relevante informatie in de besluitvorming bevorderen en meer inzicht geven in de waarschijnlijke impact van beleidsvoorstellen in de praktijk. RIA is bovendien een belangrijk instrument voor beleidscoördinatie, doordat het de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen beleidsdomeinen bevordert en over beleidsdomeinen heen gericht is op de integrale inventarisatie en afweging van alle relevante effecten. Vermits RIA sterk gelinkt is met consultatie, biedt het meer mogelijkheden voor de doelgroepen om beleidsmakers te wijzen op eventuele onvoorziene effecten die anders buiten beeld zouden blijven, en helpt het om het draagvlak voor en de naleving van de uiteindelijk gekozen regelgeving te versterken. RIA is ook een middel om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Door het versterken van de transparantie, de raadpleging en de motivering van beleidsbeslissingen, draagt RIA bij aan de geloofwaardigheid van het beleid, aan de verantwoording van het gebruik van publieke middelen en aan het vertrouwen in de overheid en haar beleidsmakers.

17 RIA wordt daarom internationaal beschouwd als één van de best mogelijke investeringen die men kan doen voor de bevordering van de kwaliteit van de regelgeving. Het verklaart waarom zowel de OESO als de Europese Commissie het effectieve gebruik van reguleringssimpactanalyse door de lidstaten verder promoten. Tegelijk erkent de OESO dat ondanks de voordelen van de integratie van RIA in beleidsprocessen, er in alle landen uitdagingen en problemen blijven bestaan. RIA kan enkel succesvol zijn als er een adequaat institutioneel kader is (zie kader 2.2) en als er voortdurend inspanningen gebeuren ter verbetering van het RIA-systeem. In Vlaanderen is dat niet anders. De afgelopen jaren werden heel wat inspanningen gedaan om RIA in Vlaanderen te introduceren en het RIA-systeem te verbeteren. Het resultaat is dat het Vlaamse systeem goed scoort op de criteria die de OESO hanteert in zijn 'reviews' van het wetgevingsbeleid in de lidstaten. Op basis van de gegevens die de OESO in 2008 verzamelde, blijken België (Vlaanderen) en Duitsland de betere RIA-systemen te hebben in continentaal Europa (zie figuur 2.5). Om nauwkeurig te zijn: het gaat over de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen en institutionele componenten van een goed RIA-systeem. Maar een goed ontwerp is nog geen garantie dat het systeem ook in de praktijk goed werkt en dat er sprake is van goede RIA's en betere regelgeving en beleidsbeslissingen. Er blijven vele

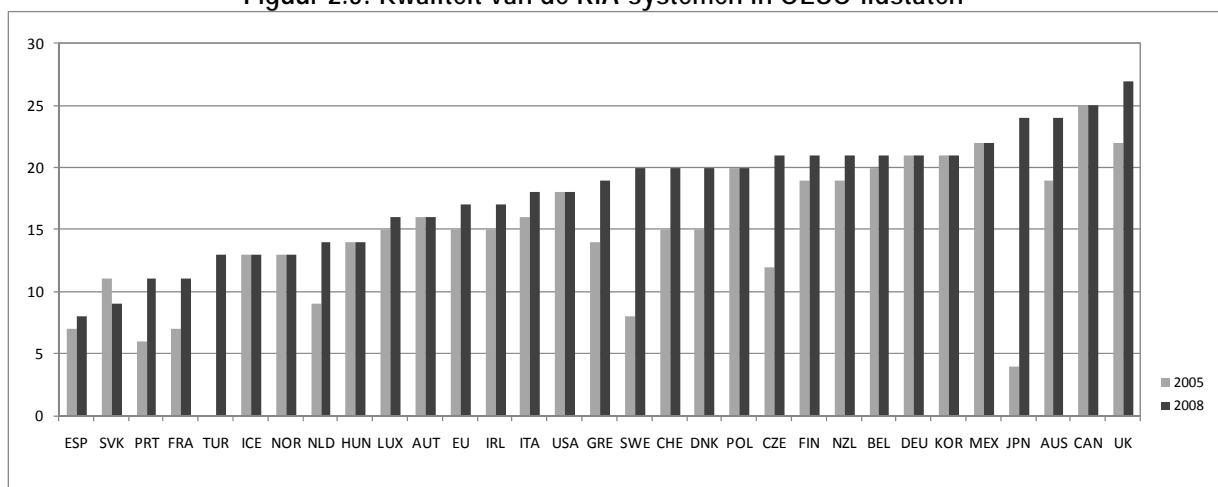
uitdagingen, en verdere verbeteringen van het RIA-systeem en van de besluitvormingsgewoonten en beleidscultuur zijn nodig.

### Kader 2.2: institutionele randvoorwaarden voor RIA<sup>26</sup>.

Performance criteria for a RIA system:

- Systematic. RIA must be part of a larger system that supports core analytical requirements and ensures that the analysis is able to influence policy decisions.
- Empirical. RIA must make maximum use, within cost constraints, of quantitative data and rigorous empirical methods. This will maximize objectivity and comparability.
- Consistent but flexible. Analytical approaches must be broadly consistent to optimize overall results. However, analysts must retain sufficient flexibility to target scarce resources at the most important regulatory issues and fit the analysis to the issue at hand.
- Broadly applicable. RIA should be applied to as wide a range of policy instruments as possible. It should not be possible to avoid RIA by using a different instrument.
- Transparent and consultative. Extensive consultation should inform RIA. The results of RIA should, in turn, be widely available and the basis of decisions made clear.
- Timely. RIA should be commenced early in policy development and its results made available in time to influence decisions before they are made.
- Responsive. Effectiveness depends ultimately on how well decision-makers apply the insights of RIA. This requires that RIA address issues that are practical and connected to the current policy debate.
- Practical. RIA systems must not require infeasible resource commitments and must not impose unacceptable delays on decision-making.

Figuur 2.5: Kwaliteit van de RIA-systemen in OESO-lidstaten<sup>27</sup>



Disclaimer: Please note that this graph summarises information about the existence of key elements of RIA processes in OECD countries, but does not offer information on the quality of specific RIAs. .

## 2.3. Consultatie

18 Consultatie van belanghebbenden bij de opmaak van regelgeving is naast RIA één van de centrale pijlers voor goede regelgeving. In meerdere landen is immers vastgesteld dat de kwaliteit van de wetgeving spectaculair kan verbeteren door meer mogelijkheden te bieden aan stakeholders om vroegtijdig kennis te nemen van ontwerpdocumenten en om suggesties voor verbetering te formuleren. Omgekeerd blijkt een gebrek aan consultatie vaak een belangrijke oorzaak of verklaring voor slechte regelgeving<sup>28</sup>.

19 Ook in moderne opvattingen over beter bestuur en ‘good governance’ is consultatie van stakeholders een centrale pijler. Dat heeft meerdere redenen (zie kader 2.3). De Europese Commissie onderscheidt daarin twee belangrijke onderdelen. Zij verwijst in de eerste plaats naar haar Witboek over *Europese governance*, waarin ze zich ertoe verbonden heeft bij te dragen tot een versterking van een cultuur van overleg en dialoog in de EU. Consultaties bieden democratische legitimatie aan beleid en regelgeving. Meer algemeen blijkt dat sociaal kapitaal (waarin sociale participatie een belangrijke rol speelt) van doorslaggevend belang is voor een goede, doelmatige werking van de democratie<sup>29</sup>. In de tweede plaats verwijst de Commissie naar het *Actieplan voor betere regelgeving* en naar de nieuwe benadering van de effectbeoordeling. Consultatie vormt inderdaad een belangrijk onderdeel van een zorgvuldig voorbereidingproces van beleid en regelgeving. Consultatie kadert, aldus de Commissie, in beide raamwerken<sup>30</sup>. Ook de OESO hamert op het belang van consultatie in het kader van regelgevingsprocessen. De *Reference Checklist for Regulatory Decision-making* uit 1995 bevat onder meer de vraag of “alle belanghebbenden te kans hebben gehad om hun visie uiteen te zetten (openheid en transparantie door overleg en consultatie)”. Zij stelt dat door een goede inzet van consultatietechnieken niet enkel de kwaliteit van de wetgeving zal verbeteren, maar zal ook de naleving ervan vergemakkelijkt worden. Door het beleid af te tasten bij de doelgroepen, zal de betrokkenheid en aanvaarding groter zijn. In het Pact 2020 wordt gesteld dat alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid zullen worden betrokken: “*dit bevordert het gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en de gemeenschappelijke actieve oplossingsgerichtheid van de overheid en het middenveld voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling*”.

### Kader 2.3: Voordelen van consultaties in regelgevingsprocessen

#### Participatie en consultatie

- Dragen bij tot de transparantie in de totstandkoming van reglementering en tot de openheid van het democratische besluitvormingsproces. Het verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen.
- Maken het mogelijk de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten. Doelgroepen kunnen immers een belangrijke inspiratiebron zijn voor alternatieve beleidsinzichten. Ze kunnen ook helpen om de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid in te schatten, en om aspecten zoals eenvoud, toegankelijkheid en samenhang tussen diverse regelgeving te bewaken.
- Bevorderen de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert.
- Kunnen ook leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen. Daardoor krijgen vormen van zelfregulering door de doelgroepen meer kans, en ontstaat een forum om ook andere problemen aan te kaarten.
- Bevorderen de externe focus van publieke organen, op de behoeften van het publiek;
- Blijken centrale determinanten van institutionele kwaliteit en zo mee bepalend te zijn voor het vertrouwen in de overheid en voor het investeringsklimaat.
- Brengen het beleid dichterbij de burger en versterken individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving; Ze versterken daardoor het sociaal kapitaal en de democratische legitimatie van beleid en regelgeving.

20 Consultatie dient dus een dubbel doel: de kwaliteit van beleidsbeslissingen vergroten en het maatschappelijk draagvlak ervoor versterken. Het is zowel gericht op het verkrijgen van informatie als op het verkrijgen van meningen over een probleemstelling of over (alternatieve) oplossingen, om op die wijze het draagvlak voor een maatregel te meten en te vergroten<sup>31</sup>. Betrokkenheid van de doelgroepen bij de totstandkoming van beleid en regelgeving betekent 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. Consultatie is er bijgevolg niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken.

21 Consultatie wordt door de OESO als volgt omschreven: ‘*It involves actively seeking the opinions of interested and affected groups. It is a two-way flow of information, which may occur at any stage of regulatory development, from problem identification to evaluation of existing regulation. It may be a one-stage process or, as it is increasingly the case, a continuing dialogue. Consultation is increasingly concerned with the objective of gath-*

*ering information to facilitate the drafting of higher quality regulation.*<sup>132</sup> Hieruit blijkt dat consultatie op verschillende tijdstippen in het regelgevingsproces en op verschillende manieren kan gebeuren, gaande van eenmalig in het proces tot min of meer continu in alle fasen van de besluitvorming, en van informele consultaties tot gerichte bevraging van doelgroepen, laagdrempelige mogelijkheden om suggesties te uiten, openbare onderzoeken, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen, raadpleging van overleg- en adviesraden (die vaak eveneens een of meerdere van de voorgaande vormen hanteren om hun adviezen voor te bereiden), enz. De beste keuze hangt af van de kenmerken van het onderwerp en de doelgroep enerzijds, en van de omstandigheden (ervaringen, beschikbare tijd, wettelijke regels, ...) en de fase in het opmaakproces van de regelgeving anderzijds. Ook combinaties zijn uiteraard mogelijk.

22 In de praktijk van het wetgevingsbeleid in veel landen vallen RIA-processen en consultatieprocedures steeds meer samen<sup>33</sup>. Aan de ene kant is consultatie een wezenlijk onderdeel van RIA. Consultatie van stakeholders is namelijk in veel landen de belangrijkste strategie voor input en datacollectie. Aan de andere kant wordt RIA steeds meer de hoeksteen voor consultatieprocessen over regelgeving. Effectenrapportage vergroot de effectiviteit van inspraakprocessen omdat de gevolgen van de te nemen beslissingen veel duidelijker geschetst worden: een RIA beoogt immers in mensentaal de aanleiding, het doel en de effecten van een voorgenomen regelgeving (in vergelijking met alternatieven) uit te leggen, en is daardoor in vele gevallen beter geschikt voor consultatie dan de wettekst zelf. Publieke consultatie gelinkt met RIA wordt ook steeds opener en gericht. Opener in de zin dat RIA druk uitoefent om consultaties vroeger, systematischer en transparanter te laten plaatsvinden. Gericht in de zin dat de manier van consulteren meer wordt afgestemd op de kenmerken en behoeften van specifieke doelgroepen (cf. test panels in de Europese Commissie, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Duistland en Nederland, focus groepen in bv. Zweden en Australië, enz.).

23 De voordelen van consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Zoniet kunnen consultaties ook worden misbruikt of strategisch gebruikt<sup>34</sup>, bijvoorbeeld louter ter legitimatie van reeds beslist beleid ("we hebben geconsulteerd" als alibi om de eigen visie door te drukken). Zij kunnen pro forma gebeuren of om de besluitvorming te vertragen. Zij kunnen leiden tot ongewenste uitkomsten als gevolg van slecht vormgegeven of uitgevoerde consultaties<sup>35</sup> of van 'consultation fatigue' (consultatiemoehheid) door overbevraging of overdaad aan informatie, enz. Daarom is er in veel landen en door internationale instanties gewerkt aan consultatierichtlijnen en voeren meerdere landen een echt 'consultatiebeleid'. Kader 2.4 vat de onderdelen van zo'n beleid samen. Uit de internationale benchmarking die de SERV in 2007 uitvoerde en uit ander onderzoek, blijkt dat de achterstand van Vlaanderen op dit punt aanzienlijk is. Qua waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen hinkt Vlaanderen achterop<sup>36</sup>. Dat blijkt ook uit de informatie die de OESO verzamelde voor 'government at a glance'. België (en Vlaanderen) bevindt zich, ondanks de vooruitgang tussen 2005 en 2008 als gevolg van de invoering van RIA, voor de synthetische indicator 'formele consultatieprocessen' aan de staart van de OESO-landen (zie figuur 2.6).

#### Kader 2.4: 'Best practice' onderdelen van een consultatiebeleid<sup>37</sup>

The government should develop and implement a mandatory consultation policy, based on international practice and e-government tools, that lays out goals, standard methods, and an implementation plan:

##### *Consultation Policy*

- Adopt a ministerial consultation policy that establishes a minimum standard of consultation ministry-wide
- Create a standardized format for consultation documents, such as a summary of policy goals, main issues and options, to permit easier access by stakeholders
- Make consultation accessible to all businesses and stakeholders

##### *Method of consultation*

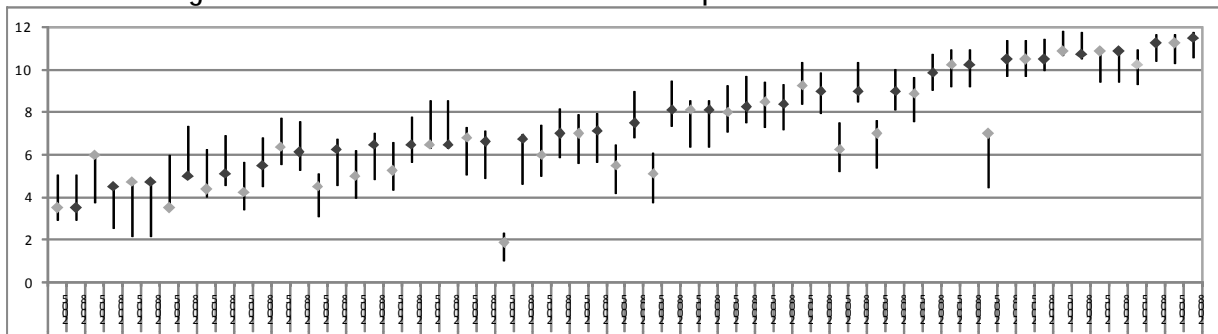
- Build a unique website for publication and consultation on draft regulations and decisions. Publish open public consultations that are announced at a 'single access point'
- Create an Advisory body as a permanent consultation channel for decisions

- Develop focus groups and test panels to discuss draft decisions and regulations.

#### *Timing and response to consultations*

- Require consultation early in policy development, before drafting is done, to improve the quality of documents submitted to Ministers
- Provide sufficient time for response. Staff should allow at least eight weeks for responses to written public consultations
- Receipt of contributions should be acknowledged.
- Results of open public consultation should be displayed on websites linked to a single access point on the internet.
- Ministerial reactions to stakeholder comments should be summarized in the final policy decision.

Figuur 2.6: kwaliteit van de formele consultatieprocessen in OESO-lidstaten<sup>38</sup>



## 2.4. Administratieve vereenvoudiging

24 Administratieve vereenvoudiging bestaat gewoonlijk uit twee elkaar aanvullende activiteiten. *Administratieve lastenverlagings* 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* 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 eenvoudiger te maken. Voor beide activiteiten is de link met e-government van wezenlijk belang. Voor administratieve lastenvermindering zijn inderdaad échte doorbraken zoals de toepassing van het principe van eenmalige gegevensopvraging pas mogelijk mogelijk wanneer de fundamentelementen voor "back-office"-gegevensuitwisselingen zijn gelegd. 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.

25 Administratieve vereenvoudiging is ook in België het oudste en meest verspreide instrument voor betere regelgeving. Administratieve lasten vormen immers de meest zichtbare component van de nalevingskosten van regelgeving. Ze liggen vaak onder vuur omdat ze een barrière kunnen vormen voor ondernemerschap en investeringen, maar ook voor gezinnen bij de toepassing van allerlei procedures. Het doel van administratieve vereenvoudiging is dan ook de tijd en middelen te verminderen die moeten worden besteed aan administratieve formaliteiten en papierwerk om regelgeving na te leven. Omdat het gaat om zichtbare kosten en lasten, resultaten dikwijls al op korte tijd merkbaar zijn en veel vereenvoudigingen 'neutraal' kunnen worden doorgevoerd (d.w.z. zonder in te boeten op de effectiviteit van de regelgeving), kent administratieve vereenvoudiging doorgaans brede maatschappelijke steun. Dat betekent echter niet dat alle administratieve lasten per definitie verminderd moeten worden: "Well designed and implemented govern-

*ment formalities are necessary for the implementation of policy and the attainment of policy goals. An administrative simplification program should focus on poorly designed, implemented or outdated formalities. Reforming these formalities removes a substantial burden from business, and encourages new investment while ensuring that the remaining formalities help, rather than hinder, the government's policy agenda*<sup>39</sup>.

26 Ook hier spelen de OESO en vooral de Europese Commissie een belangrijke rol in het activeren van de lidstaten, en is administratieve vereenvoudiging onderdeel van de 'better regulation' agenda en de Lissabonstrategie. Zowel op niveau van de Europese commissie als in verschillende lidstaten worden kwantitatieve streefcijfers vooropgesteld voor de vermindering van de administratieve lasten. Daarom wordt de laatste jaren meer en meer gebruik gemaakt van *metingen* van de administratieve lasten. Dat gebeurt meestal aan de hand van het zgn. standaardkostenmodel. Het betreft een bottom-up berekeningsmethode op basis van een gedetailleerde analyse van de factoren die de omvang van de administratieve lasten bepalen<sup>40</sup>.

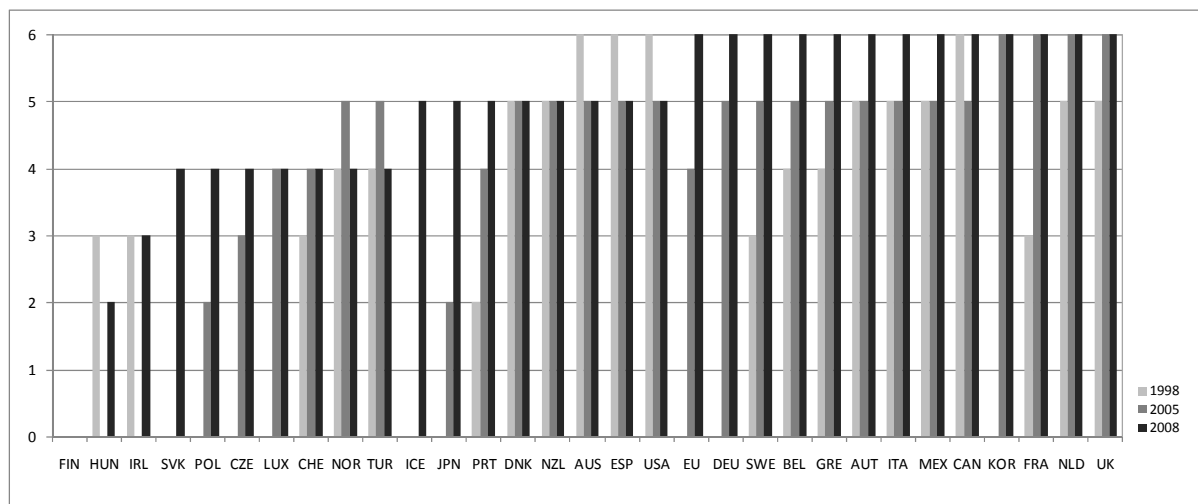
27 Administratieve vereenvoudiging kan zowel ex ante voor nieuwe regelgeving als ex post voor bestaande regelgeving gebeuren, maar de focus ligt veelal op ex post vereenvoudiging van bestaande regelgeving. De Europese Commissie legde in haar herziene richtsnoeren voor de ex ante effectbeoordeling echter een grotere nadruk op administratieve lasten, met inbegrip van een uitgebreidere kwantificering. De reden is de vaststelling door de Europese Raad Concurrentievermogen dat de vooruitgang bij het verminderen van de administratieve lasten zou worden ondergraven door extra administratieve kosten die uit nieuwe wetgevingsvoorstellen voortvloeien. De Europese Commissie zou derhalve de mogelijke administratieve belasting door nieuwe regelgeving moeten beoordelen, teneinde ervoor te zorgen dat de administratiekosten van nieuwe beleidsinitiatieven tot een minimum beperkt blijven. De Raad wees er nogmaals op dat de Commissie de administratieve lasten, met name voor het middel en klein bedrijf, bij de effectbeoordeling van de nieuwe voorstellen regelmatig en effectief moet meenemen.

28 Deze ontwikkelingen (kwantitatieve doelstellingen, metingen, ex ante aandacht...) komen in de praktijk bovenop bestaande en beproefde methoden zoals het werken met vereenvoudigingsprojecten, actieprogramma's en vereenvoudigingscommissies. Zij illustreren de trend naar een meer omvattend beleid rond administratieve vereenvoudiging in heel wat Europese landen, met expliciete verantwoordelijkheden voor beleidsdomeinen en een centrale cel, meldpunten voor administratieve lasten, systemen voor de monitoring van resultaten, links met ICT- en e-government toepassingen, databanken voor informatie-uitwisseling, enz. (zie kader 2.5). België (en Vlaanderen) komen op dit punt vrij goed uit internationale benchmarking studies (zie figuur 2.7), maar ook hier is dat geen garantie dat de instrumenten ook in de praktijk goed werken en de resultaten tot tevredenheid stemmen. Ook hier blijven er vele uitdagingen, en zijn verdere vereenvoudigingen mogelijk en nodig.

#### Kader 2.5: institutionele randvoorwaarden en mechanismen voor administratieve vereenvoudiging<sup>41</sup>

- The review of existing law must become a continuous and systematic process. This means that an ongoing process must be systematized so that the reviews cover, over time, the entire body of legislation.
- Priorities must be set, and a mechanism for setting priorities should be developed.
- Extensive consultation must be built into the process.
- Reviews must rest on in-depth analysis of the impact on all stakeholders, taking into account the objectives pursued by the legislation.
- A national electronic registry of consolidated regulations must be completed, with mechanisms for continuing maintenance of the registry, capacity to download relevant forms and capacity to fill out and submit relevant forms, and legal value of the content of the registry in legal proceedings.

Figuur 2.7: kwaliteit van de programma's voor administratieve vereenvoudiging in OESO-landen<sup>42</sup>



Disclaimer: Please note that this graph summarises information about the intensity of countries' efforts and the comprehensiveness of countries' administrative burden programmes. However, it does not gauge whether these programmes have been effective.

## Noten bij deel 2. Betere regelgeving en wetgevingsbeleid: waarover gaat het?

<sup>10</sup> Wiener (2006).

<sup>11</sup> De "OECD regulatory quality principles" zijn daarbij maatgevend geweest: "High quality regulation should: Serve clearly identified policy goals and be effective in achieving those goals; Have a sound legal basis; Produce benefits that justify costs, considering the distribution of effects across society; Minimize costs and market distortions; Promote innovation through market incentives and goal-based approaches; Be clear, simple, and practical for users; Be consistent with other regulations and policies; and Be compatible as far as possible with competition, trade and investment-facilitating principles at domestic and international levels". Zie OECD (1995).

<sup>12</sup> Bron: eigen aanvulling op OECD (1996).

<sup>13</sup> Jacobs (2007b), OECD (2006b), OECD (2002), OECD (2005a) en OECD (2006a).

<sup>14</sup> "Regulators play a vital role in delivering public policy, but without good governance arrangements such as the use of RIA, regulators do not have the tools or the incentives to examine whether an alternative approach to regulation may be a more efficient means of achieving a policy goal". OECD (2009e)

<sup>15</sup> OECD (2008a)

<sup>16</sup> RIA is echter géén "enge" economische of kosten-batenanalyse. Jacobs (2006a) beschouwt RIA als 'zachte kosten batenanalyse': "Mainstream benefit-cost analysis as used in RIA today in the most rigorous countries is a soft form of BCA, in which quantitative and qualitative metrics are combined and presented systematically. There is no country in which modern BCA insists on the monetization of all benefits and costs, although critics of BCA in RIA usually ignore this fact in favour of an exaggerated and theoretical version of BCA that lends itself to caricature". De focus van een RIA ligt op de vergelijking van de belangrijkste effecten van relevante opties via een integraal analytisch denkkader, waarin kwantitatieve en kwalitatieve 'metingen' voor economische, sociale en milieueffecten tegelijk en geïntegreerd met elkaar worden geanalyseerd.

Wiener (2006) noemt RIA 'warme analyse': "Given its determination to use IA and BCA, Europe should employ what will call 'Warm Analysis'. Along a spectrum from 'hot' to 'cold', one can locate policy based on moral outrage at the hot end (imagine the



*crowd or the politician who reacts intensely, often to a recent crisis or scandal, expressing moralistic norms of sin, blame, and punishment, and giving little or no attention to, or even opposing, analysis of wider consequences), and one can locate policy based on strict monetized BCA at the end of cool or cold analysis (imagine the accountant wearing a green eye shade who counts statistics, manages only what is measured, and maximizes wealth dispassionately). 'Warm analysis' would occupy the center of this spectrum, embodying serious analysis of the full variety of impacts and tradeoffs, some quantitative and some qualitative, with compassion for both those who incur risks and those who incur abatement costs. As I will argue here, warm analysis can be understood as the application of BCA to BCA—or optimal optimization—recognizing that information and analysis are themselves costly (chiefly in delay) and that omitting important effects is itself a costly error of analysis. Sensible application of BCA requires applying it not only to regulatory policies but also to the analytic review process itself. Hot moral outrage neglects important impacts and tradeoffs, and is vulnerable to heuristic errors; cold analysis applies monetized BCA to policies but neglects the costs of delay and of omitting important but unquantified impacts. Warm analysis is thus more embracing than either hot or cold approaches, while remaining truer to the core principle of BCA<sup>17</sup>.*

<sup>17</sup> Zie voor een zeer toegankelijke inleiding bv. Verbruggen (2009). Wiener (2006) citeert in dat verband uit een brief van Benjamin uit 1772. Wiener schrijft: "The crucial task for good public policy is to think through decisions. It is therefore to engage in a structured consideration of the major alternatives and consequences, in order to inform sound judgment through reason. (...) This approach is the 'prudential algebra' recommended by Benjamin Franklin in 1772: *In the Affair of so much Importance to you, wherein you ask my Advice, I cannot for want of sufficient Premises, advise you what to determine, but if you please I will tell you how. When those difficult Cases occur, they are difficult, chiefly because while we have them under Consideration, all the Reasons pro and con are not present to the Mind at the same time; but sometimes one Set present themselves, and at other times another, the first being out of Sight... To get over this, my Way is, to divide half a Sheet of Paper by a Line into two Columns; writing over the one Pro, and over the other Con. Then during three or four Days Consideration, I put down under the different heads short Hints of the different Motives, that at different Times occur to me, for or against the Measure. When I have thus got them all together in one View, I endeavour to estimate their respective Weights... and thus proceeding I find at length where the Balance lies... And, tho' the Weight of Reasons cannot be taken with the Precision of Algebraic Quantities, yet, when each is thus considered, separately and comparatively, and the whole lies before me, I think I can judge better, and am less liable to make a rash Step; and in fact I have found great Advantage from this kind of Equation, in what may be called Moral or Prudential Algebra.* Franklin describes a careful structured approach to ensuring that all the important consequences are 'on screen', quantifying their weights as much as possible but not insisting on algebraic precision, and coming to a considered judgment about the best course of action. He emphasizes that errors—"rash Steps"—are principally due to omitting important reasons and not to quantifying each reason too little or too much."

<sup>18</sup> De OESO stelt dat vereenvoudigd voorgesteld vijf soorten *beslissingsmethoden* kunnen worden onderscheiden om de besluitvorming te ondersteunen: raadplegen van experts, zoeken van consensus, politieke afweging, 'benchmarking' en empirische onderbouwing. Elke beleidsbeslissing is het resultaat van een combinatie van deze methoden. De precieze samenstelling van de mix verschilt van land tot land en hangt af van politieke en administratieve tradities en van de specifieke omstandigheden: kleinere landen passen bijvoorbeeld meer 'benchmarking' toe dan grotere landen, krantenkoppen sturen beslissingen meer in de politieke richting, enz. Beleid rond 'betere regelgeving' heeft dan meestal twee centrale doelstellingen: (1) het vergroten en versterken van de rationele, analytische basis voor beslissingen en (2) van de publieke betrokkenheid tijdens de beleidsvoorbereiding. Het is geen substituuat voor politieke beslissingen, maar er integendeel op gericht om een beter geïnformeerd, gestructureerd en evenwichtig maatschappelijk en politiek debat mogelijk te maken. OECD (1997).

<sup>19</sup> Mandelkern Group (2001).

<sup>20</sup> "RIA has evolved from narrow technical methods aimed at cutting costs toward more flexible techniques of problem-solving aimed at fostering a richer and more informed public debate about important public policy issues." Jacobs (2006)

<sup>21</sup> Zulke aanbevelingen van de OESO raad zijn "expressions by all member governments of political will to follow certain policies".

<sup>22</sup> Met name engageerden de OESO-lidstaten zich: "(1) to assess impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment"; (2) "to integrate RIA into the development, review, and revision of significant regulations"; (3) "to support RIA with training programmes and with ex-post evaluation to monitor quality and compliance"; en (3) "to ensure that RIA plays a key role in improving the quality of regulation, and is conducted in a timely, clear and transparent manner". OECD (2005).

<sup>23</sup> Zie bv. Jacobs (2006), Kirkpatrick and Parker (2005)

<sup>24</sup> OECD (2006a).

<sup>25</sup> OECD (2006a), OECD (2008a), Goggin and Launder (2008)...

<sup>26</sup> Jacobs (2007b)

<sup>27</sup> OECD (2009a). The data refers to questions such as: Is regulatory impact analysis (RIA) carried out before new regulation is adopted? Is RIA required by law or by a similarly binding legal instrument? Is a government body outside the ministry sponsoring

the regulation responsible for reviewing the quality of the RIA? Is guidance on the preparation of RIA provided? Does the RIA require regulators to demonstrate that the benefits of new regulation justify the costs? Are RIA documents required to be publicly released for consultation? ...

<sup>28</sup> De OESO (2009e) schrijft daarover: “Regulators who act without first seeking input from groups affected by a regulation may easily fail to identify whether or how compliance with the regulation will be achieved. Regulators may also be vulnerable to regulatory capture, responding to the one-sided demands of interest groups; they may take an overly short-term view, or make reactive decisions and fail to consider the effects of their regulation on another part of government. These factors increase the risk that regulation will fail to achieve its goals and potentially reduces the coherence of government policy. This illustrates that without the oversight of good governance arrangements like those that are in a good RIA system, governments are more vulnerable to the problem of generating regulation that is excessive, unnecessary or poorly designed”.

<sup>29</sup> Putnam, D.R. (1993).

<sup>30</sup> European Commission (2002b).

<sup>31</sup> In de wetenschappelijke literatuur worden volgende doelstellingen van consultatie onderscheiden: (1) verbetering van de informatievoorziening aan de wetgever over bedoelde en onbedoelde effecten van voorgenomen regelgeving (*empirische functie*); (2) controleren van de deugdelijkheid van de ambtelijke voorbereiding van beleid en regelgeving (*controlerende functie*); (3) in beeld brengen van potentiële alternatieven voor en in wetgeving (*beleidsanalytische functie*); (4) in kaart brengen van verschillende belangen en het identificeren van draagvlak met het oog op verinnerlijking van normen en beïnvloeding van nalevingsgedrag (*democratische functie*); (5) voorlichting aan uitvoeringsorganisaties en publiek (*notificerende functie*). Zie bv. Popelier e.a. (2007).

<sup>32</sup> OECD (2007).

<sup>33</sup> OECD (2007).

<sup>34</sup> Zie Bekkers e.a. (2004).

<sup>35</sup> Zoals onevenwichtige consultatie die leidt tot ‘regulatory capture’, of onvoldoende informatie waardoor ‘inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht”.

<sup>36</sup> Cordova en Jacobs (2004), SERV (2007a).

<sup>37</sup> Jacobs (2007b).

<sup>38</sup> OECD (2009a). De resultaten zijn gebaseerd op een index voor consultatieprocessen, die bestaat uit meerdere subvragen zoals: is consultatie een standaard onderdeel van regelgevingsprocessen? Welke vormen worden gebruikt? Welke doelgroepen worden geconsulteerd? Wat is de minimum consultatietermijn voor interne consultatie binnen de overheid? Wat is de minimum consultatietermijn voor externe consultatie van doelgroepen? Worden de ontvangen opmerkingen publiek gemaakt? Zijn beleidsmakers verplicht om te reageren op de ontvangen opmerkingen? Worden die reacties opgenomen in RIA? Is er een regelmatige monitoring van de kwaliteit van consultatieprocessen?...

<sup>39</sup> OECD (2009e).

<sup>40</sup> SCM Network (2005), zie ook European Commission (2005c), OECD (2005i) en dienst Wetsmatiging (2006e).

<sup>41</sup> Jacobs (2007b).

<sup>42</sup> OECD (2009a).

### 3. De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving

29 In dit hoofdstuk worden enkele omgevingsfactoren besproken die de nood aan en meerwaarde van een beleid voor betere regelgeving duiden. Met name wordt kort ingegaan op betere regelgeving als strategische en sociaal-economische opportuniteit, de implicaties van de financieel-economische crisis van en voor betere regelgeving, de link tussen betere regelgeving en de effectiviteit en efficiëntie van de overheid, de nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen en hun relatie met instrumenten van betere regelgeving en tot slot de rol die Europa speelt in het promoten en aansturen van de lidstaten.

#### 3.1. Betere regelgeving als strategische opportuniteit

30 “Betere regelgeving” is belangrijk voor het functioneren van de samenleving en de economie. Het is mee bepalend voor de vitaliteit van de economie en voor de levenskwaliteit van burgers. Door de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, beogen landen een versterking van de burgerrechten en van de kwaliteit en klantgerichtheid van de publieke diensten, een verhoging van de efficiëntie en het innovatievermogen in de economie, een beter benutting van nieuwe jobopportuniteiten en een verbetering van de consumenten- en milieubescherming. Om die redenen is ‘betere regelgeving’ een belangrijk onderdeel van bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen voor de bevordering van het investeringsklimaat<sup>43</sup>, van de Europese Lissabonstrategie<sup>44</sup> en van de nationale actieprogramma’s van de EU-lidstaten ter implementatie van die strategie.

31 Ook in Vlaanderen is dat het geval. Het Vlaams hervormingsprogramma 2005-2008 in uitvoering van de Europese Lissabonstrategie en het geüpdate Vlaams Hervormingsprogramma 2008-2010 stellen dat zal worden ingezet op zes macro- en micro-economische uitdagingen, waaronder betere regelgeving<sup>45</sup>. De Vlaamse Lissabonrapportering 2008<sup>46</sup> bevat o.a. een overzicht van de instrumenten die worden ingezet in het kader van de Lissabondoelstelling “betere regelgeving” (richtsnoer 12 – richtsnoer 13)<sup>47</sup>. De rapportering besluit dat de Vlaamse overheid de afgelopen jaren de basis voor een modern wetgevingsbeleid heeft gelegd. “Een voortdurende opvolging en bijsturing van deze instrumenten is noodzakelijk. De uitdaging voor de toekomst is om de meerwaarde van deze instrumenten te bewijzen door er daadwerkelijk gebruik van te maken in het wetgevingsproces. Dit is de gezamenlijke uitdaging van alle betrokken maatschappelijke actoren.” In een mededeling aan de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 werd een eerste aanzet van visie van de Vlaamse overheid over de Lissabonstrategie post 2010 geformuleerd. Ook daarin is verdere aandacht voorzien voor “better regulation, e-government, de overheid als innoverende en lerende organisatie, onderbouwde beleidsvoorbereiding door gebruik van ex ante en ex post evaluaties” enz.

32 In VIA (Vlaanderen in Actie) stelde de Vlaamse Regering dat voor wetgevingsbeleid “benchmarking met andere, vergelijkbare (deel)staten en regio’s een bron van inspiratie kan zijn” en dat het ook op vlak van het reguleringsmanagement de ambitie moet zijn om bij de Europese koplopers te behoren. In het Pact 2020 van 20 januari 2009 is de Vlaamse Regering samen met de Vlaamse sociale partners en het georganiseerde middenveld het engagement aangegaan om in de toekomst verder te werken aan de uitbouw van een volwaardig Vlaams wetgevingsbeleid: *“Vlaanderen voert tegen 2020 een ambitieus programma uit voor betere regelgeving, dat bureaucratische belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt. We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen. We zorgen voor systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Vlaanderen vergroot op proactieve en gemandateerde wijze zijn bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaakt de omzetting ervan in intern recht. (...) De transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding wordt verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid*

worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld.<sup>48</sup>

### 3.2. De financieel-economische crisis

33 De financiële crisis en de economische recessie hebben in veel landen “better regulation” hoger op de agenda geplaatst, zowel in het licht van de oorzaken van de crisis om soortgelijke problemen in de toekomst te vermijden, als in het licht van de gevolgen ervan om de impact ervan te verlichten en te remediëren.

34 De crisis heeft met name geleid tot een grotere bewustwording van de belangrijke rol die vertrouwen in de economie en vertrouwen in de overheid spelen voor het functioneren van de economie, en van de rol die “better regulation” en instrumenten zoals reguleringssimpactanalyse spelen in het verzekeren dat regels gepast en effectief zijn en dat ze worden gehandhaafd en nageleefd. De Regulatory Reform Commissie van het Britse Lagerhuis bijvoorbeeld stelde dat de financiële crisis een aantal lessen heeft opgeleverd over de manier waarop regelgeving wordt gemaakt en uitgevoerd. Een ervan betreft de gevaren van “*relying too much on regulatory ideologies and procedures: Ultimately it is a truism that good regulation is not about any particular philosophical approach, but about what produces the right outcome. The Better Regulation agenda sets out to achieve desirable regulatory outcomes with minimum adverse impact. It remains a valid project, but there is scope for using the lessons of the crisis to re-energize it with a greater diversity of input, including more accountability to citizens and end users*”<sup>49</sup>. De commissie adviseerde dat regelgevers meer aandacht zouden moeten hebben voor o.a. het anticiperen op onbedoelde gevolgen van regelgeving, het ontwikkelen van instrumenten om heersende opvattingen in vraag te stellen en weerwerk te bieden aan politieke druk, en het beter betrekken van stakeholders en consumentenbelangen<sup>50</sup>. Door het versterken van de transparantie, de raadpleging en de motivering van beleidsbeslissingen, dragen instrumenten zoals RIA en consultatie bij aan de geloofwaardigheid van het beleid, aan de verantwoording van het gebruik van publieke middelen en aan het vertrouwen in de overheid en haar beleidsmakers.

35 In het licht van de gevolgen van de crisis vormt betere regelgeving een van de strategieën om de economie aan te zwengelen. De OESO stelt terzake: “*At the time of the crisis, there are still untapped reserves of productivity which could be mobilised. (...) Regulatory reform could be a crucial recovery tool for many OECD countries which do not have much margin left for fiscal or monetary intervention, and which are struggling to find new and reliable means of fuelling growth in a competitive global environment and where key sectors such as the financial or housing sectors are not the drivers they used to be. Regulatory reform could be engaged to boost both domestic and foreign investor confidence and stimulate investment and innovation. This would contribute to achieving more sustainable long term growth*”<sup>51</sup>.

In dat kader werden ook in het Vlaamse relanceplan ‘Herstel het vertrouwen’ van 14 november 2008 maatregelen opgenomen om procedures te vereenvoudigen en de publieke en private investeringen te versterken en versnellen: “*Eenvoudige en efficiënte procedures zijn noodzakelijk opdat investeringsprojecten geen vertragingen zouden oplopen en overeenkomstig de vooropgestelde deadlines kunnen worden uitgevoerd.*” Naast algemene maatregelen zoals inkorting van de beroepsprocedures, inkorting van de betalingstermijn van de facturen van de Vlaamse overheid, doorlichting van de adviesprocedures, omschakeling van termijnen van orde naar vervaltermijnen en versnelde uitvoering van actieplannen voor administratieve vereenvoudiging voor het bedrijfsleven, werden ook specifieke maatregelen voorzien ter optimalisering van het investeringskader zoals de versnelde en integrale omzetting van de dienstenrichtlijn, nieuwe regels inzake vergunningen, planologie en handhaving en onderzoek naar de optimalisering van de milieueffectrapportering. Ook het Vlaams regeerakkoord vermeldt administratieve lastenvermindering en kortere, eenvoudigere procedures als een van de centrale pistes om in het licht van de crisis investeringsprojecten te versnellen, zowel voor publieke als voor private investeerders, en bevat een reeks concrete maatregelen.

36 Tegelijk waarschuwt de OESO ervoor dat de crisis geen alibi mag zijn om de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving even aan de kant te schuiven en waarborgen en sociale en andere bescherming blind af te bouwen (of omgekeerd sterk te gaan overreguleren<sup>52</sup>): *“While changes may be necessary to reduce the risk of future crises and increase the economic resilience of countries and the global economy, it will be important for governments to ensure that new regulations or regulatory structures, if implemented, meet regulatory quality requirements and maximise net benefits without adding unnecessary burdens. Failure to do so could hamper growth in the long term”*. De Bruegel-denktank waarschuwde in dezelfde zin dat de crisis de kans op gepolitiseerde, impulsieve beslissingen vergroot, maar dat de vraag naar snelle maatregelen niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de beslissingen: *“As the crisis creates more pressure for politicised, knee-jerk decisions, clarity of purpose is necessary not only to guide your own initiatives but also to be able to prevent ill-advised policy moves at a time when the desire to find and punish culprits can be high in the public consciousness. Simultaneously, you should not sacrifice but rather reinforce the quality of the policy process. Though it has occasionally been used by some players to delay necessary policies, better regulation is a sound objective and should be defended against the temptation to skip thoughtful design, impact analysis and consultation of stakeholders in the name of expediency”*<sup>53</sup>.

### 3.3. Effectieve en efficiënte overheid

37 Een derde ontwikkeling in de politiek-maatschappelijke context is de toegenomen aandacht voor de *effectiviteit* en efficiëntie van de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening. In het kader van Vlaanderen in Actie (VIA) besliste de Vlaamse regering dat het de ambitie moest zijn om ook op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid tegen 2020 bij de topregio's te behoren<sup>54</sup>. Een 'Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid' werkte daartoe in opdracht van de Vlaamse regering voorstellen uit. Ook in de aanzet voor Vlaamse Lissabonstrategie post 2010 werd een centrale plaats toegekend aan de bijdrage die een efficiënte en effectieve overheidsadministratie kan leveren aan de realisatie van duurzame groei en jobs<sup>55</sup>. De regering kondigde in het regeerakkoord aan te zullen werken aan de performantie van de overheid, aan een actieve efficiëntie- en effectiviteitsverbetering en betere dienstverlening en aan het efficiënt beheer van processen en procedures binnen de overheid zelf, met inbegrip van instrumenten om meer geïntegreerd (beleidsdomein- en bestuurslaagoverschrijdend) te gaan werken.

De SERV onderschreef die noodzaak in een recent advies en stelde dat beter bestuur en betere regelgeving niet enkel belangrijke instrumenten zijn om de competitiviteit en economische groei te bevorderen en de aantrekkelijkheid voor investeringen te vergroten, maar ook om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te vergroten<sup>56</sup>: *“Elk inefficiënt beleid en elk inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen drukt - via belastingen of via onnodig hoge kosten en lasten voor bedrijven, burgers en organisaties - op de economie als geheel en vermindert de mogelijkheden om het hoofd te bieden aan belangrijke uitdagingen in onze samenleving. Voortdurende verbeteringen gericht op een effectieve en efficiënte overheid zijn ook noodzakelijk om adequaat in te spelen op de veranderende maatschappij en behoeften en op complexe problemen zoals globalisering, vergrijzing, armoede, klimaatverandering”*.

38 Om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verhogen, zijn niet enkel verbeteringen aan bestaande processen binnen de overheid nodig, maar ook een herbezinning over de aard en noodzaak zelf van sommige processen, waarvan de meeste hun oorzaak vinden in regelgeving. Betere regelgeving kan dan tegelijk een krachtige hefboom en een randvoorwaarde zijn voor een effectieve en efficiënte overheid (zoals wordt geïllustreerd door enkele voorbeelden in kader 3.1), en instrumenten zoals RIA dragen bij tot de efficiëntie en effectiviteit van de publieke dienstverlening ('value for money') door informatie te genereren over de doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit van beleidsinstrumenten. Ook voor het doorbreken van de verkokering en het realiseren van betere beleidscoördinatie – één van de belangrijke uitdagingen na BBB - kan RIA een belangrijk en effectief hulpmiddel zijn<sup>57</sup>, doordat het de samenwerking en informatie-

uitwisseling tussen beleidsdomeinen bevordert en over beleidsdomeinen heen gericht is op de integrale inventarisatie en afweging van alle relevante effecten. In dynamische termen zijn RIA, consultatie en administratieve vereenvoudiging in veel landen essentiële instrumenten voor het wijzigen van de administratieve cultuur van een legalistische, naar binnen gekeerde en passieve ingesteldheid, naar een proactieve, klantgerichte en op feiten, cijfers en samenwerking gebaseerde beleidsattitude.

### Kader 3.1: Betere regelgeving en effectiviteit en efficiëntie van de overheid: twee voorbeelden

Ter illustratie van de bijdrage die betere regelgeving kan bieden aan een effectieve en efficiënte overheid is het onderscheid tussen 1<sup>e</sup> orde en 2<sup>e</sup> orde efficiëntie- en effectiviteitsverbeteringen nuttig. Een concreet praktijkvoorbeeld kan dat verduidelijken. In de zomer van 2008 ontving de Vlaamse overheid een hele reeks Vlaamse afwijkingsaanvragen van bakkerijen uit Gent. Zij hadden allen inspectie gekregen van de dienst Milieutoezicht van de stad Gent. De inspectie had telkens vastgesteld dat de lokalen waar gewerkt wordt niet de vereiste hoogte van 2,5 meter hebben zoals opgenomen in artikel 5.45.1.4, §1, 2<sup>o</sup>, van titel II van het Vlarem. Deze afwijkingsaanvragen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen en een procedure doorlopen, tot en met uitspraak door de minister. 1<sup>e</sup> orde efficiëntie heeft in dit voorbeeld te maken met de organisatie binnen de Vlaamse overheid om afwijkingsaanvragen correct en snel af te handelen en desnoods de procedures te wijzigen. 2<sup>e</sup> orde efficiëntie betreft in dit voorbeeld de vraag of er überhaupt een afwijkingsaanvraag nodig was, en of niet beter de regelgeving zelf wordt doorgelicht en aangepast om overmatige gedetailleerde bepalingen zoals artikel 5.45.1.4, §1, 2<sup>o</sup> te vermijden. Het is duidelijk dat 2<sup>e</sup> orde efficiëntie uiteindelijk veel meer oplevert, zowel in termen van efficiëntie (vermijden van onnodige kosten, zowel bij de doelgroepen als bij de overheid) en effectiviteit (hier milieuwinst).

Het steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen deed onderzoek naar het effect op de overheid zelf van maatregelen voor het verlagen van de administratieve lasten bij de doelgroepen<sup>58</sup>. Bij de administratie groeide immers de vrees voor een lagere efficiëntie (doorschuiven van de werklast van de doelgroepen naar de overheid) en een lagere effectiviteit (doordat sommige informatie niet meer aanwezig is). Het steunpunt onderzocht zes doorgevoerde vereenvoudigingsmaatregelen (ecologiesteun, sportkampen, studietoelagen, reisbureaus, reffectatie, doorlichting basisonderwijs: eenmalige gegevensopvraging, digitalisering, elektronisch aanvraagformulier, databank...). De resultaten wijzen uit dat telkens de processen binnen de overheid significant zijn gewijzigd na de lastenverlaging, met een stijging van zowel de efficiëntie als de effectiviteit (al kunnen de totale budgettaire kosten stijgen omwille van het effectievere beleid, bv. doordat als gevolg van de vereenvoudiging of automatische toekenning van rechten meer gebruik wordt gemaakt van een subsidieregeling). De nieuwe regeling voor ecologiesteun voor bedrijven die milieuvriendelijke investeringen doen bijvoorbeeld, levert niet enkel een lastenverlaging voor doelgroep op als gevolg van het elektronisch aanvraagformulier en gestandaardiseerde keuzes (selecteren van de techniek uit een lijst in plaats van het zelf uitvoerig beschrijven van de investering en kost voor de onderneming) van in totaal 20% (+/-132.500 euro) of 36% per dossier (+/-700 euro), maar ook meer efficiëntie langs de kant van de overheid (minder tijd nodig per dossier (van +/-22u naar 1u); lagere operationele kosten (jaarlijks 130.000 euro); veel kortere doorlooptijden van dossiers), tijd en personeel dat vrijkomt voor inhoudelijk in plaats van louter administratief werk, en een stijging van het aantal dossiers na de nieuwe procedure (grotere effectiviteit).

39 Daarnaast zijn de beleidsprocessen en regelgevingsprocedures zélf een punt van zorg vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. Het huidige regelgevingsproces is immers niet efficiënt georganiseerd: consultaties gebeuren te laat in het proces en op basis van een al volledig uitgewerkte regelgevende tekst, RIA-processen starten dikwijls te laat, informatie-uitwisseling tussen beleidsdomeinen gebeurt vaak pas in een late fase, op interkabinettenwerkgroepen, een grondige juridische toetsing gebeurt overwegend te laat, aan het eind van het proces door de Raad van State enz. (zie kader 3.2). Dat is niet alleen een verspilling van tijd, mensen en middelen doordat adviezen, consultaties, RIA's e.d. te weinig kunnen doorwerken, maar creëert ook een permanente conflictsfeer en vertragingen in de besluitvorming. Zoals het regelgevingsproces nu georganiseerd is, gaat het m.a.w. gepaard met een enorme verspilling van tijd, middelen, mensen en intellectueel kapitaal. Het regelgevingsproces is ook niet effectief: belangrijke 'checks and balances' die moeten verzekeren dat het regelgevingsproces ook 'goede regelgeving' oplevert ontbreken of functioneren niet naar behoren. De 'juiste vragen' worden doorgaans niet gesteld 'in de juiste volgorde' op 'het juiste moment', met weinig stabiele, rechtszekere en doeltreffende regelgeving en vrij veel 'reparatiewetgeving' voor gevolg<sup>59</sup>. Een meer efficiënte organisatie en een hertekening van de beleids- en regelge-

vingsprocessen moeten toelaten om zowel de kwaliteitswaarborgen in het regelgevingsproces te versterken als de procedures te vereenvoudigen.

### Kader 3.2: Knelpunten in de effectiviteit en efficiëntie van de regelgevingsprocessen

#### 1. 'Checks and balances' komen te laat

- Consultatie gebeurt vaak pas op basis van een regelgevende tekst (ipv bv. over een conceptnota)
- RIA wordt vaak pas aan het eind van het proces opgestart, 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
- ...

#### 2. Belangrijke 'checks and balances' ontbreken

- Er is voor veel uitvoeringsbesluiten geen verplichting of mogelijkheid tot inspraak
- Consultatie gebeurt formeel overwegend via adviesraden; consultaties naast adviesraden gebeuren niet altijd transparant
- Advies- en inspraaktermijnen zijn dikwijls te kort om een betekenisvolle consultatie toe te laten
- De inhoudelijke kwaliteit van RIA's laat nog vaak te wensen over, en RIA wordt nog te weinig gebruikt als middel om beter te consulteren en te communiceren
- Er is een gebrek aan feedback en motivering na de fase van consultaties en advisering
- ...

#### 3. Doorlooptijden zijn soms lang, met name door

- Overheidsinterne procedures en overheidsinterne adviezen
- Dubbel werk
- Meervoudige agenderingen van hetzelfde dossier op de Vlaamse regering
- Politieke processen
- Gebrekkige administratieve opvolging langs de kant van de Vlaamse regering
- Periodieke overbelasting van adviesraden en structurele overbelasting van Raad van State
- ...

## 3.4. Nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen

40 Onderdeel van de beleidsagenda van de nieuwe regering is de evolutie richting nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen zoals ook geadviseerd door de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid<sup>60</sup> en door de SERV<sup>61</sup>. In het regeerakkoord is terzake voorzien dat de beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse administratie meer moet kansen krijgen. Daartoe zouden de kabinetten afgeslankt worden (tot maximaal 288 VTE) en worden afspraken met de administratie gemaakt over overleg, samenwerking en gegevensuitwisseling met het politieke niveau.

Dit betekent dat ministers meer of anders dan in het verleden zullen moeten samenwerken met en beroep doen op hun administratie om beleid te ontwikkelen en regelgeving op te maken. Het impliceert dat terzake capaciteit en deskundigheid wordt opgebouwd bij de beleidsdomeinen, en dat de wijze van communicatie tussen ministers, kabinetten en administratie moet veranderen. Onderzoek leert dat de fundamentele oorzaak van de omvang van de kabinetten en de onduidelijke rolafbakening ten opzichte van de administratie ligt in het wantrouwen tussen kabinet en administratie<sup>62</sup>. In dat verband hebben instrumenten van 'betere regelgeving' zoals RIA en consultatie een grote meerwaarde. Immers ministers en regering hebben net -

zoals iedereen die belangrijke beslissingen moet nemen - nood aan inzicht in mogelijke opties en in correcte en zo volledig mogelijke informatie over de gevolgen in de praktijk<sup>63</sup>. Als het goed gedaan is, verbetert RIA de kwaliteit van de beleidsadviezen aan ministers doordat zij het gebruik van relevante informatie in de besluitvorming bevorderen en meer inzicht geven in de waarschijnlijke impact van beleidsvoorstellen in de praktijk<sup>64</sup>. Consultatie biedt mogelijkheden voor de doelgroepen om beleidsmakers te wijzen op eventuele onvoorziene effecten die anders buiten beeld zouden blijven, en helpt het om het draagvlak voor en de naleving van de uiteindelijk gekozen regelgeving te versterken.

### 3.5. Europa

41 Binnen de Europese Commissie staat ‘better regulation’ of ‘smart regulation’ hoog op de agenda. De Europese Unie speelt tevens centrale rol in het inspireren en overtuigen van lidstaten om er ook op hun niveau meer werk van te maken. De Commissie stelde dat “het beschikken over een volledig uitgebouwd en geïntegreerd ‘Better Regulation’-systeem een middellange tot lange termijn-doelstelling van alle lidstaten zou moeten zijn”<sup>65</sup>

42 Zo besliste de Europese Raad op 8 en 9 maart 2007 dat alle *administratieve lasten* verbonden aan Europese regelgeving tegen 2012 met 25% verminderd moeten worden, en dat de lidstaten elk voor zich binnen hun eigen bevoegdheidsfeer uiterlijk in 2008 nationale streefcijfers met een vergelijkbaar ambitieniveau moesten vaststellen. Uit onderzoek was immers gebleken dat Europa verantwoordelijk is voor een deel van de administratieve lasten – volgens schattingen voor ongeveer 40% - maar dat ook de lidstaten zelf bij de omzetting een belangrijke verantwoordelijkheid dragen. Ook in het kader van bv. de *dienstenrichtlijn* worden lidstaten aangespoord om bestaande regelgeving en de daarin opgenomen vergunningstelsels die betrekking hebben op relevante diensten te screenen en deze indien nodig te vereenvoudigen. De lidstaten zijn tevens verplicht om alle nieuwe regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de richtlijn aan te melden bij de Commissie, en om alle procedures betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten aan te passen zodat ze elektronische middelen en via één-loket kunnen worden afgewikkeld<sup>66</sup>.

43 Ook op het vlak van *consultatie* speelt Europa een katalysatorfunctie. Sinds 2002 zijn er belangrijke stappen genomen om binnen de Europese Commissie een cultuur van openheid en consultatie te installeren in overeenstemming met de principes uit het witboek over ‘European Governance’. Daarin werd o.a. gesteld dat “*investment in good consultation ‘upstream’ may produce better legislation which is adopted more rapidly and easier to apply and enforce*”. De Europese Commissie heft ook minimumstandaarden voor consultatie gepubliceerd, die internationaal maatgevend zijn geworden (zie kader 3.3).

#### Kader 3.3 Algemene principes en minimum consultatienormen volgens de Europese Commissie<sup>67</sup>

##### General principles

##### *PARTICIPATION*

Consult as widely as possible on major policy initiatives.

##### *OPENNESS AND ACCOUNTABILITY*

Consultation processes must be transparent, both to those who are directly involved and to the general public. It must be clear:

- what issues are being developed
- what mechanisms are being used to consult
- who is being consulted and why
- what has influenced decisions in the formulation of policy.

Openness and accountability are important principles for the conduct of organisations when they are seeking to contribute to policy development. It must be apparent:

- which interests they represent
- how inclusive that representation is.



**EFFECTIVENESS**

- Consultation must start as early as possible. Interested parties should be involved in the development of a policy at a stage where they can still have an impact on the formulation of the main aims, methods of delivery, performance indicators and, where appropriate, the initial outlines of that policy.
- Consultation at more than one stage may be required.
- The method and extent of the consultation performed must always be proportionate to the impact of the proposal subject to consultation and must take into account the specific constraints linked to the proposal.

**COHERENCE**

- There must be consistency and transparency in the way that ministries operate their consultation processes.
- Include in consultation processes mechanisms for feedback, evaluation and review.

**Minimum standards****A. CLEAR CONTENT OF THE CONSULTATION PROCESS**

All communications relating to consultation should be clear and concise, and should include all necessary information to facilitate responses.

The information in consultation documents should include:

- A summary of the context, scope and objectives of consultation, including a description of the specific issues open for discussion or questions with particular importance
- Details of any hearings, meetings or conferences, where relevant
- Contact details and deadlines
- Explanation of processes for dealing with contributions, what feedback to expect, and details of the next stages involved in the development of the policy
- If not enclosed, reference to related documentation

**B. CONSULTATION TARGET GROUPS**

When defining the target group(s) in a consultation process, ensure that relevant parties have an opportunity to express their opinions.

For consultation to be equitable, ensure adequate coverage of the following parties in a consultation process:

- those affected by the policy
- those who will be involved in implementation of the policy,
- bodies that have stated objectives giving them a direct interest in the policy.

In determining the relevant parties for consultation, take into account the following elements as well:

- the wider impact of the policy on other policy areas, e.g. environmental interests or consumer policy
- the need for specific experience, expertise or technical knowledge, where applicable
- the need to involve non-organised interests, where appropriate
- the track record of participants in previous consultations
- the need for a proper balance, where relevant, between the representatives of social and economic bodies, large and small organisations or companies, wider constituencies (e.g. churches and religious communities) and specific target groups (e.g. women, the elderly, the unemployed, or ethnic minorities), organisations in the European Union and those in non-member countries.

Where a formal or structured consultation body exists, the Commission should take steps to ensure that its composition properly reflects the sector it represents.

**C. PUBLICATION**

- Ensure adequate awareness-raising publicity and adapt communication channels to meet the needs of all target audiences. Without excluding other communication tools, open public consultations should be published on the Internet and announced at the "single access point".
- For addressing the broader public, a single access point for consultation will be established where interested parties should find information and relevant documentation.
- At the same time it might be useful to maintain more traditional alternatives
- to the Internet (e.g. press releases, mailings). Where appropriate and feasible, provide consultation documents in alternative formats so as to make them more accessible to the disabled.

**D. TIME LIMITS FOR PARTICIPATION**

Provide sufficient time for planning and responses to invitations and written contributions. Strive to allow at least 8 weeks for reception of responses to written public consultations and 20 working days notice for meetings.

**E. ACKNOWLEDGEMENT AND FEEDBACK**

Receipt of contributions should be acknowledged. Results of open public consultation should be displayed on websites linked to the single access point on the Internet.

Depending on the number of comments received and the resources available, acknowledgement can take the form of:

- an individual response (by e-mail or acknowledgement slip), or
- a collective response (by e-mail or on the single access point for consultation on the Internet).

Contributions will be analysed carefully to see whether, and to what extent, the views expressed can be accommodated in the policy proposals.

Provide adequate feedback to responding parties and to the public at large. The results of consultations carried out in the Impact Assessment process will be summarised in the related reports.

44 Verder krijgen de “*Impact Assessments*” een steeds centralere rol in de beleidsvoorbereiding en de onderhandelingen over nieuwe EU-richtlijnen, en wordt de discussie binnen de commissie, met de lidstaten en in het Europees parlement steeds meer op basis van de impactanalyses gevoerd en minder op basis van de regelgevende teksten zelf. Daarom is er een trend bij de Europese lidstaten om RIA niet enkel te gebruiken bij de omzetting van Europese regelgeving in intern recht, maar ook bij de voorbereiding van onderhandelingen met de Europese Commissie en andere lidstaten over de inhoud van nieuwe Europese regelgeving en bij de periodieke rapportering over de Europese onderhandelingen aan het eigen Parlement. RIA's worden in dat verband worden belangrijk geacht omdat niettegenstaande de impactanalyses van de commissie rekening soms rekening houden met bepaalde nationale of regionale effecten, er niet kan verwacht worden dat ze rekening houden alle gevolgen die van bijzonder belang zijn voor een lidstaat, gelet op bijvoorbeeld de ligging of de kleine omvang<sup>68</sup>. In sommige andere landen bestaat intussen dan ook een uitgebouwd systeem (UK, Nederland...) of werd dit recent ingevoerd (bv. Ierland<sup>69</sup>).

45 Om de inspanningen van de lidstaten in kaart te brengen, vergelijkingen mogelijk te maken (cf. *open coördinatiemethode*<sup>70</sup>) en leereffecten te stimuleren door goede praktijken onder de aandacht te brengen, heeft de Europese Commissie aan de OESO gevraagd om het wetgevingsbeleid van de EU-15 lidstaten door te lichten. De resultaten daarvan zullen einde 2009 beschikbaar zijn. Hierop zal voort gebouwd worden om de lidstaten verder aan te sporen en op weg te helpen.

### Noten bij deel 3: De politiek-maatschappelijke context voor betere regelgeving

<sup>43</sup> De OESO (2009e) stelt: *“Poor quality regulation and/or uncertainty among businesses and investors about how they will be affected is likely to deter new investment as potential investors seek out opportunities where there is more regulatory certainty and quality”*.

<sup>44</sup> Die erop gericht is om van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld maken en tegelijk het Europees sociaal model te bewaren en een milieuvriendelijke, duurzame groei te bevorderen. In de geïntegreerde richtsnoeren zijn er vier prioriteiten die in het voorjaar van 2006 zijn bepaald door de Europese Raad en in 2008 opnieuw bekrachtigd werden: kennis en innovatie, ontsluiten van het ondernemingspotentieel, betere regelgeving, investeren in mensen en moderniseren van de arbeidsmarkt, en klimaatverandering en energie.

<sup>45</sup> De zes uitdagingen zijn: (i) geïntegreerd industriebeleid, (ii) globalisering en mededinging, (iii) betere regelgeving, (iv) ondernemerschap, (v) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en (vi) duurzaamheid.

<sup>46</sup> Mededeling van de Vlaamse Regering van 03.10.2008 (VR 2008/03.10/MED.0441)

<sup>47</sup> Met name wordt gesteld dat in de periode 2008-2010 volgende sporen centraal staan: (1) reguleringsimpactanalyse, (2) wetsevaluatie, (3) regelgevingsagenda, (4) transparante Vlaamse regelgeving (centrale website) (5) monitoring, (6) administratieve lasten, (7) beheerskosten (administratieve lasten voor de overheid zelf) en (8) betere formulieren.

<sup>48</sup> Vlaamse regering (2009a)

<sup>49</sup> House of Commons Regulatory Reform Committee (2009)

<sup>50</sup> (e) seek to anticipate unintended consequences of regulation, (f) develop mechanisms for challenging prevailing wisdom and political pressure, (g) involve representatives of consumers in such challenge. House of Commons Regulatory Reform Committee (2009).

<sup>51</sup> OECD (2009d).

<sup>52</sup> There is also a role for principles of good regulation as a balanced view towards the roles of the state and of markets in the current climate. Because existing regulatory and supervisory structures have failed to ensure market stability in the financial sector (OECD, 2009b), there are currently numerous pressures for strong re-regulation. A rush to re-regulate may however create more losses than gains should principles of good regulation be ignored in their design. Against this backdrop, governments must remain vigilant against repeating the mistakes of the past when designing an appropriate policy response to the crisis.

<sup>53</sup> Bruegel (2009).

<sup>54</sup> Meer specifiek “bij de vijf beste in Europa tegen 2020”.

<sup>55</sup> Zie tevens SERV (2009b).

<sup>56</sup> SERV (2009a)

<sup>57</sup> “The challenge of achieving policy coherence is becoming more complex in a more interdependent and globalised economy as increasingly governments have to manage the cross-sector implications of global events on domestic policy issues. In 2009, the global economic crisis and the consequences of climate change continue to stretch government’s capacities to design effective responses taking into account the uncertainties and tradeoffs involved and, as events unfold, different more dynamic policy solutions are likely to be required in the future. In the face of this complexity, good governance processes are more important than ever to assist governments to support an administrative culture that is well equipped to consider the consequences of policy options and to identify policy solutions that promote the economic, environmental and social welfare goals that serve the interests of citizens”. (OECD 2009e).

<sup>58</sup> Matthys Jeroen, Rommel Jan, Verhoest Koen (2009).

<sup>59</sup> SERV (2007a)

<sup>60</sup> CEEO (2009).

<sup>61</sup> SERV (2009a).

<sup>62</sup> Janvier en Van Dooren (2008) schrijven daarover: “Ministers vertrouwen hun administratie niet, vanwege een andere ‘kleur’. (...) Bepaalde praktijken maken dat het wantrouwen in elk geval verklaarbaar is. Het gebeurt dat topambtenaren buiten de bevoegde minister om vergaderen met ‘hun’ partij. De agenda is niet alleen beleidsmatig, maar betreft ook partijpolitieke strategieën. Een andere praktijk is de politieke benoemingscultuur. Bij de regeringsvorming staat de verdeling van topfuncties nog steeds in Atomafschijfjes wat opnieuw het wantrouwen versterkt. Studies hebben uitgewezen dat het merendeel van de topambtenaren op kabinet-

ten heeft gewerkt. (...) Twijfels rijzen vooral (terecht of onterecht) over hun loyaliteit. (...) Onze ministers nemen daarom het zekere voor het onzekere en opteren voor ene groot kabinet. Grote kabinetten voeden op hun beurt het wantrouwen van de administratie, en zo wordt het een *self fulfilling prophecy*. Spanhove en Verhoest (2008) stellen eveneens vast dat kabinetten groot in omvang blijven en zelf beleidsvoorbereidende taken (en zelfs uitvoerende taken) naar minister toe verzorgen, omdat men niet vertrouwt in de administratie.

<sup>63</sup> "Policy makers need plain language, transparent presentation of results, and order-of-magnitude conclusions just as surely as the public does" (Wagner, 2009). De dienst wetsmatiging stelt terzake dat in de verhouding tussen de minister en de bevoegde administratie het gebruik van de RIA-methodiek een praktisch hulpinstrument kan zijn en een meerwaarde kan bieden. "Een minister en zijn/haar kabinet zijn het niet altijd eens met de zienswijze van de administratie (of omgekeerd) om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken en dit kan tot bepaalde spanningen leiden. Het gebruik van de RIA-methode kan beide partijen helpen om ondanks deze tegengestelde visies toch samen te werken. Aan de uiteindelijke politieke beslissing wordt daarmee ook niet geraakt." (Dienst Wetmatiging, 2009a)

<sup>64</sup> "The quality of the advice provided depends largely on having robust analytical processes that are integrated with the policy making apparatus and capable of communicating information to decision makers at the time when it can have a positive influence. In political systems which rely on the exercise of delegated powers it is reasonable for citizens to expect that policy decisions take into account a prior consideration of the anticipated impacts, and are informed by the views of stakeholders that are likely to be affected by these decisions". OECD (2009e).

<sup>65</sup> "Establishing a fully fledged and integrated Better Regulation system should be the medium to long-term objective of all Member States." European Commission (2006).

<sup>66</sup> Zie SERV (2008b).

<sup>67</sup> OECD (2002b).

<sup>68</sup> Ferris (2006) stelt terzake: "There is no doubt that RIA can bring tangible benefits in terms of identifying the national impacts of EU proposals on a timely basis. In particular, it can highlight impacts that proposals may have on individual Member States that are not identified in the EU Commission's impact assessment, which focus on aggregate impacts across, rather than within, Member States. On a wider front, RIA provides a mechanism for EU Member States to contribute to the regulatory agenda, which is of growing importance at the level of the European Union."

<sup>69</sup> Department of the Toiseach (2009a)

<sup>70</sup> De open coördinatiemethode (OCM) is ingevoerd in het kader van het werkgelegenheidsbeleid en het proces van Luxemburg en werd vervolgens opgenomen in de strategie van Lissabon (2000). De OCM biedt een nieuw kader voor samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de verwezenlijking van bepaalde gezamenlijke doelstellingen waarvoor een grotere convergentie tussen hun nationale beleid nodig is, en wordt te disver vooral toegepast op gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zoals werkgelegenheid, sociale bescherming, sociale insluiting, onderwijs, jeugd en beroepsopleiding. Zij is voornamelijk gebaseerd op de gezamenlijke vaststelling van de te bereiken doelstellingen, gezamenlijk gedefinieerde meetinstrumenten (statistieken, indicatoren, richtsnoeren) en benchmarking, m.a.w. vergelijking van de prestaties van de lidstaten en uitwisseling van optimale praktijken (met toezicht door de Commissie).

## 4. Het Vlaamse wetgevingsbeleid

46 Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van het Vlaamse reguleringsmanagement of wetgevingsbeleid de afgelopen 10 jaar, en bespreekt in het bijzonder de drie reeds vermelde instrumenten: reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.

### 4.1. Algemeen kader

47 De start voor het 'nieuwe denken' over kwaliteit van regelgeving in Vlaanderen kan worden gesitueerd eind jaren '90 van de vorige eeuw<sup>71</sup>. In het toenmalige regeerakkoord van 8 juli 1999 werd aangekondigd dat de Vlaamse regering "de wetgeving, procedures, regels en allerhande formaliteiten zal vereenvoudigen". Dat was mee de aanleiding voor de Vlaamse regering om in beleidsnota's van diverse ministers een prominente plaats te geven aan het verbeteren van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving en om in september 2000 een eerste 'voortgangsrapport over wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging' te publiceren.

48 Op 25 juli 2000 keurde de Vlaamse regering evenwel een "algemeen kader" goed waarmee de stap werd gezet van het vroegere ad hoc beleid gericht op ex post vereenvoudiging van regelgeving naar een structureel, meer omvattend 'reguleringsmanagement'<sup>72</sup>. Met name legde de Vlaamse regering enkele principes vast, waaronder:

- het doel om te komen tot een goed reguleringsmanagement via een overkoepelend beleid en systeem gebaseerd op integraal denken, systeemdenken en procesdenken;
- de strategie om maatregelen te richten op zowel de voorraad bestaande reglementering (ex post) als de instroom aan nieuwe regelgeving;
- de visie dat de kwaliteit van regelgeving niet louter een juridisch of juridisch-technische aangelegenheid is, maar de inbreng vergt van verschillende wetenschappelijke disciplines
- de overtuiging dat er substantiële verbeteringen moesten komen aan de bestuurlijke wijze waarop de regelgeving tot stand komt, door de verantwoordelijke ministers en hun departementen te responsabiliseren en door een kenniscel voor de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels op te richten als een permanent, onafhankelijk onderdeel binnen een horizontaal departement;
- de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de doelgroepen bij het proces van de opmaak en vereenvoudiging van de regelgeving.

De beslissing van de Vlaamse regering van 14 september 2001 gaf hieraan verdere uitvoering door de oprichting van een *kenniscel reguleringsmanagement* en de concrete invulling van het reguleringsmanagement via *drie sporen*:

- (1) administratieve lastenverlichting;
- (2) juridisch-technische vereenvoudiging en codificatie en
- (3) reguleringsimpactanalyse (RIA).

Met de regeringsbeslissingen van 25 juli 2000 en 14 september 2001 werd in Vlaanderen de basis gelegd voor de uitbouw van een volwaardig wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement, m.a.w. van een 'kwaliteitszorgsysteem' voor het product 'regelgeving' van de fabriek 'overheid' (zie kader 4.1).

Geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, heeft de Vlaamse regering vervolgens op 7 november 2003 *kenmerken van goede regelgeving* vastgelegd als leidraad voor de opmaak en beoordeling van regelgeving, met RIA als belangrijkste instrument om die doelstellingen te realiseren (zie tabel 4.1).

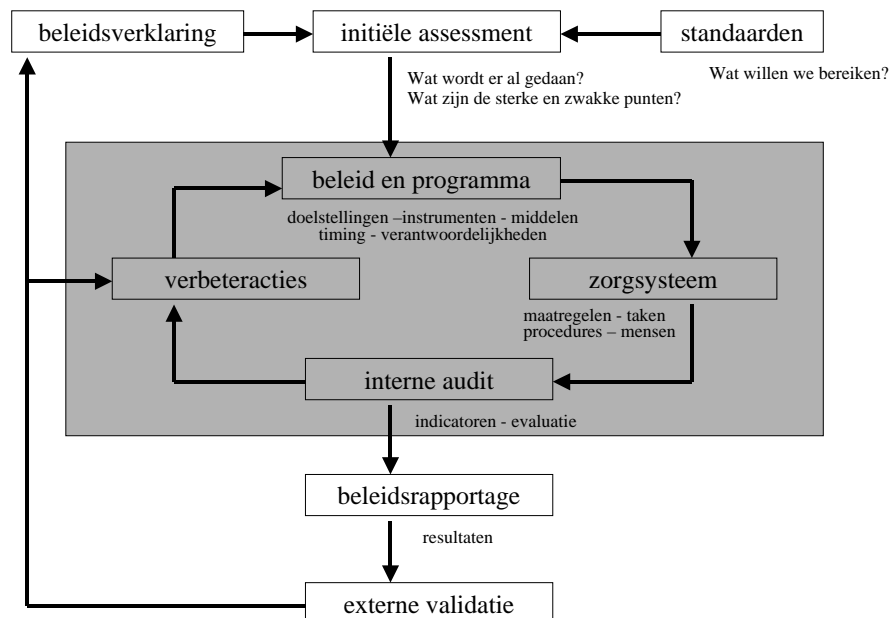
Samen vormen deze drie regeringsbeslissingen het algemeen kader voor het Vlaamse reguleringsmanagement.

#### Kader 4.1: Betere regelgeving als een zorgsysteem<sup>73</sup>

Regelgeving is de resultante van een proces, van een aaneenschakeling van stappen waarbij activiteiten worden uitgevoerd die bijdragen tot het realiseren van een bepaald eindresultaat. Achter het concept reguleringsmanagement ligt de overtuiging dat de productie van regelgeving een proces is dat in wezen sterke gelijkenissen vertoont met productieprocessen van andere goederen<sup>74</sup>. Als bedrijven of organisaties begaan zijn met de kwaliteit van hun producten en diensten, doen ze dat niet door producten zomaar op de markt te brengen en eventuele gebreken nadien aan te passen. Ook niet door producten pas aan het einde van het productieproces te onderwerpen aan een kwaliteitscontrole door een kwaliteitscel of een extern bureau. Zij pakken de zaken meer fundamenteel aan, door de uitbouw van kwaliteitsmanagement<sup>75</sup>. Dat omvat het verbeteren en hertekenen van de organisatie, van processen en van procedures om beter in te spelen op de wensen van verschillende stakeholders: aandeelhouders, klanten, personeel en de maatschappij in het algemeen. Kwaliteitszorg is dus een klantgerichte managementfilosofie, die permanent zoekt naar verbetering en die 'innovatie en leren' centraal stelt door feedback van de diverse belangengroepen als basis te nemen voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de gevolgde aanpak.

De voorbije jaren heeft Vlaanderen de fundamenteen gelegd voor een 'kwaliteitszorgsysteem' voor het product 'regelgeving' van de fabriek 'overheid' en de plan-do-check-act cyclus al meerdere malen doorlopen. De Vlaamse regering formuleerde een beleidsverklaring dat kwaliteitsvolle regelgeving belangrijk is<sup>76</sup> en dat maatregelen voortaan op integrale, systematische en structurele wijze zullen worden uitgebouwd<sup>77</sup>. Zij legde kwaliteitsstandaarden of kenmerken van goede regelgeving vast<sup>78</sup>. Er vond een initiële assessment plaats<sup>79</sup>, die heeft geleid tot de oprichting van een kenniscel reguleringsmanagement, nadien herdoopt tot kenniscel wetsmatiging en vervolgens tot dienst wetsmatiging, en tot concrete projecten en structurele initiatieven op drie inhoudelijke sporen (administratieve lastenvermindering, juridisch-technische vereenvoudiging, reguleringsimpactanalyse). Die projecten en initiatieven werden vastgelegd in jaarlijkse beleidsnota's en actieplannen<sup>80</sup>. Zij worden regelmatig geëvalueerd en over de resultaten wordt intern en extern gerapporteerd<sup>81</sup>. Er vond een onafhankelijke doorlichting van het Vlaamse reguleringsmanagement plaats door een gerenommeerd internationaal bureau<sup>82</sup> en ook de SERV heeft onderdelen van het wetgevingsbeleid geëvalueerd<sup>83</sup>.

Schematische voorstelling van een zorgsysteem



Tabel 4.1: Vlaamse kenmerken van goede regelgeving<sup>84</sup>

Kenmerk van goede regelgeving	Toelichting
1. <i>Noodzakelijk en doeltreffend</i>	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. <i>Doelmatig en afgewogen</i>	Goede regelgeving creëert maatschappelijke welvaart en welzijn. Het realiseert het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, en minimaliseert ongewenste neveneffecten
3. <i>Uitvoerbaar en handhaafbaar</i>	Goede regelgeving houdt waarborgen in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven. Zij moet uitvoerbaar en afdwingbaar zijn
4. <i>Rechtmatig</i>	Goede regelgeving respecteert de eisen en grenzen die het recht aan de wetgeving stelt, en komt tegemoet aan democratische bekommernissen
5. <i>Samenhangend</i>	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. <i>Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk</i>	Goede regelgeving is goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk voor iedereen voor wie zij van belang kan zijn
7. <i>Onderbouwd en overlegd</i>	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. <i>Blijvend relevant en actueel</i>	Goede regelgeving verzekert dat de beoogde doelen blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt.

## 4.2. Reguleringsimpactanalyse

49 In navolging van de internationale trends en beste praktijken, besliste de Vlaamse Regering op 4 juni 2004 en 17 december 2004 om vanaf 1 januari 2005 ook in Vlaanderen reguleringsimpactanalyse in te voeren. Hierna worden kort de belangrijkste doelstellingen en kenmerken van het Vlaamse RIA-systeem overlopen<sup>85</sup>.

### 4.2.1 Doelstellingen en principes

50 De algemene doelstelling van RIA is om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Meer specifiek heeft RIA in Vlaanderen meerdere doelstellingen (zie kader 4.2):

- *Onderbouwing.* Ten eerste is RIA is een methode om op een systematische en consistente wijze alle relevante (economische, sociale en milieu-) effecten van beleidsmaatregelen te onderzoeken en beleidsmakers helpen om zoveel mogelijk op basis van feiten en cijfers ('evidence based') de meest efficiënte en effectieve beleidsopties te selecteren. Reguleringsimpactanalyse is met andere woorden een instrument voor onderbouwing van beleid en voor het versterken van de rationele, analytische basis van beslissingen.
- *Beleidscoördinatie.* Ten tweede stimuleert RIA beleidsmakers om over de grenzen van traditionele beleidsdomeinen heen alle relevante positieve en negatieve effecten te beschouwen. RIA is daardoor ook een instrument voor beleidscoördinatie. Het wil een 'whole of government' benadering bevorderen door verkokering tegen te gaan en horizontaal denken te promoten.
- *Communicatie.* Ten derde is RIA een belangrijk instrument in de communicatie tussen de overheid, bedrijven en burgers en bij de motivering van regelgeving. Het beoogt de transparantie en consultatieprocessen in regelgevingsprocessen te verbeteren. RIA vergemakkelijkt en versterkt tevens de motivering en politieke verantwoording voor de gemaakte beleidskeuzes.

#### Kader 4.2: RIA doelstellingen (citaat uit de RIA-handleiding)

##### Waarom moet ik een RIA opmaken?

- ▶ De Vlaamse Regering besliste op 4 juni 2004 en 17 december tot het invoeren van reguleringssimpact-analyse vanaf 1 januari 2005. Zij wil daarmee bereiken dat regelgeving wordt opgesteld na overweging of die wel nodig en doeltreffend is en met inzicht in de te verwachten effecten en neveneffecten. Zij wil dat de kosten om de wetgeving uit te voeren, na te leven en te handhaven niet onnodig hoog oplopen, en opwegen tegen de baten. Zij wil dat de regelgeving in één beleidsdomein rekening houdt met de effecten op de realisatie van de doelstellingen in een ander beleidsdomein.
- ▶ RIA helpt u om:
  - het inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn te vergroten;
  - mogelijke opties voor de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling te detecteren;
  - na te denken over de te verwachten kosten, baten en effecten van uw voorstellen;
  - de betrokkenheid van belanghebbende andere overheden en doelgroepen te versterken;
  - vooraf reeds rekening te houden met de uitvoering, handhaving en evaluatie;
  - de politieke besluitvormers beter te informeren.

51 Bij de start van RIA in Vlaanderen werd een aantal principes vooropgesteld die vandaag nog steeds het RIA-systeem leiden. Kader 4.3 vat deze principes samen. Ze werden afgeleid uit ervaringen in OESO-landen<sup>86</sup> en belichten een aantal randvoorwaarden die vervuld moeten worden, zoals steun van het hoogste politieke niveau, geïntegreerd in het beleidsproces (geen extra administratieve stap), zo vroeg mogelijk in de beleidsontwikkeling met RIA starten, gedecentraliseerde uitvoering met gecentraliseerd toezicht, ondersteuning en kwaliteitscontrole, proportionaliteit en flexibiliteit in de uitvoering enz.

#### Kader 4.3: RIA-beginselen (citaat uit de RIA-gids)

Principes	Randvoorwaarden
RIA is ondersteunend; het vervangt de politieke beoordeling niet	Politieke steun van het hoogste niveau vinden
RIA heeft impact, het is geen ex post verantwoording van reeds gemaakte keuzen	Zo vroeg mogelijk in de regelgevingsopmaak met RIA starten
RIA is geïntegreerd; het is geen extra administratieve stap	Decentrale uitvoering van RIA door de instantie die ook de regelgeving opmaakt voorzien
RIA gebeurt selectief; het is geen papieren verplichting	(Geobjectiveerde) concentratie van de inspanningen verzekeren: waar de kosten van RIA verantwoord zijn
RIA is flexibel; het is geen rigide blauwdruk	Zwaardere eisen aan de RIA stellen naarmate de verwachte gevolgen van een regulering toenemen
RIA hanteert een integrale invalshoek; het is geen enge benadering vanuit één aspect	Via RIA kader bieden voor onderlinge afweging van effecten
RIA is ook een communicatiemiddel; het is geen louter intern instrument	RIA koppelen met consultatieprocessen
RIA is onderdeel van een systeem; het staat niet op zich	Centrale aansturing, ondersteuning en kwaliteitsbewaking voorzien
RIA is een dynamisch instrument, het is geen statisch gegeven	RIA kan bescheiden starten, om daarna snel in omvang en effectiviteit te kunnen toenemen

#### 4.2.2 Toepassingsgebied

52 RIA is in Vlaanderen verplicht voor alle regelgeving 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 die wél onder de RIA-verplichting vallen), regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden, decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter, regulering vervat in ruimtelijke plannen, beslissingen van de Vlaamse Regering of van een Vlaams minister die geen regelgeving inhouden en ministeriële besluiten.

Naar aanleiding van de tweede evaluatie eind 2006 door de Vlaamse regering van de toepassing van RIA, werd het toepassingsgebied enigszins bijgesteld (zie verder onder 5.1.2). Regelgeving die rechten of plichten toekent of oplegt aan lokale besturen is in principe wél RIA-plichtig, en beslissingen waarvoor er geen vrije beleidsruimte bestaat (juridisch dan wel politiek) moeten niet onderworpen aan RIA.

#### Kader 4.4: RIA toepassingsgebied (citaat uit de RIA-handleiding)

##### Waarvoor moet ik een RIA opmaken?

- ▶ Het is altijd nuttig een RIA op te maken om de besluitvormers op een gestructureerde en consistente manier te informeren. Vanaf 1 januari 2005 is een RIA echter *verplicht* voor alle regelgeving 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:

53 Er is dus geen kwantitatieve drempel of twee fasen-systeem met een onderscheid tussen screening RIA's en vervolgens volledige RIA's zoals in sommige andere landen of op het Belgische federale niveau het geval is<sup>87</sup>. In de plaats daarvan, benadrukken zowel de RIA-gids als de RIA-handleiding dat een RIA proportioneel moet zijn. Dit betekent dat zowel de diepgang als de omvang van een RIA evenredig moet zijn met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten<sup>88</sup>. Het principe van proportionaliteit geldt niet alleen voor de analyse van de kosten, baten en andere effecten, maar het hele RIA-proces, met inbegrip van het aantal opties dat wordt beschouwd, het consultatieproces en de analyse van uitvoerings- en nalevingsaspecten. In het ideale geval is de bepaling van de aangewezen scope en diepgang van een RIA geen eenmalige beslissing die wordt genomen aan het begin van het RIA-proces, maar een iteratief proces dat rekening houdt met voorlopige resultaten en de mening van belanghebbenden.

#### 4.2.3 RIA als proces

54 RIA is in de eerste plaats een analyse- en consultatieproces. Daarom beklemtonen de RIA-gids en de RIA-handleiding dat RIA het meeste nut heeft in een vroeg stadium van de voorbereiding van de regelgeving. “*RIA is immers niet bedoeld om vooraf gemaakte politieke keuzes te verantwoorden, maar om het besluitvormingsproces te verbeteren. Daarom moet het RIA-proces in het begin van het regelgevingsproces starten. Niet pas nadat de regelgevende ontwerp tekst is uitgeschreven. Enkel dan is een analyse en beoordeling van verschillende alternatieven zinvol en kan RIA de uitwerking van onnodige nieuwe regelgeving vermijden.*”<sup>89</sup>

55 De RIA-gids en de RIA-handleiding beklemtonen verder dat RIA teamwerk is. “*De uitvoering van een RIA zal zelden het werk zijn van één persoon. Reguleringsimpactanalyse wordt het best uitgevoerd door het projectteam dat de regelgeving voorbereidt. De contactpersoon reguleringsmanagement of de RIA-coördinator in uw beleidsdomein kan u daarbij ondersteunen.*” De beide documenten wijzen tevens op het belang van overleg met de belanghebbende doelgroepen en andere beleidsdomeinen.

56 Daarenboven is er begeleiding en kwaliteitsbewaking door de Dienst Wetsmatiging. Die Dienst heeft ook de taak om het RIA-systeem te ondersteunen door de publicatie handleidingen, de organisatie van opleidingen, de ontwikkeling van databanken en de uitwisseling van gegevens, het bevorderen dat in elk

departement één of meer RIA-coördinatoren worden aangeduid, enz. De verantwoordelijkheid voor een RIA ligt echter bij de persoon of de instantie in een beleidsdomein die nieuwe regelgeving opmaakt. Finaal is de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering verantwoordelijk voor de inhoud van de RIA.

#### 4.2.4 RIA als product

57 Het RIA-proces (analyse en consultatie) moet leiden tot een RIA-product of document. Tabel 4.2 vat de kernelementen van zo'n RIA-document samen.

Tabel 4.2: Kernelementen in een RIA (RIA-handleiding)

RIA - onderdeel	Inhoud
Titel	korte omschrijving van de titel van de regelgeving
Aanleiding en doel	omschrijving van de aanleiding voor de regelgeving, de doelstelling en de beoogde effecten
Opties	vermelding van de meest relevante opties om de beoogde doelstelling te realiseren die verder worden onderzocht
Effecten	analyse van de verwachte voor- en nadelen (baten en kosten) en andere relevante effecten van elke optie
Consultatie	vermelding van de consultaties die hebben plaatsgevonden en hun resultaten
Samenvatting	samenvatting van de argumentatie voor de gekozen regelgeving
Uitwerking, uitvoering en monitoring	toelichting bij de wijze waarop de verkozen optie zal worden uitgewerkt, uitgevoerd, gehandhaafd, opgevolgd en herzien, samen met een inschatting van de administratieve lasten voor de doelgroepen
Contactinformatie	vermelding van de naam en contactgegevens van de persoon die beschikbaar is voor vragen over de impactanalyse of de voorgestelde regelgeving

#### 4.2.5 RIA als procedure

58 RIA werd ingevoegd in het regelgevingsproces door de omzendbrief wetgevingstechniek en een bepaling in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering. De formele vormvereisten omvatten (1) een RIA-advies (2) een verplichte RIA-paragraaf in de nota aan de Vlaamse regering (intussen een wetgevingsparagraaf), (3) een controle op de aanwezigheid van die paragraaf, (4) een inhoudelijke controle van de RIA en (5) de toevoeging van de RIA aan het regelgevingsdossier (zie tabel 4.3). Recent is daar de verplichte publicatie van een finale RIA bij gekomen (zie 5.1.2)

Tabel 4.3: Formele procedurevereisten voor RIA

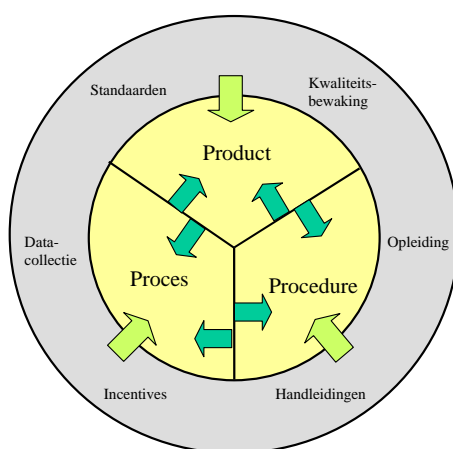
Formele procedu- restap	Inhoud
RIA-advies Dienst Wetsmatiging	Er is een verplicht adviesvraag aan de Dienst Wetsmatiging over een ontwerpversie van de RIA, voorafgaand aan de eerste agendering van het regelgevingsdossier op de Vlaamse regering. Het advies is onderdeel van het wetgevingsadvies dat ook het legstiek en het taaladvies omvat.
RIA paragraaf in de nota aan de Vlaamse regering	Sinds 1 januari 2005 moet in elke nota aan de Vlaamse Regering die de ontwerpregelgeving vergezelt voor eerste principiële goedkeuring, een RIA paragraaf zijn opgenomen. Die bevat ofwel een korte samenvatting van de RIA die als bijlage is toegevoegd, ofwel de motivering waarom, gelet op het toepassingsgebied van de RIA, voor de regelgeving in kwestie geen RIA werd opgemaakt.
Controle door de Kanselarij	De Kanselarij controleert de aanwezigheid van een RIA-paragraaf in de nota aan de Vlaamse regering. Als de nota aan de Vlaamse Regering de vereiste RIA paragraaf niet bevat, kan die niet worden geagendeerd.
Controle door de Dienst Wetsmatiging	De Dienst Wetsmatiging controleert voorafgaand aan de eerste bespreking van het regelgevingsdossier door de Vlaamse regering zowel de redenen waarom er eventueel geen RIA werd opgemaakt als de inhoudelijke kwaliteit van de finale RIA <sup>90</sup> . De resultaten van beoordeling worden meegedeeld aan de minister bevoegd voor wetsmatiging, zodat er op de bijeenkomst van de Vlaamse regering mee rekening kan worden gehouden.
Toevoeging aan het regelgevingsdossier	Eens op de Vlaamse Regering geagendeerd, maakt de RIA deel uit van het regelgevingsdossier en moet de RIA samen met de regelgeving en de eventuele memorie van toelichting worden overgemaakt aan de adviesraden, de raad van state, het parlement, enz.

Publicatie van de finale RIA	Eens de regelgeving waarop de RIA betrekking heeft is goedgekeurd, wordt de RIA op de website van de dienst wetsmatiging gepubliceerd.
------------------------------	--

#### 4.2.6 RIA als systeem

59 RIA in Vlaanderen opgezet als een systeem, d.w.z. als een samenhangend geheel van voorzieningen, instrumenten en maatregelen om de effectiviteit en efficiëntie van reguleringssimpactanalyse te bevorderen en te bewaken en te zorgen voor aansturing, dynamiek en kwaliteitsbewaking. Onderdelen van het RIA-systeem in Vlaanderen zijn bijvoorbeeld de begeleiding en kwaliteitsbewaking door een gespecialiseerde cel (de dienst wetsmatiging), de opmaak van kwaliteitsstandaarden, richtlijnen en handleidingen, de organisatie van opleidingen voor de opbouw van expertise en vaardigheden bij ambtenaren enz.

Figuur 4.1: RIA als systeem



#### 4.3. Consultatie

60 In Vlaanderen is de consultatiepraktijk voor regelgeving grotendeels geïnstitutionaliseerd in de vorm van adviesraden. Daarnaast vormt de consultatie van *stakeholders* ook een onderdeel van de RIA en van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Specifieke besluitvormingsprocedures voorzien - onder meer als gevolg van de EG-inspraakrichtlijn 2003/35/EG en het Verdrag van Aarhus - geregeld in een openbaar onderzoek, al gaat het in die gevallen dikwijls om plannen en programma's en minder over regelgeving.

##### 4.3.1 Strategische adviesraden

61 Vlaanderen heeft al lang een sterk geïnstitutionaliseerde advies- en overlegtraditie, voornamelijk via formele adviesorganen. In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid besliste de Vlaamse regering tot een herstructurering van het Vlaamse adviesstelsel<sup>91</sup>. Doelstellingen van die herstructurering waren:

- de creatie van een modern en functioneel stelsel van adviesorganen, dat op een efficiënte en effectieve wijze de inbreng van expertise in het besluitvormings- en uitvoeringsproces garandeert;
- de optimalisering en waar mogelijk vereenvoudiging en inkorting van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen;
- de schrapping van alle overbodige en/of niet meer operationele adviesorganen.

62 Daartoe werd op 18 juli 2003 een *decreet tot regeling van strategische adviesraden* goedgekeurd. Dat decreet bevat het kader waarbinnen strategische adviesraden per individueel oprichtingsdecreet kunnen worden opgericht. De basisprincipes van dat strategisch adviesstelsel zijn:

- Er wordt in principe één strategische adviesraad per beleidsdomein opgericht, maar daar waar verantwoord, is een strategische adviesraad op niveau beleidsveld mogelijk. Daarnaast kan de Vlaamse Regering of een lid van de Vlaamse Regering in overleg met zijn/haar functioneel bevoegde collega, steeds beslissen om over aangelegenheden die behoren tot zijn/haar beleidsdomein ook advies te vragen aan strategische adviesraden uit andere beleidsdomeinen.
- Een strategische adviesraad brengt advies uit over strategische beleidsvraagstukken en de hoofdlijnen van het beleid. Hij draagt op die wijze bij tot het vormen van de beleidsvisie en een interpretatie van maatschappelijke ontwikkelingen.
- De strategische adviesraad kent een brede inhoudelijke taakstelling. Hij gaat zowel beleidsgericht en reactief te werk, als pro-actief en anticiperend. Bovendien kan de strategische adviesraad dienen als klankbord voor de politieke verantwoordelijken, voor de toetsing van onuitgewerkte ideeën, zowel op niveau van de regering of van een lid van de regering als op niveau van het parlement.
- De decretaal gegarandeerde aanwezigheid van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de strategische adviesraad waarborgt de participatie van het middenveld en derhalve de maatschappelijke draagkracht van de uitgebrachte adviezen.
- De onafhankelijke positie van de strategische adviesraad is cruciaal: hij speelt in op de politieke agenda van de beleidsverantwoordelijke, maar is in geen geval uitvoeringsorgaan voor de minister. Mede om deze onafhankelijkheid te waarborgen, wordt een aparte rechtspersoonlijkheid voor de strategische adviesraden voorzien en beschikken zij over een eigen secretariaat ter inhoudelijke en administratieve voorbereiding en ondersteuning van de werkzaamheden.
- De Regering is verplicht om het advies van de strategische adviesraad in te winnen over alle voorontwerpen van decreet, alsook over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn. Welke besluiten dat zijn, wordt bepaald door de regering, waarbij werd voorzien dat de Vlaamse Regering “de beslissing om een ontwerpbesluit als een basisuitvoeringsbesluit te categoriseren in een open geest zal moeten nemen, met maximale inachtnaam van de belangrijke maatschappelijke rol van het middenveld”. Een strategische adviesraad kan te allen tijde op eigen initiatief een advies uitbrengen.
- Het primaat van de politiek wordt geëerbiedigd. Na de inspraak, volgt de politieke uitspraak. Bindende advisering wordt (en was ook voordien al zo goed als) uitgesloten. De Vlaamse Regering kan dus afwijken van adviezen van een strategische adviesraad die verplicht werden ingewonnen. Terzake geldt een materiële (geen formele) motiveringsplicht: er is geen formele verplichting om een beslissing die afwijkt van het advies te motiveren in de beslissing zélf, maar de regering is ertoe gehouden aan te geven om welke redenen het advies niet werd gevolgd door “aan de strategische adviesraad duiding en toelichting te verstrekken over de beslissing die de Vlaamse Regering neemt inzake dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd”.
- De structurele informatie-uitwisseling tussen de Vlaamse Regering en de strategische adviesraden wordt geregeld in een protocol dat wordt afgesloten tussen de beleidsraden en de strategische adviesraden met het oog op een vlotte en effectieve advisering. “Te korte adviestermijnen komen de kwaliteit van de advisering bijvoorbeeld niet ten goede en moeten derhalve vermeden worden. Ook wordt onderzocht in welke mate de strategische adviesraden kunnen meegenomen worden in initiatieven met betrekking tot e-regeren.”

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de strategische adviesraden die uiteindelijk werden opgericht.

Tabel 4.4: Strategische adviesraden in Vlaanderen

<i>Adviesraad</i>	<i>bevoegd voor</i>	<i>oprichtingsdecreet</i>
-------------------	---------------------	---------------------------

1. VLABEST - Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken	BZ	28 april 2006
2. SARIV - SAR Internationaal Vlaanderen	IV	9 mei 2007
3. SAR WGG – SAR Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (bij de SERV)	WGG	28 november 2007
4. SARC – SAR Cultuur, Jeugd, Sport en Media	CJSM	21 november 2007
5. VLOR – Vlaamse onderwijsraad	OV	2 april 2004
6. VRWI – Vlaamse raad voor wetenschap en innovatie	EWI, beleidsvelden Wetenschap en Innovatie (Economie bij SERV)	30 april 2009
7. SALV - SAR Landbouw en Visserij	LV	6 juli 2007
8. Minaraad	LNE (beleidsveld Energie gedeeld met SERV) + milieuaspecten van duurzame ontwikkeling	30 april 2004
9. MORA – Mobiliteitsraad (bij de SERV)	MOW	7 juli 2006
10. SARO - SAR Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	ROW, beleidsvelden ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed	10 maart 2006
11. Vlaamse woonraad	ROW, beleidsveld woonbeleid	24 maart 2006
12. SERV - Sociaal-economische raad van Vlaanderen)	Sociaal overleg alle beleidsdomeinen Functioneert tevens als SAR voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• DAR</li> <li>• WSE</li> <li>• EWI, Beleidsveld Economie (Wetenschap En Innovatie Bij VRWI)</li> <li>• LNE, Beleidsveld Energie (gedeeld met Minaraad)</li> </ul>	7 mei 2004

#### 4.3.2 Wetgevingsbeleid en reguleringssimpactanalyse

63 Een van de kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse regering in 2003 goedkeurde, is dat goede regelgeving ‘onderbouwd en overlegd’ is: “Goede regelgeving is zorgvuldig voorbereid (...) Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overleg gepleegd.”

Binnen het Vlaamse wetgevingsbeleid wordt dit vooral geoperationaliseerd via RIA. RIA is immers bedoeld om zowel de onderbouwing als de consultatie en motivering van regelgeving te verbeteren. De gids ‘kenmerken van goede regelgeving’ stelt terzake: “RIA heeft ook een belangrijke rol in consultatieprocessen. Niet alleen biedt het een kader en structuur om bij de opmaak van een effectenrapport regelmatig consultaties van de betrokkenen te laten plaatsvinden. Effectenrapporten vergroten ook de effectiviteit van al bestaande inspraakprocedures omdat de implicaties van voorgenomen regelgeving veel duidelijker worden. RIA brengt de effecten van (alternatieve) beslissingen in kaart. De impact van de regelgeving wordt dus concreter. Daardoor neemt de belangstelling van de bevolking toe en verbetert de kwaliteit van de consultaties. (...) RIA biedt tevens een meerwaarde in de motivering van regelgeving. Een goede RIA is immers openbaar en overloopt in feite alle belangrijke inhoudelijke en procesmatige kenmerken van goede regelgeving.” Om doelgroepen blijvend te motiveren, stelt de gids ‘kenmerken van goede regelgeving’ tevens dat moet worden verzekerd dat de ontvangen bemerkingen daadwerkelijk in overweging worden genomen. “Dat kan het best gebeuren door op een of andere wijze gemotiveerd verslag te geven van de ontvangen bemerkingen en van de redenen waarom er al dan niet rekening mee werd gehouden. Dat kan op individuele basis gebeuren of geglobaliseerd per doelgroep of per categorie opmerkingen, via de memorie

van toelichting, de nota aan de Vlaamse regering, afzonderlijke verslagen, bijeenkomsten met de doelgroep, enz. Ook los van consultaties, is een goede motivering een kenmerk van goede regelgeving. Het houdt in dat er een argumentatie voor de uitkomst van de besluitvorming bestaat en dat die wordt bekendgemaakt.”

In de inhoudstafel van een RIA is voorzien dat moet worden gerapporteerd over de consultaties bij de opmaak van de regelgeving. Met name moet worden gerapporteerd over de consultaties die intern en extern hebben plaatsgevonden met het oog op de probleemanalyse, de uitwerking van de regelgeving, en de analyse van kosten en baten: “op welke manier werden de doelgroepen geconsulteerd en wat is hun mening over de voorgenomen regelgeving en haar effecten?”. In de RIA-handleiding zijn terzake aanvullende richtvragen opgenomen<sup>92</sup>. De handleiding bevat ook richtlijnen en aandachtspunten gebaseerd op internationale beste praktijken (zie kader 4.5).

#### Kader 4.5: Richtlijnen en aandachtspunten voor consultatie (RIA-handleiding)<sup>93</sup>

Consultatie van alle relevante betrokkenen is een centraal instrument om de kwaliteit van en het draagvlak voor de regelgeving te verbeteren. Ook bij de opmaak van een RIA kan de waarde van consultaties moeilijk worden onderschat. Zelfs kleine modaliteiten zoals overgangstermijnen kunnen grote gevolgen hebben voor de doelgroep. Daarom moet u in de RIA vermelden welke consultaties plaatsvonden en wat de resultaten daarvan waren.

Waak erover dat de consultatie er niet toe leidt dat de regelgeving uitermate casuïstisch wordt uitgewerkt.

Zoals ook voor andere onderdelen van het RIA-proces het geval is, moeten de omvang van de consultaties in verhouding staan tot het belang van de regelgeving. Als u consultaties organiseert, pas dan zoveel mogelijk de onderstaande principes toe om te vermijden dat consultatie ineffectief is, hoge kosten met zich meebrengt voor zowel de overheid als de doelgroep, of achteraf leidt tot vertragingen in de besluitvorming.

##### *Consulteer vroeg genoeg*

Laat consultatie in een vroeg stadium van de opmaak van de RIA plaatsvinden. De consultatie hoeft overigens niet op één tijdstip te gebeuren, maar kan ook gefaseerd verlopen.

Maak consultatie transparant

Zorg dat de consultatie evenwichtig is, zodat ook minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen aan bod komen. Probeer zowel organisaties als onafhankelijke experts en individuen werkzaam in de betrokken sector te consulteren. Als u niet weet wie u best consulteert, kunt u contact opnemen met de strategische adviesraad van uw beleidsdomein. Die kan u verder helpen.

##### *Kies een geschikte consultatiemethode*

De consultatie zelf kan op verschillende manieren gebeuren, gaande van eenmalig tot min of meer continu, en van informele consultaties tot gerichte bevraging van doelgroepen, openbare onderzoeken, webforums, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen, raadpleging van adviesraden, enz. De beste keuze zal afhangen van de kenmerken van het onderwerp en de doelgroep, en van de omstandigheden (ervaring, beschikbare tijd, wettelijke regels, ...).

##### *Hou de drempel laag*

Geef de doelgroep voldoende, toegankelijke en relevante informatie. Geef duiding bij het doel van de consultatie en bij de selectie van de doelgroep die u consulteert.

Als u een consultatiedocument verspreidt:

- zorg dan dat het duidelijk, beknopt en doelgericht is;
- neem een lijst met vragen op;
- als u kwantitatieve informatie vraagt, maak dan duidelijk dat u daarvan een onderbouwing verwacht om overdrijvingen van de kosten of baten te vermijden.

##### *Maximaliseer de respons*

Maak het de doelgroep gemakkelijk om te reageren:

- gebruik elektronische hulpmiddelen;
- werk met een antwoordformulier;
- gebruik bij het ontwerpen van dat formulier de formulierenhandleiding en de Checklist formulieren;
- zorg voor minimale formaliteiten en administratieve lasten;

- trek voldoende tijd uit voor de doelgroep om te reageren (een goed minimum voor een consultatieperiode is 12 weken);
- vermijd consultaties tijdens verlofperiodes;
- en als dat niet mogelijk is, verleng dan de consultatieperiode.

Vermijd dat consultatiemoedeheid ontstaat. Zorg voor een goede planning en hou rekening met de reeds lopende consultaties bij de doelgroep. Overleg zo mogelijk met collega's en de doelgroep over de agenda en timing.

#### *Geef feedback*

Analyseer de reacties zorgvuldig en zorg altijd voor een reactie en argumentatie. Bedenk dat de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken.

### 4.3.3 Beleid duurzame ontwikkeling

64 Tot slot kan tevens het Vlaams beleid duurzame ontwikkeling worden vermeld. Onder meer de SERV en de Minaraad hebben in Vlaanderen de visie verspreid dat duurzame ontwikkelingsbeleid nauw verbonden is met beter bestuur<sup>94</sup>. De reden is dat “duurzame ontwikkeling” geen eenduidig te operationaliseren beleidsconcept is. Het is in de eerste plaats een proces van maatschappelijke verandering dat pas door feitelijke realisaties vorm en inhoud krijgt. Wat duurzame ontwikkeling precies inhoudt, welke transities nodig zijn en hoe die kunnen worden gerealiseerd, is bijgevolg voorwerp van maatschappelijke en dus politieke keuzes. Dat betekent dat ‘duurzame ontwikkeling’ nauw samenhangt met de kwaliteit van die maatschappelijke keuzes, en bijgevolg met de manier waarop keuzes worden gemaakt. Een essentieel onderdeel van een beleid gericht op ‘duurzame ontwikkeling’ ligt dan ook in de verbetering van het maatschappelijk keuzeproces, met andere woorden van de kwaliteit van het beleid en van de beleidsprocessen. ‘Duurzame ontwikkeling’ vraagt daarin bijzondere aandacht voor (1) het streven naar synergie tussen het ecologische, sociale en economische; (2) de lange termijn en de internationale dimensie als kaders voor beleidsbeslissingen op korte termijn; (3) maximale samenwerking tussen alle betrokken beleidsdomeinen met actieve participatie van maatschappelijke actoren, zowel bij de vorming als bij de uitvoering van het beleid.

In dat kader is het Vlaams decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling onder meer bedoeld om “*participatief beleid*” te stimuleren. Het gaat om “beleid dat wordt gerealiseerd via een brede participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering”. Dat beleid wordt geoperationaliseerd via projecten van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling waarmee de Vlaamse regering een stimulans wil geven aan projectwerking en aan geïntegreerd en interactief werken met het oog op beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en sterke betrokkenheid van externe stakeholders.

## 4.4. Administratieve vereenvoudiging

65 In het algemeen kader uit 2000 en 2001 werd - binnen de context van een bredere kijk op kwaliteit van wetgeving - hoge prioriteit gegeven aan “administratieve lastenverlichting, of het terugdringen van complexe en tijdrovende administratieve formaliteiten op zoveel mogelijk beleidsterreinen”, en aan “de vereenvoudiging van de wetgeving, procedures en regels, en om voor zover mogelijk tegelijk ook een legistische vereenvoudiging na te streven, m.a.w. minder, minder strakke of minder gedetailleerde regelgeving”. Hiermee werd de overgang gemaakt van de vroegere ad hoc initiatieven naar een meer structureel beleid voor administratieve vereenvoudiging. De jaren nadien werd dit beleid voornamelijk verder uitgewerkt op drie sporen:

- Verlagen van administratieve lasten en juridisch-technische vereenvoudiging via actieplannen;
- Bewaken van de administratieve lasten via metingen en de compensatieregel;

- De kwaliteit van formulieren verbeteren.

#### 4.4.1 Vereenvoudiging via actieplannen

66 Vanaf 2002 werkte de Vlaamse regering met jaarlijkse actieplannen voor de vereenvoudiging van de regelgeving. Die plannen bevatten telkens een groot aantal vereenvoudigingsprojecten voor de verschillende beleidsdomeinen. De projecten hadden betrekking op zowel administratieve lasten als juridisch-technische vereenvoudiging (bv. codificatieprojecten). Concreet waren er actieplannen voor 2002-2003, 2003-2004 en 2005. Over de resultaten werd telkens gerapporteerd via een “voortgangsrapport reguleringsmanagement” (in 2002-2003, 2003-2004 en 2006). Nadien werd beslist om geen jaarlijks actieplan meer op te maken, maar te werken met een ‘rollend actieplan’ en nog later met actieplannen per beleidsdomein gebaseerd op ‘nulmetingen’ van de administratieve lasten (zie X). Ook de jaarlijkse rapportage over de projecten werd stopgezet en vervangen door opvolging via een (interne) projectendatabank. Wel communiceert de dienst wetsmatiging regelmatig over de resultaten van sommige individuele projecten<sup>95</sup>.

67 De regelgeving in de vereenvoudigingsprojecten werd aanvankelijk geselecteerd door de beleidsdomeinen zelf, maar gaandeweg probeerde de Dienst Wetsmatiging daarbij meer betrokkenheid van de stakeholders te realiseren. Zo werkte Vlaanderen in 2004 - in uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst tussen de federale staat en gemeenschappen en gewesten rond administratieve vereenvoudiging - mee aan het zgn. Kafka-meldpunt, werden de adviesraden gevraagd om een insteek voor het actieplan 2005 te doen, en startte de Vlaamse regering met de campagne ‘Samen Vereenvoudigen’ om specifieke doelgroepen in staat te stellen problemen te signaleren en concrete vereenvoudigingssuggesties te formuleren. In 2006 was de campagne gericht op op de doelgroep ondernemers en investeerders en in 2007 op verenigingen en vrijwilligers (via de Verenigde Verenigingen en de lokale adviesraden). Aangezien vanaf eind 2007 werd gestart met nulmetingen van administratieve lasten als basis voor de selectie van vereenvoudigingsprojecten, werd ook het project ‘Samen Vereenvoudigen’ stopgezet.

#### 4.4.2 Bewaking van de administratieve lasten via metingen en de compensatieregel

68 In navolging van heel wat andere landen, is Vlaanderen vanaf 2005 gestart met het meten van administratieve lasten. Metingen gebeuren via de internationaal gestandaardiseerde methodiek van het Standaard Kosten Model (zie kader 4.6). De Dienst wetsmatiging biedt beleidsdomeinen ondersteuning bij het meten van hun administratieve lasten via een handleiding en helpdesk, een rekenblad in Excel en een format in Word, tabellen met standaardtarieven, -tijden en out-of-pocketkosten, het organiseren van vormingssessies en - en vaak ook in de vorm van concrete begeleiding van (grotere) meetprojecten.

69 Verder is vanaf 1 januari 2005 is de compensatieregel voor administratieve lasten van toepassing. De compensatieregel staat voor het principe dat elke stijging van administratieve lasten gepaard moet gaan met een minstens evenwaardige daling van bestaande administratieve lasten. Concreet moet voor elke maatregel die een stijging van administratieve lasten veroorzaakt in principe een vereenvoudigingsproject uitgevoerd worden dat een daling van andere lasten beoogt. In de praktijk betekent dit dat er een meting van de administratieve lasten moeten gebeuren voor elk dossier met administratieve formaliteiten dat op de Vlaamse Regering wordt geagendeerd voor 1e principiële goedkeuring. Hierover moet worden gerapporteerd via de RIA of via de nota aan de Vlaamse Regering als er geen RIA moet opgemaakt worden. Ook elke vermindering van de administratieve lasten via een vereenvoudigingsproject wordt gemeten. De dienst Wetsmatiging publiceert vervolgens per kwartaal de resultaten van de metingen, onder de vorm van een saldo tussen gemeten stijgingen en dalingen per beleidsdomein.



70 De dienst Wetsmatiging komt op minstens twee tijdstippen tussen om de naleving van de compensatieregulering voor administratieve lasten te bewaken. Ten eerste wordt voorafgaand aan de agendering op de Vlaamse Regering via de RIA-adviezen een uitspraak gedaan over de kwaliteit van de metingen van de administratieve lasten. Ook de regelgevingsdossiers die niet binnen het toepassingsgebied van de RIA vallen maar toch een wijziging van administratieve lasten veroorzaken, worden door de Dienst Wetsmatiging bekeken in het kader van het wetgevingsadvies. Ten tweede controleert de Dienst Wetsmatiging op het moment van de agendering op de Vlaamse regering of de meting van de administratieve lasten effectief is toegevoegd aan het regeringsdossier (in de RIA of de nota aan de Vlaamse Regering) en wordt indien de meting ontbreekt gevraagd om het regeringsdossier tegen de volgende beraadslaging aan te vullen met de meting van de administratieve lasten. In dossiers waar de dienst Wetsmatiging vragen heeft over de correctheid van de cijfers wordt eventueel ook na de beslissing door de Vlaamse Regering contact opgenomen met de betrokken administratie. Achteraf worden deze dossiers dan gevalideerd en opgenomen in de tabel met de cijfers van de compensatieregulering voor administratieve lasten.

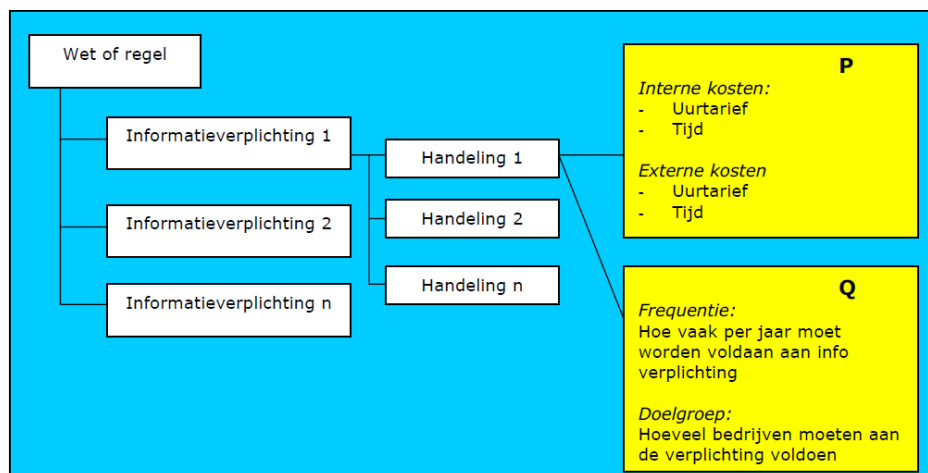
#### Kader 4.6: Het Standaard Kosten Model (SKM)<sup>96</sup>

Het Standaard Kosten Model (SKM) is een methode om de kosten van administratieve lasten voor doelgroepen te meten. Het vertrekpunt bij een meting is de regelgeving. Op basis van een tekst van een decreet of uitvoeringsbesluit worden de informatieverplichtingen geïdentificeerd. Informatieverplichtingen zijn bepalingen in regelgeving waarbij de actoren verplicht worden om de overheid te informeren over de manier waarop zij voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen van deze regelgeving. Administratieve lasten zijn de kosten die actoren maken bij het voldoen aan die informatieverplichtingen.

Die kosten bestaan in de meting uit twee componenten:

- de tijdsbestedingskosten (tijdsbesteding x uurtarief x aantal actoren x periodiciteit)
- de out-of-pocketkosten: de reële uitgaven die gepaard gaan met het naleven van informatieverplichtingen (bv. de kost van een aangetekende zending, een verplaatsing naar het gemeentehuis...).

De tijdsbestedingskosten of administratieve lasten van een decreet of besluit worden dan berekend als som van de kosten per informatieverplichting/handeling ( $\sum P*Q$ ) – zie schema, toegepast op administratieve lasten van bedrijven).



Aan de hand van de meetresultaten kunnen op een eenvoudige manier vereenvoudigingsmogelijkheden en automatiseringsvoorstellen worden geïdentificeerd. Een meting laat immers zien op welk punt in de processen de administratieve lasten gemaakt worden, en waar vereenvoudiging van regelgeving het meeste kwantitatieve effect zal sorteren. Door het detailniveau van de verzamelde gegevens kunnen deze direct gebruikt worden om te analyseren hoe wijzigingen in de informatieverplichtingen de administratieve lasten verminderen. Een (nul)meting met het SKM is derhalve ook een belangrijk instrument om de administratieve lasten te kunnen verminderen.

71 De dienst Wetsmatiging rapporteert per kwartaal over de compensatieregeling via het dashboard op [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be), via de elektronische nieuwsbrief Wetsmatiging en via een gepersonaliseerd rapport aan elke leidend ambtenaren waarin de cijfers voor het beleidsdomein vergeleken worden met het gemiddelde cijfer voor Vlaanderen. Halfjaarlijks worden de cijfers ook gerapporteerd aan het Vlaams Parlement.

#### 4.4.3 Verbetering van de kwaliteit van formulieren

72 Een derde spoor in het Vlaamse beleid voor administratieve vereenvoudiging richt zich op formulieren. De dienst wetsmatiging maakte samen met de cel taaladvies in 2004 een formulierenleidraad en een checklist formulieren. Die vormden de start voor een 'formulierenbeleid' onder impuls van de dienst Wetsmatiging, de Coördinatiecél e-government en de cel Taaladvies. Het formulierenbeleid omvat een formulieren-website, een kwaliteitslabel voor formulieren, formulierencoördinatoren, een formulierendecreet en een overleg- en samenwerkings-verband (zie kader 4.7).

Kader 4.7: Het Vlaams formulierenbeleid

Een formulieren-website <sup>97</sup> .	De formulierenwebsite is een centrale website met alle elektronische formulieren van de Vlaamse overheid aan de burger, het bedrijfsleven, non-profitorganisaties en lokale besturen. De site rubriceert de formulieren naar thema, eventuele subthema's en doelgroepen. Op het formulierenoverzicht van een bepaald thema vindt men de titel en een korte omschrijving van het formulier. Vaak is er een link "meer informatie" opgenomen waarachter achtergrondinformatie over het formulier zit. Per formulier kan men zien om welk type formulier het gaat en hoe men het formulier kan invullen en versturen (word-document, online invulbaar...).
Een kwaliteitslabel	Elk kwaliteitsvol formulier dat beantwoordt aan de principes van de Formulierenleidraad en de Checklist Formulieren zijn toegepast, krijgt het kwaliteitslabel 'Eenvoudig formulier'.
Formulieren-coördinatoren	In alle departementen en agentschappen werden formulierencoördinatoren aangewezen. Deze coördinatoren zijn aanspreekpunten voor het formulierenproject <sup>98</sup> .
Een formulierendecreet.	Het formulierendecreet drie zaken. Ten eerste krijgt de Vlaamse Regering de bevoegdheid om formulieren te verwijderen uit bestaande decreten. De regering kan voortaan een formulier dat in een decreet voorkomt volledig afschaffen of vervangen door een opsomming van gegevens die aan de overheid moeten worden bezorgd. Zo moet wanneer een formulier kwalitatief wordt verbeterd, niet telkens het decreet zelf ook worden gewijzigd. Ten tweede worden elektronische formulieren juridisch gelijkgesteld aan papieren formulieren. Beide formulieren bieden zo gelijke rechtszekerheid aan de burger, onderneming of organisatie. Deze beslissing past in het beleid van de Vlaamse overheid om het gebruik van elektronische formulieren te stimuleren. Ten derde regelt het decreet de geleidelijke invoering van het principe van de 'eenmalige gegevensopvraging' via authentieke gegevensdatabanken. Een Vlaamse overheidsdienst zal de gegevens die ze nodig heeft voortaan eerst moeten opvragen bij de zogenaamde authentieke gegevensbronnen. De Vlaamse Regering zal bepalen welke de authentieke gegevensbronnen zijn voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Om ervoor te zorgen dat de privacy wordt gerespecteerd, komt er een onafhankelijke Vlaamse toezichtscommissie.
Een overleg- en samenwerkingsverband	Er werd een strategisch overleg- en samenwerkingsverband opgericht. In dit „MAGDA“ <sup>99</sup> -samenwerkingsverband zetelen vertegenwoordigers van de entiteiten van de Vlaamse administratie en van de provinciale en lokale besturen. Het ondersteunt die instanties bij de uitvoering van het decreet en bij de uitbouw en exploitatie van een gestructureerd communicatie- en beheersysteem van gegevensdeling tussen de administraties.

## Noten bij deel 4: Het Vlaamse wetgevingsbeleid

<sup>71</sup> SERV (1997), SERV (1998)... Voor een overzicht en bespreking, zie Van Humbeeck (2000a, 2001)

<sup>72</sup> De kritiek op de aanpak die tot dan werd gevolgd kan worden samengevat in zes punten (zie van Humbeeck, 2000a). Ten eerste waren in Vlaanderen de meeste initiatieven gericht op kwantiteit (bv. vermindering van de regelgeving met 25% tegen het einde van de bestuursperiode). In veel andere landen was dit in het begin ook het opzet, maar is de situatie geëvolueerd omdat men heeft ingezien dat dergelijke initiatieven de kern van de zaak niet raken. Evaluatie van regelgeving is er breder van opzet, en bedoeld om het beleid, de reglementering en het in feite het hele regelgevingsproces te verbeteren. De klemtoon ligt er dus op het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving. Ten tweede ging in Vlaanderen de meeste aandacht uit naar bestaande regelgeving. Onder andere omdat het met ex post evaluaties dikwijls "dweilen met de kraan open" is, ligt in een aantal andere landen de klemtoon duidelijk op ex ante evaluatie, of gaan initiatieven voor ex post evaluatie ten minste gepaard met initiatieven voor ex ante evaluatie. Ten derde was de beperkte aandacht die er in Vlaanderen tóch bestaat voor ex ante evaluatie, vandaag vooral juridisch-technisch van aard. Ook in andere landen waren de activiteiten in het begin vooral juridisch-technisch van aard, maar werden geleidelijk ook sociale, economische en bestuurskundige criteria gehanteerd. Er ging dus, in vergelijking met Vlaanderen, meer aandacht naar de inhoud en gevolgen van de voorgenomen regelgeving, en naar aspecten die in de besluitvorming vaak onderbelicht blijven zoals de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, en de milieu-effecten. Wat ten vierde de bestuurlijke organisatie van wetsevaluatie betreft, was de meest verspreide idee in Vlaanderen en België dat ex ante evaluaties best gebeuren door een gespecialiseerde instantie. Ex post evaluatie gebeurde in het verleden meestal ofwel intern, binnen de betrokken administratie zelf, ofwel door een externe consultant. Maar de ervaring in andere landen leert dat men van deze twee benaderingen is teruggekomen. In de meeste landen is een combinatie van beide benaderingen uitgewerkt: wetsevaluatie gebeurt gedecentraliseerd binnen de departementen die de regelgeving voorbereiden, maar met begeleiding en bewaking door gespecialiseerde cellen of afdelingen. Ten vijfde was er in Vlaanderen tot dan bijna geen betrokkenheid van doelgroepen en derden. Ook dat is een verschil met andere landen, waar evaluaties dikwijls sterk verbonden zijn met processen van inspraak en overleg. Tot slot bestond er in Vlaanderen geen overkoepelend evaluatiesysteem. De initiatieven die vanuit diverse hoeken werden gelanceerd, stonden vrij los van mekaar. In andere landen bestaat meestal een of andere vorm van samenhangend evaluatiesysteem, dat een antwoord geeft op essentiële vragen zoals: Wat moet er worden geëvalueerd? Hoe worden de prioriteiten gelegd? Hoe wordt er geëvalueerd, en volgens welke methodologie? Door wie gebeurt de evaluatie? Wie wordt erbij betrokken? Hoe gebeurt de integratie in het besluitvormingsproces?

Op 25 juli 2000 keurde de Vlaamse regering een "algemeen kader" goed waarbinnen de evaluatie van de regelgeving in Vlaanderen in de toekomst zal worden aangepakt. Daaruit blijkt dat men voor een groot stuk tegemoet wenste te komen aan de voormelde zes punten: de prioriteit ligt nog altijd op kwantiteit, maar met het doel uiteindelijk te komen tot een totaalbeheer van de kwaliteit van de regelgeving; evaluaties van bestaande reglementering blijven belangrijk, maar ook het belang van ex ante evaluatie wordt duidelijk erkend; de invulling zal niet alleen juridisch-technisch van aard zijn, maar gericht op de inbreng van verschillende wetenschappelijke disciplines; de bestuurlijke organisatie wordt niet toevertrouwd aan één gespecialiseerde instantie, maar zal de taak zijn van elke functioneel bevoegde administratie, met ondersteuning door een kenniscel die zal worden opgericht als een permanent, onafhankelijk onderdeel binnen een horizontaal departement; de Vlaamse regering zal het maatschappelijk middenveld en de direct betrokken doelgroepen meer bij het proces van de vereenvoudiging van de regelgeving betrekken; de uitwerking van een overkoepelend evaluatiesysteem tot slot zal worden toevertrouwd aan de vermelde kenniscel.

<sup>73</sup> Van Humbeeck (2004)

<sup>74</sup> Voor enkele uitgewerkte voorbeelden van die parallellen, zie De Geest, Gerrit (2001).

<sup>75</sup> Zie hierover in de context van overheidsmanagement tevens Bouckaert, G. en S. Vandeweyer (1999).

<sup>76</sup> Vlaamse regering (2000), o.c.

<sup>77</sup> Vlaamse regering (2001).

<sup>78</sup> Vlaamse regering (2003).

<sup>79</sup> De Geest ea (2001).

<sup>80</sup> Zie het actieplan reguleringsmanagement 2002-2003 en het actieplan 2003-2004.

<sup>81</sup> Zie de voortgangsrapporten van 22.09.2000, 08.02.2002 en 18.07.2003. Beschikbaar op [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be). Jaarlijks wordt een globaal rapport "Vlaamse regelgeving 200X" opgemaakt.

<sup>82</sup> Cordova-Novion, Cesar en Scott Jacobs (2004).

<sup>83</sup> SERV (2004, 2005a, 2005b, 2006a, 2006b, 2007a, 2009a)

<sup>84</sup> Dienst Wetsmatiging (2003a)

<sup>85</sup> Voor meer informatie over RIA in Vlaanderen wordt verwezen naar [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be).

<sup>86</sup> OECD (1997), OECD (2002)

<sup>87</sup> Dit lijkt een juiste keuze te zijn geweest. In Ierland bijvoorbeeld werd het bestaande twee fasen-systeem van screening/volledige RIA's onlangs vervangen door een systeem gebaseerd op proportionaliteit zoals in het Vlaamse systeem. Het probleem was dat er slechts één volledige RIA werd opgemaakt doordat de screening RIA's meestal niet dienden om een goede initiële effectenanalyse van beleidsopties te bekomen, maar enkel dienden om te bewijzen dat de voorgenomen regelgeving onder de drempel voor een volledige RIA bleef, in plaats van om (Goggin en Lauder 2008). In plaats een arbitrair onderscheid tussen verschillende soorten RIA's werd besloten om de diepgang van de analyse geval per geval te bepalen, rekening houdend met het belang van de regelgeving. Via andere procedurele maatregelen, zoals transparantie door publicatie van ontwerp RIA's en strengere kwaliteitscontroles wordt nu getracht om ervoor te zorgen dat de impactanalyses proportioneel zijn (departement of the Taoiseach, 2009). Op federaal niveau in België lijdt het systeem van duurzame ontwikkelingseffect beoordeling (DOEB) onder de hetzelfde probleem. Daar werden in 2007 246 DOEB-formulieren ingevuld, 221 in 2008 en 97 in 2009 (periode tussen 1/1/2009 en 30/4/2009), maar het gaat allemaal om quick scans (vrijstellingformulieren) en slechts één volledige DOEB (voor kernenergie). Zelfs in de Verenigde Staten waar het systeem met drempels al lang bestaat, bevelen invloedrijke academici zoals Jonathan Wiener (2008) nu aan om de huidige (\$100 m) dollar drempel voor RIA te vervangen door het principe van "proportioneel niveau van analyse zoals in bij de Europese Commissie.

<sup>88</sup> Op het moment dat RIA werd geïntroduceerd in 2005 werd nog een onderscheid gemaakt tussen een lichte RIA en een zware RIA met meer uitgebreide vereisten voor analyse, kwantificering, raadpleging, enzovoort. Enkel de lichte versie werd ingevoerd op 1 januari 2005. De invoering van de zware versie werd uitgesteld tot er meer ervaring was. Die zware RIA echter werd nooit ingevoerd, om twee redenen. Ten eerste klinkt "zwaar" bijna hetzelfde als "moeilijk", "tijdrovend" en "veel werk", zodat niemand vragende partij was. Ten tweede waren als gevolg van het proportionaliteitsprincipe sommige lichte RIA's in de praktijk eerder zwaar, waardoor de noodzaak geleidelijk verdween. Zie de beslissing van de Vlaamse regering naar aanleiding van de eerste evaluatie van de toepassing van de reguleringimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten (VR/2005/3009/DOC.0850).

<sup>89</sup> Dienst Wetsmatiging (2004a en 2004b)

<sup>90</sup> In de RIA-Gids was deze ex ante kwaliteitsbeoordeling niet voorzien. Volgens de Gids zou de Dienst Wetsmatiging enkel ex post en steekproefsgewijs de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's controleren en daarover jaarlijks rapporteren aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Enkel voor de 'zware' RIA was een meer uitgebreide kwaliteitscontrole voorzien.

<sup>91</sup> Er bestonden voor de reorganisatie diverse 'adviesraden', volgens een zeer ruime interpretatie ongeveer 140, gaande van algemene, brede adviesorganen voor het leveren van beleidsadvies tot louter technische adviescommissies, die zeer ad hoc te werk gaan. Die bestaande adviesorganen werden gekenmerkt door een grote diversiteit op het vlak van onder meer de wijze van oprichting (decreet of besluit), de taakstelling, het initiatiefrecht, de mogelijkheid voor het parlement om advies in te winnen, hun samenstelling en logistieke en personele ondersteuning, de termijnen waarbinnen advies geleverd moet worden, het al dan niet verplichte karakter van de raadpleging enz. Volgens Verbeek (2006) waren van de 126 'meest essentiële adviesorganen' die de bijzondere commissarissen in de aanloop naar BBB inventariseerden, er slechts 32 die voldoen aan de definitie van een adviesraad in strikte zin. De overige waren vooral overheidsinterne en beleidsuitvoerende adviesinstanties.

<sup>92</sup> Welke andere overheidsdiensten werden geconsulteerd? Welke doelgroepen werden geconsulteerd? Hoe gebeurde die consultatie? Wat was de doelstelling daarvan? Wat waren de resultaten van die raadpleging?

<sup>93</sup> Dienst Wetsmatiging (2004b).

<sup>94</sup> SERV/Mineraad (2005).

<sup>95</sup> Zgn. "Projecten in de kijker" zoals de Vereenvoudiging regelgeving gemeenteraadsverkiezingen, Vereenvoudiging rapportageverplichtingen wonen, Vereenvoudiging van de sportregelgeving (BLOSO), Register van Vlaamse vergunningen en erkenningen, Voorstellen uit de benchmarkanalyses voor vergunningen, Vermindering van de planlasten voor lokale besturen, Bottom up meting van administratieve lasten voor landbouw, Eénmalige perceelsregistratie landbouw, Harmonisatie voorkeurechten, Harmonisatie aanvraag bouw-en milieuvergunning, ...

<sup>96</sup> Op basis van Actal (2008).

<sup>97</sup> <http://195.207.182.97/formulieren/index.jsp>

<sup>98</sup> Momenteel zijn er een 70-tal formulierencoördinatoren. Een overzicht per departement/agentschap is beschikbaar op de website van de dienst wetsmatiging.

<sup>99</sup> MAGDA staat voor "programma voor maximale gegevensdeling tussen administraties".

## 5. Evaluaties en recente beleidsinitiatieven

72 In dit hoofdstuk overlopen we de conclusies van de evaluaties van het Vlaamse wetgevingsbeleid die de afgelopen jaren zijn gebeurd alsook de recente wijzigingen aan het wetgevingsbeleid zelf als gevolg van die evaluaties. Dat doen we ook hier voor reguleringsimpactanalyse, consultatie en administratieve vereenvoudiging.

### 5.1. Reguleringsimpactanalyse

#### 5.1.1 Conclusies van evaluaties

73 Het Vlaamse RIA systeem is geëvolueerd sinds de invoering ervan in 2005. De motor achter die wijzigingen zijn een reeks evaluaties van de onderdelen en prestaties van de RIA-systeem geweest (tabel 5.1). Hierna worden kort de belangrijkste conclusies uit deze evaluaties besproken.

Tabel 5.1: Evaluaties van het RIA-systeem

Jacobs&Associates / OESO	Dienst Wetsmatiging / Departementen	SERV / ICW	Parlement
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mei 2004</li> <li>• Oktober 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• September 2005</li> <li>• December 2006</li> <li>• December 2007</li> <li>• September 2008</li> <li>• Juni 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• November 2006</li> <li>• Januari 2007</li> <li>• Juni 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Januari 2007</li> </ul>

74 **Basiskenmerken RIA-systeem.** Een eerste belangrijke conclusie is dat het RIA-systeem in grote lijnen beantwoordt aan de internationale beste praktijken. Al in 2004, vlak voordat het RIA-systeem van start ging, schreven de voormalige experts van de OESO Cesar Cordova-Novion en Scott Jacobs in hun evaluatie: *“Flanders is on the right road. The government has established a policy and a program of regulatory management comparable to those existing in leading countries. (...) No fundamental correction is needed to its compass. What is needed is a multi-year period of consolidation, sustained application, and refinement of the legal and policy reforms already on the table”*<sup>100</sup>. In 2007 bleek uit een uitgebreide internationale benchmarking van het Vlaamse wetgevingsbeleid uitgevoerd door de SERV dat Vlaanderen goed scoort met de wijze waarop het RIA-systeem werd uitgebouwd<sup>101</sup>. Recent bevestigde ook de OESO dat het Vlaamse RIA-systeem goed scoort in vergelijking met vele andere landen<sup>102</sup>. Dat kan worden toegeschreven aan een aantal sterke punten waaronder het brede toepassingsgebied, het verplichte karakter (vastgelegd in een omzendbrief), de ruime set van potentiële impacts die in principe moeten worden onderzocht (zowel kosten als baten en specifieke effecten), de vereiste dat de effecten zoveel mogelijk kwantitatief moeten worden uitgedrukt, de beschikbaarheid van een RIA-handleiding en van opleidingen en de opvolging van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's door een centrale dienst (de dienst Wetsmatiging).

Tabel 5.2: Algemene conclusies van de evaluaties

- Het RIA-systeem zoals het werd uitgebouwd beantwoordt in grote lijnen aan de internationale beste praktijken, met weliswaar nog enkele zwakke punten;
- De formele naleving van de RIA-verplichting is zeer hoog;
- Het aantal RIA's dat werd uitgevoerd is hoog: 469 in vier jaar tijd: 157 in 2005, 134 in 2006, 77 in 2007 en 101 in 2008, verspreid over alle beleidsdomeinen;
- De gemiddelde kwaliteit is nog steeds laag, maar stijgt (langzaam): 62% in 2007, 67% in 2008, met stilaan meer goede voorbeelden en 'successen';
- Er is nog een gebrek aan echte politieke steun voor RIA; tegenkanting of onverschilligheid kan worden verklaard doordat RIA soms radicale veranderingen veronderstelt in de bestaande besluitvormingsprocessen en de beleidscultuur, en omdat RIA de transparantie verhoogt;
- De steun vanuit de overheidsadministraties, het Parlement en van een breed scala aan belangengroepen voor RIA neemt duidelijk toe.

75 **Formele naleving.** De formele naleving van de RIA-verplichting is groot. Het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering en de omzendbrief wetgevingstechniek vereisen dat elk voorontwerp van decreet of ontwerp van uitvoeringsbesluit moet vergezeld zijn van een RIA op het tijdstip waarop de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering wordt gevraagd (met een paar uitzonderingen, cf. supra). De eerste twee jaren was dit in de praktijk niet altijd het geval. De SERV rapporteerde dat er in ongeveer een derde van de bijna 100 adviesvragen over regelgevingsdossiers een RIA ontbrak zonder passende rechtvaardiging<sup>103</sup>. Dankzij een strengere handhaving en meer overleg tussen de departementen en de dienst wetsmatiging ligt de formele naleving nu dicht bij de 100 %<sup>104</sup>.

76 **Aantal RIA's.** Het aantal uitgevoerde RIA's is hoog: 494 RIA's in vier jaar tijd: 157 in 2005, 134 in 2006, 77 in 2007 en 126 in 2008, verspreid over alle beleidsdomeinen (tabel 5.3). De omvang van de RIA's varieert van een paar bladzijden tot een 100-tal pagina's.

77 **Kwaliteit van de RIA's.** De gemiddelde kwaliteit van de RIA's is nog steeds laag, maar stijgt langzaam. Vanaf het tweede kwartaal van 2005 controleert de dienst wetmatiging de kwaliteit van elke RIA en wordt aan elke RIA een score toegekend. Tot midden 2006 was die toetsing zeer beperkt<sup>105</sup>. In ieder geval was de kwaliteit van veel RIA's erg laag die eerste jaren. Een screening door de SERV van alle 46 RIA's die de SERV ontving in de periode tussen 1 januari 2005 en 15 september 2006, vond geen enkele "zeer goede" RIA. 20 % werd als "goed" beoordeeld, 24 % middelmatig en 57 % slecht tot zeer slecht, zonder merkbare verbetering in de tijd. Belangrijke tekortkomingen waren een gebrek aan analyse van opties of *relevante* opties<sup>106</sup>, een gebrekkige en vaak onevenwichtige analyse van voordelen en nadelen (kosten en baten) van de opties, afwezigheid van cijfergegevens in vrijwel alle onderdelen van een RIA en onvoldoende inzicht in de consultaties die zouden moeten hebben plaatsgevonden. De Dienst Wetsmatiging hanteert intussen een nieuwe en uitgebreidere set van beoordelingscriteria<sup>107</sup>. Op basis daarvan was de gemiddelde 'score' ongeveer 62% in 2007 en 66% in 2008 (Zie tabel 5.3). Kader 5.1 geeft een overzicht van de belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen in de Vlaamse RIA's volgens de Dienst Wetmatiging. Zij komen goed overeen met de problemen die SERV eveneens had vastgesteld.

78 **Invloed op het besluitvormingsproces.** Er zijn stilaan meer voorbeelden van kwaliteitsvolle RIA's en van RIA's die een betekenisvolle invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces<sup>108</sup>. Maar in de meeste gevallen lijken de beleidsprocessen op de "oude, vertrouwde manier" te verlopen, met RIA als een verplichte annex<sup>109</sup>. De meeste RIA's werden pas opgemaakt nadat de bijbehorende ontwerpregelgeving al was uitgeschreven. Dit betekent dat de RIA's weinig of geen invloed hebben gehad op de besluitvorming. Beleidsmakers zien RIA daardoor vaak als een loutere administratieve formaliteit met weinig of geen toegevoegde waarde. RIA vergroot bovendien de transparantie over wat er in beleidsprocessen mis gaat of beter kan: als een RIA's inhoudelijk tekort schiet, is het nu duidelijker dan vroeger dat de wetgeving wellicht niet goed doordacht is en niet goed werd voorbereid<sup>110</sup>. Beleidsmakers vermijden dit soort transparantie<sup>111</sup>. Bij-

gevolg is er weinig enthousiasme om te investeren in RIA, hetgeen leidt tot een vicieuze cirkel en een “self fulfilling prophecy” dat RIA geen meerwaarde heeft. Er blijft dus een grote kloof tussen de mogelijkheden die het instrument RIA biedt en de manier waarop de RIA-verplichting momenteel in Vlaanderen wordt ingevuld.

Tabel 5.3: Aantal en de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's per departement (2008, scores toegekend door de dienst wetsmatiging)<sup>112</sup>

Minister/departement	Wetgeving (#)		RIA's (#) (*)		Gem. RIA-kwaliteit (% score)
	Decreten	Besluiten	Decreten	Besluiten	
Bestuurszaken, landbouw, Havens, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme	11	38	3	6	70%
Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening	3	17	12	0	60%
Werkgelegenheid, Onderwijs en vorming	14	88	10	12	68%
Cultuur, Jeugd, Sport, Brussel	8	16	5	6	61%
Binnenlandse Aangelegenheden, Wonen	13	18	0	5	67%
Mobiliteit, Sociale Economie	2	6	2	1	64%
Welzijn en Gezondheid	3	37	5	19	69%
Openbare Werken, Energie, Leefmilieu	6	38	3	17	67%
Economie, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Handel	1	8	1	19	70%
Totaal	61	266	41	85	66%
	327		126		

(\*) het aantal RIA's kan hoger zijn dan het aantal decreten of besluiten doordat er soms meerdere RIA's werden uitgevoerd voor regelgeving die meerdere beleidsmaatregelen omvat..

#### Kader 5.1 Belangrijkste tekortkomingen in de Vlaamse RIA's volgens de Dienst Wetmatiging<sup>113</sup>

- RIA worden dikwijls pas achteraf, na de opmaak van de regelgeving opgemaakt, en hebben daarom weinig invloed op het totstandkomingsproces van de voorgenomen regelgeving;
- Er is te weinig aandacht voor de selectie van relevante opties; over de selectie van te onderzoeken opties is er zelden consultatie;
- De empirische onderbouwing en kwantitatieve analyse van de effecten is veelal beperkt en zwak (maar neemt toe);
- Vaak worden niet alle relevante effecten onderzocht;
- De afweging tussen verschillende effecten binnen één optie en tussen de verschillende opties is meestal weinig expliciet en evenwichtig; de keuze voor een bepaalde optie is soms ondoorzichtig of methodologisch zwak;
- Het onderdeel over consultaties is doorgaans veel te summier;
- Er wordt te weinig of onvoldoende onderzocht hoe de voorgenomen regelgeving concreet zal worden uitgevoerd, gehandhaafd en opgevolgd.

79 **Aanbevelingen van de SERV.** Voortbouwend op deze algemene conclusies van evaluaties van het RIA-systeem en op een eigen internationaal benchmarkonderzoek van het Vlaamse wetgevingsbeleid, adviseerde de SERV de Vlaamse regering om het profiel en de inhoudelijke kwaliteit van de RIA's te versterken door prioriteit te geven aan: (1) het vergroten de politieke steun en van het politiek-ambtelijk draagvlak voor RIA, (2) het opbouwen van capaciteit via meer doorgedreven opleiding en begeleiding, en (3) de verbetering van de transparantie van de beleids- en regelgevingsprocessen<sup>114</sup>. In vergelijking met de internationale beste praktijken, bleek de grootste achterstand van Vlaanderen gelinkt aan dat laatste punt: de transparantie, consultatie en verantwoording bij de opmaak van nieuwe regelgeving<sup>115</sup>: Er was geen regelgevings-agenda of 'forward planning' proces van regelgevende activiteiten, overleg en coördinatie binnen de overheid gebeurt overwegend ad hoc en op informele manier, vaak pas aan het einde van het beleidsproces (op interkabinettenwerkgroepen); consultaties komen te laat in het proces en gebeuren vaak enkel via formele adviesorganen, enzovoort. Meer specifiek gelinkt met het RIA-systeem, wees de SERV erop dat de best

presterende landen zorgen voor meer openheid in het RIA-proces door publicatie van ontwerp RIA's, vroeger overleg met belanghebbenden, actieve publicatie van de definitieve RIA's op een centrale webpagina op het internet en publieke rapportering van evaluaties van de kwaliteit van de RIA's. De volledige lijst met aanbevelingen uit het SERV rapport wordt samengevat in tabel 5.4.

Tabel 5.4: SERV-aanbevelingen voor verbetering van het Vlaamse RIA systeem (2006) <sup>116</sup>

Aanbeveling	Toelichting
politiek leiderschap voor RIA	Het is noodzakelijk dat het politieke 'commitment' voor RIA wordt bevestigd en versterkt. Politiek leiderschap is nodig om weerstanden en inertie te overwinnen en de onderstaande aanbevelingen te implementeren.
wegwerken van de negatieve connotatie rond RIA	Er is nood aan initiatieven en goede voorbeelden om de negatieve connotatie die er soms in Vlaanderen is rond RIA weg te werken en zo de maatschappelijke steun te vergroten. RIA werd vroeger nogal eens gezien en gebruikt als een analytische methode die sterk ideologisch geïnspireerd was en tot doel had om de rol van de overheid terug te dringen, regelgeving te vermijden en vrij eenzijdig kosten voor het bedrijfsleven te verminderen. De Vlaamse regering zou de waarde van RIA als proces veeleer dan als analytische methode moeten beklemtonen. Het gaat in de eerste plaats om een werkwijze gericht op het bevorderen van een zo breed en transparant mogelijk maatschappelijk debat over de doelstellingen en de inhoud van belangrijke voorgenomen nieuwe regelgeving, via een integraal analytisch denkkader dat toelaat om kwantitatieve en kwalitatieve informatie over potentiële economische, sociale en milieueffecten tegelijk en geïntegreerd te analyseren.
invoering van een regelgevingsagenda	Een regelgevingsagenda kan een belangrijk instrument zijn om ervoor te zorgen dat RIA's zo vroeg mogelijk in het beleidsproces starten. Een regelgevingsagenda zorgt immers voor een vroege publieke kennisgeving over geplande regelgevingsinitiatieven, op een moment dat de voorgenomen regelgeving nog niet is uitgewerkt en er dus meer mogelijkheden zijn voor RIA om de besluitvorming te verbeteren.
versterking van de transparantie van het RIA-systeem	De Vlaamse regering zou de transparantie moeten vergroten om de inhoudelijke kwaliteit van RIA's te bevorderen, concreet door publicatie van ontwerp-RIA's en door in een vroege fase stakeholders meer te consulteren ('notice and comment'), de actieve openbaarmaking van alle finale RIA's via een online databank en een centrale toegangspoor op het internet, en de publieke en objectieve rapportering van periodieke evaluaties van de RIA-kwaliteit.
zorgen voor meer selectiviteit	Meer selectiviteit is nodig, in beide richtingen: het is niet nuttig en efficiënt om RIA's uit te voeren voor onbelangrijke regelgeving of kleine wijzigingen, maar er zouden grondigere RIA's moeten gebeuren voor belangrijke regelgeving. Op korte termijn, en om al doende te leren, zouden een aantal beleidskwesties of geplande toekomstige beleidsmaatregelen geselecteerd moeten worden voor een meer uitvoerig RIA-proces.
responsabilisering van de beleidsdomeinen en versterking van de RIA-capaciteit	Het is noodzakelijk om de beleidsdomeinen te responsabiliseren voor kwaliteitsvolle RIA's en ook op hun niveau de noodzakelijke specifieke RIA-expertise uit te bouwen, bijvoorbeeld door de uitbouw van wetgevingscellen binnen elk beleidsdomein. De Dienst Wetsmatiging zou meer gedifferentieerde opleidingen en handleidingen moeten aanbieden naast de reeds bestaande basishandleiding en basisvorming, datacollectie helpen organiseren, zorgen voor een betere toegankelijkheid van de beschikbare data voor de RIA-opstellers en kwaliteitsvereisten voor data uitwerken, en de monitoring van de RIA-kwaliteit verder optimaliseren.
Vlaamse RIA's voor Europese regelgeving	Vlaanderen zou eigen impactanalyses moeten uitvoeren voor Europese ontwerpregelgeving met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen om een beter debat mogelijk te maken en de Vlaamse onderhandelaars beter in staat stellen om onderbouwd en geïnformeerd aan de Europese besluitvorming deel te nemen.
een grotere rol voor het Parlement	De aandacht binnen het Vlaams Parlement voor RIA zou moeten toenemen, zowel bij de behandeling van individuele dossiers en de bespreking van Europese dossiers in de functioneel bevoegde parlementaire commissies, als via periodieke evaluaties en gedachteswisselingen over RIA in de parlementaire commissie bevoegd voor wetgevingsbeleid.



80 **Motie van het Vlaams Parlement.** Het Vlaams parlement kwam aan deze aanbevelingen tegemoet met een motie<sup>117</sup>. In die motie:

- Benadrukt het parlement het belang van betere regelgeving voor burgers, bedrijven en de samenleving als geheel;
- Ondersteunt het parlement RIA als een zeer belangrijk instrument voor betere regelgeving, en roept het parlement de regering op om het RIA-systeem en de kwaliteit van de RIA's te verbeteren;
- Vraagt het parlement aan de Vlaamse regering onder meer om:
  1. te zorgen voor meer transparantie over de kwaliteit van de RIA's door de resultaten van de RIA-controles halfjaarlijks aan het Vlaams Parlement mee te delen;
  2. snel een regelgevingsagenda in te voeren omdat op die manier RIA vroeger in het beleidsproces kan starten;
  3. de regelgevende capaciteit binnen de Vlaamse administratie te versterken.
  4. ervoor te zorgen dat de RIA's beantwoorden aan de kwaliteitsvereisten die door de dienst Wetsmatiging werden ontwikkeld;
  5. bijzondere aandacht te besteden aan een systeem van impactanalyse voor Europese regelgeving om de impact van voorgenomen Europese regelgeving voor Vlaanderen beter en tijdig te onderkennen;

81 **Steun vanuit de administratie.** De steun voor RIA lijkt toe te nemen, zowel binnen de administratie als bij een brede groep van stakeholders. Uit een bevraging van alle departementen midden 2009, blijkt dat de meeste beleidsdomeinen de meerwaarde van RIA als een instrument voor betere regelgeving bevestigen. Zij geven aan dat de introductie van RIA voor een 'décllic' heeft gezorgd en een zeer belangrijke stap is geweest om de aandacht voor kwaliteitsvolle regelgeving in de verschillende politieke en ambtelijke niveaus binnen te brengen. Aan de andere kant stelt ook de ambtenarij vast dat er nog steeds een groot spanningsveld is tussen de theorie en de praktijk. "Momenteel worden nog heel wat RIA's gemaakt omdat het een verplicht element is. De RIA is in veel gevallen een papieren verplichting die in de laatste fase van de totstandkoming van de regelgeving nog snel wordt opgemaakt, en die de reeds genomen beslissingen retroactief moet verantwoorden." Vrijwel alle beleidsdomeinen wijzen dan ook op de nood aan een reëel politiek draagvlak en aan een mentaliteitskentering bij de kabinetten. Maar ook het ambtelijke draagvlak moet volgens de beleidsdomeinen vergroot worden zodat de gebruikers van RIA overtuigd zijn dat het een zeer nuttig instrument is bij het besluitvormingsproces en in de communicatie tussen administratie en politiek.

De beleidsdomeinen hebben ook concretere suggesties voor verbetering gesuggereerd, waaronder het uitbouwen en versterken van cellen wetskwaliteit om de regelgevende capaciteit in de departementen te versterken en ervoor te zorgen dat elk beleidsdomein de kennis heeft om zelf begeleiding te voorzien bij de opmaak van RIA's; het beter ondersteunen van die cellen en van RIA-uitvoerders door o.a. gerichte informatie en meer vorming en opleiding; en het selectiever toepassen van de RIA verplichting op regelgevingsinitiatieven die inhoudelijk voldoende belangrijk zijn. Een rode draad doorheen alle voorstellen is wel dat men waarschuwt voor nieuwe eisen of procedures omdat men vreest dat hierdoor het formalisme nog zal toemenen of en de verwachtingen niet meer in verhouding zullen staan tot de aanwezige capaciteit en middelen. De ambtenaren in de beleidsdomeinen lijken vooral vragende partij voor meer kansen om de meerwaarde die RIA te bieden heeft ook in de praktijk te bewijzen, en er zo voor te zorgen dat RIA een betere 'merknaam' wordt. Zij willen prioriteit geven aan een betere inburgering van RIA.

82 **Steun van stakeholders.** Langs de kant van de externe stakeholders kan worden verwezen naar de vele memoranda die belangengroepen zoals werkgeversorganisaties, vakbonden, lokale overheden, denktanks en adviesraden hebben voorbereid naar aanleiding van de verkiezingen van 2009. In die memoranda is de vraag naar betere regelgeving, wijzigingen van de regelgevingsprocessen en RIA veel prominenter aanwezig dan vijf jaar geleden – niettegenstaande (of juist als het gevolg van?) het feit dat de mees-

te externe stakeholders van oordeel zijn dat de vorderingen die de afgelopen jaren zijn geboekt met RIA eerder teleurstellend zijn geweest. Een andere indicatie van het groeiende bewustzijn en de brede steun voor betere regelgeving en RIA is het Pact 2020. Daarin is betere regelgeving is opgenomen als een van de punten waarop Vlaanderen een belangrijke doorbraak zou moeten realiseren<sup>118</sup>.

83 **Steun van het Vlaams Parlement.** In het Parlement is het beeld gemengd. Tot op heden werd RIA behandeld in 45 commissievergaderingen. De parlementaire commissie die bevoegd is voor het wetgevingsbeleid heeft de invoering van RIA verwelkomd en heeft de implementatie ervan ondersteund met een resolutie die werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Parlement op 31 januari 2007 (cf. supra). In andere parlementaire commissies kwam RIA slechts sporadisch ter sprake en werd het slechts af en toe gebruikt in de parlementaire goedkeuringsproces van regelgeving. Sommige leden van het Parlement uitten zelfs twijfels bij RIA omdat RIA administratieve lasten zou toevoegen aan de besluitvorming en het reeds langzame en ingewikkelde regelgevingsproces verder zou vertragen<sup>119</sup>. Recent, op 4 februari 2009, werd echter een "interinstitutioneel akkoord" ondertekend tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering, de SERV en de strategische adviesraden over de gezamenlijke aanpak van RIA waarin het Parlement haar steun voor RIA bevestigde (zie verder).

### 5.1.2 Recente wijzigingen en beleidsbeslissingen

84 De Vlaamse regering en haar administratie hebben na de invoering van RIA in 2005 een aantal maatregelen genomen om het RIA-systeem te wijzigen en te versterken. We overlopen hierna de belangrijkste maatregelen en beslissingen (kader 5.2).

#### Kader 5.2: Recente maatregelen ter versterking van de RIA-systeem

- Aanpassing van het toepassingsgebied met het oog op minder maar betere RIA's (januari 2007);
- Invoering van een regelgevingsagenda (mei 2007);
- Opbouw van RIA-capaciteit binnen de administratie door de oprichting van wetgevingscellen (mei 2007);
- Bewustmaking en versterking van de verantwoordelijkheid door per kwartaal benchmarkinformatie te verspreiden over de RIA-kwaliteit in de verschillende beleidsdomeinen;
- Versterking van de transparantie door volledige openbaarmaking van alle RIA op het internet (maart 2008); en een halfjaarlijks verslag over de kwaliteit van de RIA's ten behoeve van het Parlement;
- Gevorderde RIA-opleiding (vanaf oktober 2009).
- Interinstitutioneel Akkoord over RIA tussen het Parlement, de regering, de SERV en de strategische adviesraden (februari 2009).
- Vlaamse RIA's voor Europese regelgeving (2010)

85 **Toepassingsgebied.** Naar aanleiding van de tweede evaluatie eind 2006 door de Vlaamse regering van de toepassing van RIA, werd het *toepassingsgebied* aangepast. De doelstelling van deze bijsturing was "minder maar betere RIA's" door explicieter te bepalen dat het niet verplicht is om RIA uit te voeren voor decreten en besluiten met weinig of geen inhoudelijke effecten voor de doelgroepen en betrokken partijen, of voor decreten en besluiten waarvoor er geen vrije beleidsruimte bestaat, juridisch (door hogere regelgeving) dan wel politiek (als de Vlaamse Regering de beleidscontouren al vooraf heeft goedgekeurd of gevalideerd in regeringsbeslissingen of in beleidsnota's, beleidsbrieven en mededelingen aan de Vlaamse Regering).

86 **Regelgevingsagenda.** De regering besliste op 16 mei 2007 om een regelgevingsagenda in te voeren. Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst die regelmatig wordt geactualiseerd, van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving en een centraal instrument voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving doordat het zorgt voor coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving. Een regelgevingsagenda kan er tevens toe bijdragen dat RIA vroeger

in het beleidproces opstart. De verplichting bestaat er voorlopig in dat regelgevingsagenda's moeten worden toegevoegd als bijlage bij de beleidsnota's en jaarlijkse beleidsbrieven (zie kader 5.3). Evaluaties door de SERV en door de dienst wetsmatiging wezen uit dat deze verplichting niet altijd werd nageleefd en dat de kwaliteit van de informatie heel divers was. Maar de naleving stijgt<sup>120</sup> en er worden geleidelijk aan meer eisen gesteld aan de inhoud van de regelgevingsagenda's in de richting zoals door de SERV geadviseerd<sup>121</sup>: de dienst wetsmatiging stelde een sjabloon ter beschikking, de agenda wordt voortaan tweemaal per jaar geactualiseerd; zij zullen worden gepubliceerd op het internet en ter informatie worden bezorgd aan de strategische adviesraden; en de beleidsdomeinen worden aangemoedigd om naar het voorbeeld van de Europese Commissie 'roadmaps' of projectplanning te gebruiken bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving<sup>122</sup>.

### Kader 5.3: De regelgevingsagenda

Een regelgevingsagenda is een belangrijk managementinstrument gericht op de verbetering van de verspreiding van informatie over regelgeving in opmaak binnen de overheid. Het kan zo een (deel van het) antwoord vormen op één van de belangrijkste 'governance' knelpunten in Vlaanderen, namelijk de gebrekkige *coördinatie* van beleid en regelgeving: als departementen vroeger en gemakkelijker op de hoogte kunnen zijn van elkaars voorgenomen reguleringsinitiatieven, kan dit een belangrijke stap zijn naar betere beleidscoördinatie (realisatie van synergieën, vermijden van overlappingsen en inconsistenties...)<sup>123</sup>.

Een regelgevingsagenda dwingt tot '*forward planning*' zodat zowel een betere prioriteitenstelling als een echte projectplanning en goede opvolging van de regelgevingsdossiers wordt gestimuleerd (minder problemen met de tijdige omzetting van Europese richtlijnen, met de planning van adviezen en adviestermijnen, met het uitblijven van noodzakelijke uitvoeringsbesluiten ter implementatie van decretale regels...)

*Publicatie* van een regelgevingsagenda zorgt voor een versterking van de beide vorige functies (coördinatie en planning) doordat de toegankelijkheid van informatie binnen de overheid vergroot en er externe opvolging mogelijk wordt, en heeft ook op zich belangrijke voordelen: een efficiëntere dienstverlening en grotere klantvriendelijkheid, verspreiding van informatie op systematische en gemandateerde wijze, grotere voorspelbaarheid van nieuwe regelgeving, meer duidelijkheid over de stand in de procedure, versterking van het democratisch gehalte, betere samenwerking met parlement en adviesraden...)

In Vlaanderen is er voorlopig nog een vrij rudimentaire versie van een regelgevingsagenda, toe te voegen als bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrieven, maar wordt geleidelijk aan gewerkt aan de uitbreiding van de functionaliteiten ervan. In de regelgevingsagenda's bij de jaarlijkse beleidsbrieven ligt de klemtoon op de verschillende stappen in de formele goedkeuringsfase van regelgeving. Nu wordt voor de eerste maal ook gevraagd om een regelgevingsagenda toe te voegen aan de beleidsnota's die betrekking hebben op de gehele legislatuur. Daardoor kan de planning nu ook betrekking op minder formele fasen zoals de opmaak van conceptnota's, RIA, consultatie, beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie... In het sjabloon voor de regelgevingsagenda dat daartoe door de Dienst Wetsmatiging werd uitgewerkt, wordt gevraagd om een eerste planning toe te voegen van de verschillende 'te doorlopen fasen' en nu al aan te geven voor welke beleidsinitiatieven een RIA-proces zal worden gevolgd.. In de regelgevingsagenda's bij de jaarlijkse beleidsbrieven zal vervolgens worden gerapporteerd over de voortgang van deze strategische regelgevingsagenda en worden eventueel nieuwe regelgevingsprojecten toegevoegd.

87 **Wetgevingscellen.** Om binnen elk beleidsdomein de capaciteit te vergroten en instrumenten voor betere regelgeving te verankeren, besliste de Vlaamse regering op 20 januari 2006 en 16 mei 2007 wetgevingscellen op te richten. De cellen kregen een dubbele opdracht: zorgen voor de implementatie van 'better regulation' instrumenten in hun beleidsdomein en praktische ondersteuning bieden binnen het departement tijdens de regelgevingsprocessen. De cellen zouden functioneren als interdisciplinaire teams met juridische, economische, bestuurskundige en beleidsdomeinspecifieke deskundigheid. Het werd aan de individuele ministers en hun departementen overgelaten om te beslissen of deze cellen zouden worden opgericht in een bestaande lijnafdeling, stafafdeling of als nieuw op te richten speciale cel, afhankelijk van het volume regelgeving en het aantal te verwachten RIA's. In maart 2008 vond een eerste evaluatie van de wetgevingscellen plaats<sup>124</sup>. Die wees uit dat er in totaal 22 "cellen" werden geïnstalleerd (zie kader 5.4), altijd met reeds aanwezig personeel en binnen een reeds bestaande eenheid (een juridische eenheid of een beleidseenheid) aangezien de regering geen extra middelen voorzag voor de oprichting van de wetgevingscellen. In sommi-

ge gevallen gaat het niet om een (onderdeel van een) afdeling, maar bestaan de cellen uit lossere structuren met mensen uit verschillende afdelingen die af en toe samen komen. De dienst wetsmatiging waarschuwde in haar evaluatie o.a. dat medewerkers van de wetgevingscellen voldoende (meer) tijd en middelen zouden moeten kunnen besteden aan capaciteitsopbouw en aan de bevordering en toepassing van de instrumenten van het wetgevingsbeleid, en dat hun focus breder moet zijn dan alleen het juridisch perspectief. De dienst wetsmatiging adviseerde de Vlaamse regering tevens om de eenheden een meer centrale rol te laten spelen in de regelgevingsprocessen (zie kader 5.4. In 2011 een nieuwe evaluatie is gepland.

#### Kader 5.4: Cellen wetskwaliteit in de beleidsdomeinen<sup>125</sup>

In uitvoering van de regeringsbeslissingen van 20 januari 2006 en 16 mei 2007 werden er in totaal 22 "wetgevingscellen" geïnstalleerd. De organisatorische verankering van de cellen is heel divers verlopen:

- In 8 beleidsdomeinen (WVG, RWO, EWI, FB, iV, OV, MOW, LV) werd één cel wetskwaliteit opgericht voor het volledige beleidsdomein en werd deze gepositioneerd binnen het departement;
- In één beleidsdomein (BZ) werden twee onafhankelijk werkende cellen wetskwaliteit opgericht. Er is een cel binnen het departement Bestuurszaken en een cel binnen het Agentschap voor Binnenlands Bestuur;
- In 2 beleidsdomeinen (WSE, CJSM) werd geen specifieke entiteit aangeduid als cel wetskwaliteit maar worden de taken opgenomen door een netwerk van contactpersonen 'reguleringsmanagement';
- In 1 beleidsdomein (LNE) werden 10 cellen wetskwaliteit aangeduid naast een overkoepelend overlegorgaan.
- In één beleidsdomein (DAR) werd geen cel wetskwaliteit opgericht, in de plaats daarvan werd, gelet op de zeer beperkte hoeveelheid regelgeving in dit beleidsdomein, geopteerd voor een projectmatige aanpak.

Verder bleek uit een evaluatie door de Dienst Wetsmatiging het volgende:

- De functie van 'cel wetskwaliteit' werd toevertrouwd aan bestaande entiteiten of aan entiteiten die werden opgericht in het kader van de globale reorganisatie van Vlaamse overheid. De cel Wetskwaliteit is in geen enkel beleidsdomein een afzonderlijke entiteit. Dit is o.a. het gevolg van de voorwaarde bij het begrotingsakkoord dat alle initiatieven verbonden aan de oprichting van de cellen voor wetskwaliteit op een budgetneutrale wijze dienden opgevangen te worden.
- De functie van cel wetskwaliteit werd in 3 beleidsdomeinen (MOW, RWO en WSE) toevertrouwd aan een 'juridische dienst'. Deze heeft naast het opstellen van regelgeving verschillende andere taken (juridisch advies, geschillen, ...). De functie van cel wetskwaliteit werd in 3 beleidsdomeinen (FB, WVG en iV) toevertrouwd aan een 'centrale beleidsafdeling' die zowel de algemene beleidscoördinatie als de coördinatie van het wetgevingsbeleid in haar takenpakket opneemt.
- Het is niet precies bekend hoeveel personeelsleden/VTE tewerkgesteld zijn in de cellen wetskwaliteit. Dit heeft te maken met de diverse structuur van de cellen wetskwaliteit en met een gebrek aan duidelijkheid over het takenpakket.
- De meeste cellen wetskwaliteit zijn betrokken bij centraal gestuurde initiatieven m.b.t. het reguleringsmanagement (RIA, administratieve lasten, formulieren). In de meeste beleidsdomeinen nemen de cellen wetskwaliteit een coördinerende rol m.b.t. de nulmetingen voor administratieve lasten (LNE, OV, WVG, EWI, iV, LV, WSE, MOW, CJSM). Slechts weinig cellen wetskwaliteit zijn formeel belast met de opvolging van de regelgeving in andere beleidsdomeinen of andere bestuursniveaus.
- De werking en meerwaarde van de cellen zou sterk gebaat zijn met expliciete steun van de minister en van de leidinggevende ambtenaren binnen het beleidsdomein om op een permanente basis te investeren in reguleringsmanagement en in de dienstverlening door de wetgevingscellen, wanneer de cellen voldoende tijd/middelen krijgen om zich toe te leggen op de opmaak van kwaliteitsvolle regelgeving en om de nodige capaciteiten te ontwikkelen, wanneer de opmaak van regelgeving meer *projectmatig* zou worden aangepakt met een multidisciplinair team, en wanneer de rol van een cel wetskwaliteit aanvaard wordt door de andere entiteiten van het beleidsdomein (en niet als een aantasting van de eigen werking wordt beschouwd).

88 **Rapportages van de RIA-kwaliteit.** Om de bewustwording en verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen te vergroten, voerde de dienst wetsmatiging '*maatstafconcurrentie*' in: per kwartaal verspreidt zij een rapport waarin de kwaliteit van de RIA's (samen met andere indicatoren) in een beleidsdomein wordt vergeleken met het gemiddelde voor alle beleidsdomeinen. Bovendien is de regering verplicht om twee keer per jaar een *rapport aan het Parlement* te bezorgen met een overzicht en bespreking van de

kwaliteit van de RIA's en het RIA-systeem. En sinds maart 2008 worden alle definitieve RIA's volledig op het internet gepubliceerd in een RIA-databank. Concreet worden na de eerste principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier de regeringsbeslissing, de ontwerpregelgeving en de bijhorende RIA actief openbaar gemaakt via de boordtabellen regelgeving in opmaak op de website van de dienst Wetsmatiging (zij het niet op een gebruiksvriendelijke manier).

89 **RIA-opleidingen.** Om RIA-deskundigheid op te bouwen werden eind 2004 en begin 2005 *RIA opleidingen* van één dag georganiseerd. In 2006 moesten die opleidingen stopgezet worden door het grote personeelsverloop binnen de dienst wetsmatiging en een verlies aan opleidingscapaciteit. Wel organiseerde de dienst Wetsmatiging in 2006 sessies per beleidsdomein waarin ervaringen en knelpunten met RIA konden worden uitgewisseld. Eind 2009 start een nieuwe driedaagse opleidingscyclus. Die wordt verzorgd door het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) in opdracht van de dienst Wetsmatiging en het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO). Er zijn sessies over de doelstellingen en basisprincipes van RIA (7u), alternatieven van en voor traditionele regulering (3,5u), methodieken voor effectenanalyse (3,5u), het Europese IA-systeem en de link met de Vlaamse RIA's (3,5u), en empirische onderbouwing door consultatie en datacollectie (3,5u). De opleidingen werden ook opengesteld voor politici en ambtenaren van het Vlaams Parlement en voor leden en medewerkers van de strategische adviesraden. Voor kabinetsmedewerkers werden afzonderlijke informatiesessies gepland.

90 **Interinstitutioneel akkoord RIA.** "Last but not least" werd op 4 februari 2009 een "*interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse*" (IIA-RIA) ondertekend tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering, de SERV en de strategische adviesraden. Dit akkoord heeft geen juridisch bindend karakter maar moet worden gezien als een intentieverklaring. In de overeenkomst de instellingen bevestigen de partijen de positieve bijdrage die RIA kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en dat met RIA wordt beoogd de empirische onderbouwing in het besluitvormingsproces te versterken, de samenwerking tussen beleidsdomeinen te bevorderen en de transparantie van het beleid te vergroten. Ze benadrukken tevens de belangrijke rol van RIA als instrument voor het bereiken van de "Lissabondoelstellingen", van "Goed Bestuur" (Good Governance) en van een evenwichtige en duurzame ontwikkeling. Met de overeenkomst willen de partijen de inhoudelijke kwaliteit en de meerwaarde van RIA versterken door enkele algemene beginselen inzake RIA te herhalen en te benadrukken (zie kader 5.5) en zich te engageren om elk op hun niveau en rekening houdend met ieders opdracht en bevoegdheden RIA te gebruiken.

De overeenkomst gaat ook in op de samenwerking tussen de betrokken instanties rond RIA: de actieve openbaarmaking door de Vlaamse Regering van haar RIA's via de RIA-databank en de halfjaarlijkse rapportage aan het Vlaams Parlement van de resultaten van de kwaliteitscontroles op de RIA en de gebruikte beoordelingscriteria worden bevestigd; de Vlaamse Regering verbindt zich ertoe om indien gevraagd de RIA toe te lichten, te verduidelijken en de gebruikte gegevens, methodes en wetenschappelijke inzichten ter beschikking te stellen van het Vlaams Parlement, de SERV en de strategische adviesraden; de opleidings- en vormingsmodules worden open gesteld voor medewerkers van het Vlaams Parlement, de SERV en de strategische adviesraden enz. In de context van het akkoord wordt er een Technische Groep opgericht, bestaande uit de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Die groep zal toezien op de uitvoering van het akkoord en zal fungeren als een forum voor de uitwisseling van informatie en beste praktijken op het gebied van de RIA. De groep kan ook overleggen over andere thema's die kunnen bijdragen aan een goede toepassing van de RIA, zoals over implementatie van Europese regelgeving, regelgevingsagenda's, consultaties van doelgroepen en belanghebbenden, de monitoring en evaluatie van regelgeving, e.d. Binnen de twee jaar zullen de partijen van het akkoord samen de balans opmaken van de vooruitgang, en het akkoord waar nodig aanpassen om de RIA verder te ontwikkelen.

91 **Vlaamse RIA's voor Europese regelgeving.** In het Vlaams regeerakkoord van juli 2009 wordt aangekondigd dat de Vlaamse Regering samen met het Vlaams Parlement verder zal investeren in een

proactieve opvolging van het Europese beleid en de regelgeving. “Ze maakt impactanalyses van ontwerpen van nieuwe Europese regelgeving en zorgt voor een correcte en snelle omzetting naar Vlaamse regelgeving. De Vlaamse Regering werkt in het kader van haar Europees beleid efficiënt samen met de andere deelstaten en het federale niveau en communiceert op transparante wijze over haar beleidskeuzes.”

#### Kader 5.5: Enkele citaten uit het interinstitutioneel akkoord rond RIA

“De RIA is voor de instellingen een hulpmiddel om tot weloverwogen besluiten te kunnen komen op grond van een zorgvuldige beoordeling van de in de RIA gepresenteerde feitelijke vaststellingen en gegevens. Zij neemt in het democratische besluitvormingsproces in geen geval de plaats in van de politieke beslissing.”

“De instellingen vinden dat de RIA een geïntegreerd en evenwichtig beeld moet geven van de mogelijke maatschappelijke effecten van de ontwerpen van besluit en ontwerpen van decreet binnen het huidige toepassingsgebied, steeds in vergelijking met inhoudelijk relevante alternatieven. Één van de relevante, te onderzoeken alternatieven is steeds géén wetgevingsinitiatief te nemen. In een RIA moeten de positieve en negatieve effecten op korte en lange termijn geanalyseerd worden, met inbegrip van de gevolgen op het gebied van de coherentie van de regelgeving en de begroting. De RIA moet aangeven op welke manier data werden verzameld.”

“Tijdens het RIA-proces moeten in een vroege fase de aanleiding en het doel van de regulering duidelijk worden aangegeven. De onderlinge vergelijking van opties en de keuze van het beleidsinstrument moet steunen op de uitgevoerde effectbeoordeling. Ook de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd, gehandhaafd, opgevolgd en geëvalueerd, moet in de RIA aan bod komen.”

“De instellingen achten het van cruciaal belang dat de RIA van wetgevingsinitiatieven objectief en omvattend is. Zij stoelt op de beschikbare informatie die zoveel als mogelijk nauwkeurig, kwantitatief en volledig is en geeft tevens de lacunes in de empirische onderbouwing of de feitelijke gegevens aan. Met een objectieve en omvattende analyse wordt bedoeld dat de RIA meer moet zijn dan enkel een verantwoording van het initiatief, maar moet gaan om een afweging en onderbouwing van redelijke en evenwaardige beleidsinstrumenten. Ook moet de analyse getuigen van zin voor evenredigheid en zich concentreren op de oogmerken en doelstellingen van het voorstel.”

“Wanneer de doelgroepen en andere betrokkenen van de regelgeving geraadpleegd worden, zorgt de Vlaamse Regering ervoor dat deze raadpleging gebeurt overeenkomstig de EU-minimumnormen voor raadpleging (opgenomen in de handleiding RIA) of hieraan gelijkwaardige raadplegingsnormen, en dat de RIA's de weerslag van deze raadpleging bevatten. De raadpleging van de SERV en de strategische adviesraden gebeurt conform de decretaal verankerde procedures.”

## 5.2. Consultatie

### 5.2.1 Conclusies van evaluaties

92 Er zijn door of op initiatief van de Vlaamse regering zelf nog maar weinig evaluaties gebeurd van het consultatiebeleid en de consultatiepraktijk in regelgevingsprocessen. De Vlaamse overheid houdt daarover ook weinig of geen informatie bij. Wel zijn er evaluaties geweest – de ene al meer uitvoeriger dan de andere – door onder andere de SERV, het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV II), de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, internationale experts (review Jacobs&Associates), en de OESO. Alle resultaten wijzen in dezelfde richting en halen dezelfde pijnpunten aan.

93 SERV. Uit de internationale benchmarking die de SERV in 2007 uitvoerde, bleek dat de achterstand van Vlaanderen op het vlak van waarborgen voor transparantie en consultatie in de beleids- en regelgevingsprocessen aanzienlijk is. Ook de beleidspraktijk is volgens de SERV sterk voor verbetering vatbaar: regelgevingsprocessen zijn in Vlaanderen ondoorzichtig en gesloten; consultaties gebeuren te laat, te wei-

nig, binnen een te krappe tijdsspanne en niet steeds op de meest geschikte manier. De belangrijkste vaststellingen van de SERV uit onderzoek en uit de beleidspraktijk worden samengevat in kader 5.6. De SERV beklemtoonde dan ook de nood aan “een daadwerkelijke en fundamentele verbetering van de transparantie, consultatie en verantwoording door de uitbouw van een echt consultatiebeleid en een nieuwe beleidscultuur”. Een kernpunt moet volgens de SERV in elk geval zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig moeten gebeuren, niet nadat de beslissingen de facto al zijn genomen. Vandaag gebeuren consultaties doorgaans na de 1e principiële goedkeuring van een dossier door Vlaamse regering. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt echter vóór die eerste principiële goedkeuring. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden<sup>126</sup>. Dat is niet alleen een verspilling van mensen en middelen doordat adviezen te weinig doorwerken, maar creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming. De SERV wees erop dat in andere landen en op federaal niveau consultaties meestal plaatsvinden in de voorbereidingsfase van de regelgeving, voorafgaand aan de politieke besluitvorming.

#### Kader 5.6: Consultatie en advies: enkele vaststellingen uit onderzoek en de beleidspraktijk<sup>127</sup>

- Inspraak komt dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces. Dat is in elk geval zo bij de formele raadpleging van de strategische adviesraden, die pas formeel worden geraadpleegd na de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door Vlaamse regering, op een moment dat het kantelpunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie voorbij is, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden (zie tevens stromschema in bijlage 1).
- Minimumtermijnen voor advies en consultatie zijn relatief kort in vergelijking met andere landen (waar minimumtermijnen vaak rond 8 tot 12 weken liggen). Adviesraden worden bovendien regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermijn 5 dagen of 10 dagen al naargelang de adviesraad). Ter illustratie: Tijdens de vorige legislatuur (2004-2009) kreeg de SERV gemiddeld 27 dagen om een advies te geven. In het eerste jaar van de legislatuur was dit korter (gemiddeld 23 dagen). 28% van de adviesvragen viel in een vakantieperiode (kerstreces of zomerreces). In 2008 bedroeg dit aandeel zelfs 38%. Voor wetgevingsdossiers werd gemiddeld minder tijd gegeven om te adviseren dan voor andere dossiers, en voor decreten (24 dagen) minder dan voor besluiten (28 dagen). Voor 70 dossiers of 18% van de adviesvragen heeft de regering hoogdringendheid ingeroepen (adviestermijn 10 dagen of minder). Dit percentage lag voor decreten op 26% (1 op 4), en was in sommige jaren van de legislatuur nog hoger: 31% (1 op 3) in 2006-2007 en 2008-2009 en zelfs 47% (1 op 2) in 2004-2005<sup>128</sup>.
- Consultatie van adviesraden verloopt ook om andere redenen vandaag niet optimaal. Zij worden dikwijls geconfronteerd met kleine dossiers en zijn periodiek overbelast door een gebrek aan planning van de regelgevingsagenda.
- Veel wetgeving en beleid komt tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie, terwijl ze inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten<sup>129</sup> (zie ook stroomschema in bijlage 1). De meest uitgewerkte regelingen bestaan in Zwitserland, Zweden, de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
- Het informele overleg met belangen- en lobbygroepen is ondoorzichtig en leidt gemakkelijk tot ‘regulatory capture’.
- Er wordt weinig gebruik gemaakt van het palet aan mogelijkheden en technieken om doelgroepen te consulteren. Er zijn goede voorbeelden. Maar die hangen dikwijls af van persoonlijk initiatief. In vergelijking met andere landen worden vooral mechanismen van *open consultatie* weinig gebruikt (bv. “notice and comment”, internet, ...) <sup>130</sup>. De beste voorbeelden kunnen worden gevonden in het Verenigd Koninkrijk, Canada, Denemarken, Polen en de Europese Commissie.
- De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist. De nieuwe vormen van consultatie missen ook vaak de nodige richtlijnen of waarborgen zodat ze niet altijd op een efficiënte, transparante en evenwichtige manier plaatsvinden.
- Nieuwe instrumenten om de transparantie te vergroten, zoals een publieke regelgevingsagenda of het gebruik van conceptnota’s of witboeken zijn nog weinig ingeburgerd.
- De meeste RIA’s maken tegenwoordig melding van consultatie van doelgroepen, maar slechts een minderheid van de RIA’s geeft effectief inzicht geeft in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden

gemaakt. Het deel consultatie maakt geen deel uit van de “verplichte” aandachtspunten in een RIA die de dienst wetsmatiging beoordeelt.

- Er is een gebrek aan feedback en motivering na de fase van advisering. Ministers bereiden gewoonlijk wel een reactie op de ontvangen adviezen voor, maar dit is ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering. Adviesraden en Parlement ontvangen deze reactie zelden of nooit van de regering.
- Het gebeurt frequent dat 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<sup>131</sup>. Schattingen geven aan dat het gaat om ongeveer de helft van alle aangenomen voorstellen van decreet<sup>132</sup>. Andere veel gebruikte mechanismen om wetgeving via een spoedprocedure of zonder veel consultatie wetgeving te laten goedkeuren, zijn programmadecreten, verzameldecreten en oneigenlijke parlementaire amendementen op programmadecreten en verzameldecreten<sup>133</sup>.
- De politieke en ambtelijke ‘elite’ is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Daardoor heeft de Vlaamse overheid geen echt consultatiebeleid en laat de organisatie van de overheid globaal genomen nog niet toe om een echte beleidsdialoog op te zetten met stakeholders (Onderdelen van een dergelijk beleid in andere landen zijn een specifieke consultatiehandleiding en –richtlijnen, maatregelen om de opmerkingen van stakeholders publiek te maken, maatregelen om beleidsmakers te verplichten om schriftelijk te reageren op de ontvangen opmerkingen, opname van de resultaten van consultaties in RIA’s en voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen. In Vlaanderen is daarvan enkel de opname van de resultaten van consultaties in RIA’s voorzien. Het gidsland is hier opnieuw het Verenigd Koninkrijk. Naast de richtlijnen en regels die zijn opgenomen in de “Code of Practice on Consultation” zijn er in het Verenigd Koninkrijk ook “consultation coordinators” per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties en publiceren de departementen een jaarverslag over hun consultatiepraktijk).
- Het gevolg van dat alles is dat de beleidsvoorbereiding vaak een ondoorzichtig pad volgt, een gebrek vertoont aan beleidsontwerpende informatie, aan overleg en aan een evenwichtige inbreng van actoren.

94 Jacobs&Associates. Cordova en Jacobs kwamen in hun doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid tot dezelfde conclusies<sup>134</sup>. Zij beklemtoonden in hun rapport de belangrijke rol van consultaties en van adviesraden in het regelgevingsproces<sup>135</sup>. Tegelijk stellen ze evenwel heel wat verbeterpunten vast (“*public consultation is not working properly*”). Het belangrijkste is dat consultaties in Vlaanderen vandaag te laat komen in het regelgevingsproces, en daardoor zorgen voor langere doorlooptijden<sup>136</sup>. Cordova en Jacobs wijzen tevens op het gebrek aan tijdige en betekenisvolle consultatie binnen de overheid zelf, tussen overheidsdiensten<sup>137</sup>. Zij zijn bijgevolg van oordeel dat het systeem en de procedures vandaag om verschillende redenen niet efficiënt en effectief zijn en menen dat vroeger moet worden geconsulteerd, met meer ruimte voor daadwerkelijke impact<sup>138</sup>, via adviesraden maar ook via andere consultatiemethoden, en vooral dat er nood is aan een stroomlijning en betere planning van de regelgevingsprocessen en aan het vastleggen van principes en minimumnormen voor consultatie<sup>139</sup>.

95 ICW. Popelier e.a. (2007) toetsten de praktijk aan enkele ‘best practices’ inzake consultatie (zie kader 5.7), en kwamen tot de vaststelling dat de impact van formele adviesorganen eerder beperkt is: ze leiden zelden tot het schrappen of fundamenteel wijzigen van ontwerpregelgeving, wellicht doordat adviesorganen te laat in de wetgevingsprocedure worden geconsulteerd. Zij stellen tevens vast dat er over de impact van *informele* consultaties weinig of geen transparantie bestaat. In Vlaanderen wordt zelden gewerkt met een specifiek consultatiedocument (in tegenstelling met de praktijk in bv. het VK, binnen de OESO of de Europese Commissie) of met open<sup>140</sup> en gerichte<sup>141</sup> consultaties, verlopen consultaties veelal niet gestructureerd<sup>142</sup> en is er weinig feedback<sup>143</sup>. Zij besluiten dan ook dat er nog geen sprake is van een echt consultatiebeleid<sup>144</sup> en menen dat het opnemen van een consultatieverplichting en de formulering van consultatiecriteria niet zullen volstaan om tot een goede consultatiepraktijk te komen. “Een zekere mate van ‘proceduralisering’, in de vorm van beleid, opleidingen en monitoring is wenselijk”.



### Kader 5.7: Best Practices inzake consultatie (Popelier e.a. 2007)

1. Zorg voor een open, evenwichtige maar afgebakende consultatie, waarin alle stakeholders of belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en betrokken.
2. Richt consultatie in doorheen het gehele besluitvormingproces. Vang de consultatie aan in een vroege fase van het besluitvormingproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.
3. Kies een consultatietechniek die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.
4. Voorzie in een redelijke termijn voor de consultatieronde, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.
5. Zorg voor een lage drempel voor deelname aan consultaties.
6. Wees informatief, duidelijk en beknopt over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.
7. Wees transparant wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.
8. Geef feedback aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.
9. Kader consultaties in een consultatiebeleid, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.
10. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend wetgeving- en evaluatiebeleid.

96 OESO. De OESO komt na een toetsing van de Vlaamse situatie aan de internationale beste praktijken tot soortgelijke conclusies: “*Belgian governments have a commitment and a large number of requirements to consult, but there is often an important gap between principles and practice. (...) Belgian governments lack a clearly defined consultation policy and supporting code of good practice to lend strength and visibility to consultation*”. Zij waardeert de oprichting van strategische adviesraden als een instrument om de consultatie van stakeholders te institutionaliseren<sup>145</sup>, en stelt vast dat er daarnaast steeds meer wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van consultatie en betrokkenheid<sup>146</sup> (zie ook verder). Aan de andere kant ziet de OESO heel wat pijnpunten en ruimte voor verbetering (zie tabel 5.5). Zij stelt voor om verbeteringen te zoeken op drie sporen: betere consultaties via de adviesraden (complexiteit, timing, termijnen, feedback...<sup>147</sup>), nieuwe vormen van (directe) consultatie en opmaak van een consultatiebeleid en consultatiecode.

Tabel 5.5: Knelpunten bij de consultatie van regelgeving en aanbevelingen van de OESO<sup>148</sup>

Knelpunt	Aanbeveling
<i>The timing of consultation exercises comes too late in the decision making process. Governments often consult advisory boards at a very late stage in the drafting process when the political decision to go ahead has already been made (for example after the first reading of the Council of Ministers).</i>	Ensure that consultation exercises are launched at an early stage in the decision making process, before political commitments have been made, and in time to provide useful feedback to the government as an aid to decision making.
<i>Deadlines for responding to consultation exercises are often far too short. Although the rules set reasonable timescales (30-40 days), in practice deadlines for providing responses to consultation exercises are often extremely short (3 days for example) making it very difficult for stakeholders to consult their own constituencies and provide effective comments.</i>	Enforce the rules regarding deadlines, and check that these provide adequate time for stakeholders to prepare effective responses.
<i>Consultation processes do not cover all significant regulations. Currently, secondary regulations are covered somewhat arbitrarily. At the federal level, the government often uses programme-laws as a fast-track procedure for making new regulations, thereby evading the consultation processes. Laws initiated by parliaments (which are sometimes also used to circumvent the formal consulta-</i>	Ensure that all significant regulations are captured by the consultation process, including programme laws, applying rules of proportionality as developed in other European countries (for example...). Consider, in discussion with parliaments, how and to what extent laws initiated by parliaments can be the subject of equivalent robust procedures.

tion processes) are also outside the scope of the system.	
The significant role of ministerial cabinets in rule making undermines the scope for officials to ensure that consultation procedures are observed. The OECD peer review team heard that drafting is often carried out by the ministerial cabinets, which means that consultation procedures may not be applied. Officials in the administration are given little opportunity to check that procedures have been followed, and to take remedial action.	Consider how law drafting can be more firmly established as the responsibility of officials in the administration, subject of course to political and ministerial oversight and direction.
<i>Feedback to stakeholders is not systematic.</i> The OECD peer review team heard that little feedback is provided to stakeholders, and few efforts are made to publicise comments. This was a particular criticism of the social partners and parliament. Parliaments noted that governments are not required to justify how they take account of advice given by bodies such as the Council of State and external stakeholders (for which it was suggested that the answer was a stronger and more complete explanatory memorandum attached to draft bills).	Ensure that systematic feedback is provided on significant stakeholder contributions.
<i>Development of new forms of consultation.</i> The current institutionalised system of consultation limits the active and direct involvement of citizens and businesses in the development of new regulations. (...) To cover this gap in the traditional arrangements, more effort needs to be put into direct consultations with stakeholders, and the development of new forms of consultation needs to be accelerated.	Identify promising avenues for the development of new approaches to consultation, building on experiments that have already worked well. Consider ways in which open consultations can be made an adjunct to the advisory board process, perhaps targeting issues which are especially difficult or wide ranging.
<i>Consultation policy and code.</i> Belgian governments lack a clearly defined integrated policy, code of good practice and guidance material to lend strength and visibility to consultation. Currently, requirements for consultation are not set out in a single document (although governments have adopted the principle of consultation). (...) This means that there are no clearly defined common minimum standards, rules or benchmarks for consultation.	Develop, agree and publicise an enforceable consultation policy and supporting code of good practice that covers all the key elements set out in the more detailed recommendations above (scope, timing, methods, feedback etc). Put the Better Regulation units in charge of coordinating the development of the policy and the code, and of enforcing its application.
<i>Monitoring.</i> Currently, there do not appear to be any sanctions for non compliance with consultation rules and procedures. This aggravates the risk that processes will be ignored.	Consider the establishment of a mechanism to sanction non observance of consultation requirements (for example: the draft will not be considered by the relevant body until the procedures have been satisfactorily completed).
<i>Consultation structures and processes are for the most part intra governmental.</i> Although there are some specific advisory bodies to co-ordinate consultation on policies and related regulations across governments, this does not appear to be an established feature of the system. This aspect, however, is of critical importance for policy areas where competences and rule making powers are split among the different governments but where there may be a shared interest in developing an effective policy and regulatory response (environment for example).	Consider whether there is a need to boost and systematise intergovernmental consultation and shared approaches to public consultation in areas where governments agree on the need for coordination.

97 **Consultatie en doorlooptijden.** De SERV stelde dat het regelgevingsproces vandaag ingewikkeld is en soms lang duurt, en dat moet worden gezocht naar mogelijkheden om het regelgevingsproces te vereenvoudigen en effectiever en efficiënter te maken. In het politieke debat worden lange doorlooptijden van regelgevingsdossiers echter vrijwel uitsluitend toegeschreven aan de adviesfase. De SERV stelde evenwel

vast dat de adviesfase niet de hoofdverantwoordelijke is voor het lange regelgevingsproces. Hij verwees daarvoor naar de analyse die de SERV maakte van de regelgevingsdossiers waarvoor hij om advies werd gevraagd tijdens de vorige legislatuur. De gemiddelde termijn waarbinnen de SERV haar advies aflevert, lag op 29 dagen. Voor decreten waarvoor de volledige procedure werd afgerond is de adviesverlening door de SERV slechts verantwoordelijk voor gemiddeld 12% 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. Die looptijd bedroeg voor de decreten die de SERV adviseerde gemiddeld 233 dagen, oplopend voor sommige dossiers tot meer dan 900 dagen<sup>149</sup>. Daarbij is 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, ...). Van lange vertragingen door SERV-adviesing is dus geen sprake. 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, politieke processen) als in de fase na de advisering door adviesraden (adviesverlening Raad van State, parlementaire procedure ...).

Dat belet niet dat er in de fase van advisering inderdaad mogelijkheden bestaan om het regelgevingsproces te vereenvoudigen en in te korten. Zo is er de vaststelling dat er tussen de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring en de ontvangst van de adviesvraag door de SERV soms veel tijd verstrijkt (gemiddeld 9 dagen). Het gebrek aan planning van de regelgevingsagenda heeft voor gevolg dat de voorspelbaarheid van adviesvragen klein is, waardoor adviesraden zich onvoldoende kunnen voorbereiden op komende adviesvragen. Ook de late fase waarin adviesraden worden geconsulteerd draagt bij tot langere looptijden (cf. supra): doordat men vandaag niet 'de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment' stelt, komen discussies over alternatieve beleidsopties bijvoorbeeld vaak pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorligt. Dat leidt niet zelden tot ofwel grote vertragingen omdat er opnieuw moet worden begonnen (zie voorbeeld in kader 5.8 en in de noten<sup>150</sup>), ofwel tot conflictsituaties waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg.

#### Kader 5.8: "Juiste vragen, juiste moment in de juiste volgorde": de tijdswinst kan aanzienlijk zijn (voorbeeld brownfielddecreet)

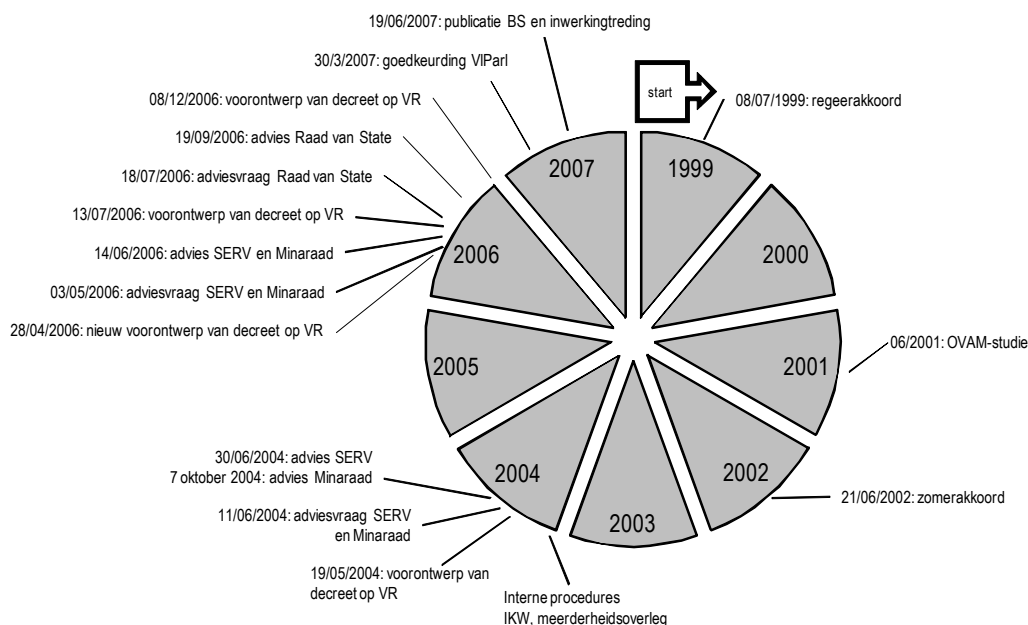
In het regeerakkoord van 8 juli 1999 werd aangekondigd dat er zo snel mogelijk een oplossing zou komen voor problemen zoals woonzones in verontreinigde gebieden en verontreinigde industriegronden (brownfields). In juni 2001 deed de OVAM een studie naar de knelpunten van bestaande Brownfieldprojecten in Vlaanderen. In het zgn. zomerakkoord van 21 juni 2002 (dat de prioriteiten voor de Vlaamse regering inzake milieu en ruimtelijke ordening bevatte), werd binnen de regering afgesproken dat men de brownfieldaanpak zou versnellen. In opdracht van de bevoegde minister werd vervolgens een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een financieringsmechanisme ten behoeve van brownfieldontwikkeling" opgesteld, dat begin 2004 werd voorgelegd voor interkabinettenoverleg (regeringsniveau) en voor meerderheidsoverleg (meerderheidsfracties binnen het parlement). Het uitgewerkte systeem was dat van een "erkenning als brownfieldproject", dat een aantal ondersteunende maatregelen in werking stelt die de ontwikkeling van brownfields moet vergemakkelijken. Na interne procedures (advies Inspectie van Financiën op 08.03.2004, advies dienst wetsmatiging 02.04.2004,...) werd het voorontwerp van decreet op 19 mei 2004 goedgekeurd door de Vlaamse regering en op 11 juni 2004 voor advies voorgelegd aan SERV en Minaraad. De SERV bracht advies uit op 30 juni 2004, de Minaraad op 7 oktober 2004. De adviezen waren vrij gelijklopend: de raden verwelkomden dat er een decreet ten behoeve van brownfieldontwikkeling werd voorbereid, maar meenden dat er in plaats van het voorgestelde erkenningsstelsel een efficiënter en effectiever instrumentarium mogelijk en nodig was. Als gevolg van die adviezen, deed de Vlaamse Regering haar huiswerk over en werd een volledig nieuw decreet opgesteld. In plaats van een erkenning als brownfieldproject werd gekozen voor het afsluiten van brownfieldconvenanten. In de RIA werd dat als volgt gemotiveerd: *"In een eerste versie van voorontwerp van decreet is ervoor geopteerd om brownfieldprojecten te laten erkennen door de Vlaamse Regering. Om te worden erkend zou een project aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Aan die erkenning zouden dan weer een aantal voordelen worden gekoppeld.*

Deze werkwijze vereist echter een grondig uitgeschreven erkenningsprocedure. Dergelijke procedure brengt nu de flexibiliteit, die een Brownfieldproject vraagt, in het gedrang. Om die reden is nagedacht over een snellere, meer wendbare methodiek, waarbij de overheid eveneens stimulerende incentives kan verlenen aan Brownfieldprojecten die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De introductie van de figuur van de convenanten houdt een sterke vereenvoudiging in t.o.v. de initieel uitgedachte piste omtrent de erkenning van Brownfieldprojecten en schept meer flexibiliteit.”

Die nieuwe versie werd door de Vlaamse regering op 28 april 2006 goedgekeurd als voorontwerp. SERV en Minaraad werden daarover op 3 mei 2006 om advies gevraagd. De raden brachten een gezamenlijk advies uit op 14 resp. 8 juni 2006. Vervolgens keurde de Vlaamse regering het voorontwerp – na enkele kleinere aanpassingen – op 13 juli 2006 opnieuw goed met het oog op de adviesvraag aan Raad van State. De Raad van State ontving de adviesvraag op 18 juli 2006 en bracht advies uit op 19 september 2006

Op 8 december 2006 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp definitief goed, waarna het voor behandeling werd ingediend in het Vlaams Parlement. Uiteindelijk werd het decreet door het Vlaams Parlement goedgekeurd op 30 maart 2007. Het werd in het staatsblad gepubliceerd op 19 juni 2007 en trad in werking op dezelfde datum.

Doordat men niet ‘de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment’ stelde, kwam de discussie over alternatieve beleidsopties pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorlag. Dat leidde tot grote vertragingen omdat er opnieuw moest worden begonnen.



De SERV stelde dat een belangrijke administratieve vereenvoudiging van de regelgevingsprocedure zou kunnen worden gerealiseerd door “eRegeren” (een project voor de uitwisseling van dossiers via een elektronisch platform<sup>151</sup>), en dat het mogelijk is om zowel het regelgevingsproces te versterken als de regelgevingsprocedure te vereenvoudigen, *zonder* dat er daarvoor decretale wijzigingen nodig zijn, noch aan het SAR-decreet, noch aan de oprichtingsdecreten van de strategische adviesraden. Het concrete voorstel dat de SERV deed wordt samengevat in kader 5.9.

Popelier e.a. wezen eveneens op de spanning die kan ontstaan tussen snelheid en kwaliteit van politieke besluitvormingsprocessen. Uitgebreide consultatieprocedures kunnen de besluitvorming vertragen en de kostprijs ervan verhogen<sup>152</sup>. Zij stellen dat er steeds een afweging nodig is. Al naargelang het probleem waarmee de wetgever geconfronteerd wordt, moet hij opteren voor een snelle eenzijdige aanpak of voor een uitgebreide dialoog met de burger.<sup>153</sup> De wetgever moet die afweging wel motiveren om de spelregels van de democratie te respecteren. Popelier e.a. menen dat de vraag naar de snelheid van het regelge-

vingproces daarnaast afhangt van de periode die wordt gemeten. Als gemeten wordt tot de datum van publicatie in het staatsblad, komt wetgeving sneller tot stand indien niet vooraf wordt geconsulteerd. Indien daarentegen het moment waarop goede, stabiele wetgeving daadwerkelijk geïmplementeerd is als meetpunt wordt gekozen, dan zou wel eens kunnen blijken dat het mét consultatie sneller kan gaan, omdat bijvoorbeeld minder reparatiewetgeving nodig is. Men dient dus niet enkel te denken aan tijdwinst op korte termijn. Wanneer er onvoldoende draagvlak blijkt te bestaan voor een voorstel, of er belangrijke tekortkomingen zijn, gaat er vaak veel meer tijd (en geld) gemoeid met het rechte trekken daarvan. Consultaties vormen op deze manier beschouwd ook een drempel tegen 'gelegenheidswetgeving' ("ingegeven door de (politieke) waan van de dag"). In die zin kunnen consultaties volgens Popelier e.a. ook als een 'bezinningsperiode' fungeren die erop gericht is om vooraf te reflecteren op nut en noodzaak van een voorgenomen wettelijke regeling gelet op de problemen waarvoor deze een oplossing beoogt te bieden.

### Kader 5.9: Voorstel van de SERV voor de voor de verbetering en vereenvoudiging van de Vlaamse regelgevingsprocedure<sup>154</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 wetgeving in opmaak (*RIO-register*). Dat regelgevingsdossier omvat het voorontwerp van decreet of ontwerp strategisch uitvoeringsbesluit, met de bijbehorende memorie van toelichting en de *ontwerp* RIA. Het is uiteraard wenselijk dat het regelgevingsdossier in kwestie ook politiek gedragen is.
2. Ten vroegste 30 dagen nadat een regelgevingsdossier aan het RIO-register werd toegevoegd, kan het worden geagendeerd op de Vlaamse regering. Van die termijn kan gemotiveerd worden afgeweken. Die termijn is de consultatietermijn.
3. Via een beveiligd systeem is het RIO-register toegankelijk voor ministers, kabinetsleden, gemandateerde ambtenaren, het Vlaams Parlement en de strategische adviesraden. Van zodra een nieuw dossier wordt toegevoegd aan het RIO-register ontvangt iedereen die toegang heeft tot het register daarvan per e-mail een bericht, met daarin een hyperlink naar het dossier in kwestie en een aanduiding van de consultatietermijn.
4. Het regelgevingsdossier dat voor principiële goedkeuring op de Vlaamse regering wordt geagendeerd met het oog op de adviesvraag aan de Raad van State, omvat het definitieve voorontwerp van decreet of ontwerpbesluit, met de bijbehorende memorie van toelichting, de ontvangen adviezen van adviesraden en de definitieve RIA. In die definitieve RIA wordt in het hoofdstuk 'consultatie' ingegaan op de motivering van afwijkingen van de adviezen.
5. Na ontvangst van het advies van de Raad van State, wordt het dossier voor definitieve goedkeuring op de Vlaamse regering geagendeerd met het oog op de overmaking ervan aan het Parlement (ontwerpdecreet en bijbehorende stukken) of publicatie in het Staatsblad (besluiten).

Hierdoor wordt het aantal keren dat een dossier minimaal door de Vlaamse regering moet worden behandeld teruggebracht van 3 naar 2. Dat leidt ertoe dat de agenda van de Vlaamse regering wordt ontlast en dat de procedure wordt ingekort. Door vroeger in het proces te adviseren, vergroot de effectiviteit en de efficiëntie van de advisering en verkorten wellicht de effectieve doorlooptijden. Door dat dynamisch karakter van het RIO-register worden bovendien de administratieve formaliteiten verbonden aan de motiveringsplicht tot het minimum beperkt.

In aanvulling op het basisvoorstel stelde de SERV voor om:

- De periodieke overbelasting van adviesraden, die voor een groot deel te wijten is aan de gebrekkige voorspelbaarheid van adviesvragen en soms leidt tot vragen voor verlenging van adviestermijnen, zoveel mogelijk te vermijden door invoering van een regelgevingsagenda. Een regelgevingsagenda bundelt en verspreidt informatie over de door de verschillende ministers/ministeries geplande nieuwe wetgeving of aanpassingen aan bestaande wetgeving.
- De advisering door adviesraden over ontwerpen van samenwerkingsakkoorden en internationale verdragen van strategisch belang te regelen via een protocol, dat elke legislatuur wordt afgesloten tussen de beleidsraad van een beleidsdomein en de strategische adviesraad (raden), waarin de informatiedoorstroming naar en input van de adviesraad(raden) wordt afgesproken.
- De kwaliteit van de consultatieprocedures, die vandaag soms leidt onder te korte adviestermijnen, consultaties tijdens vakantieperiodes, een weinig transparant of evenwichtig doelgroepenoverleg ... te verbeteren door uitbouw van een echt consultatiebeleid binnen de Vlaamse overheid.

In elk geval wijst de ervaring in Vlaanderen met conceptnota's uit dat tijdige consultatie niet noodzakelijk leiden tot langere doorlooptijden, en de eventuele extra tijd ook extra meerwaarde geeft in de vorm van een groter draagvlak, meer stabiele regelgeving en meer tevreden 'klanten'.

98 **Steun van stakeholders.** Andere adviesraden zoals de Strategische adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest) en de Minaraad hebben er eveneens op gewezen dat inspraak vandaag dikwijls te laat in het besluitvormingsproces komt<sup>155</sup>, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden<sup>156</sup>, en dat er een gebrek is aan feedback en motivering na de fase van advisering<sup>157</sup>. In de memoranda die verschillende stakeholders opmaakten naar aanleiding van de Vlaamse en Europese verkiezingen van 7 juni 2009, is de vraag naar een bijsturing van de beleidscyclus en het regelgevingsproces prominent aanwezig, met vragen naar een verdieping en versterking van participatieprocessen, een grotere betrokkenheid van het middenveld bij elke fase van de beleidscyclus, het werken met visie- of discussienota's of – naar het voorbeeld van Europa – met wit- en groenboeken, tijdige betrokkenheid van de strategische adviesraden en gemotiveerde feedback vanuit kabinetten en administraties op hun adviezen, enz. Het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving pleitte er eveneens voor om participatie in het wetgevingsbeleid te versterken en stelde onder andere een meer doorgedreven gebruik van *groenboeken en witboeken voor*. “Dit moet leiden tot een echt consultatiebeleid met duidelijke richtlijnen, minimumstandaarden en verantwoordelijkheden.” De Commissie Efficiënte en Effectieve overheid adviseerde in haar eindrapport een optimalisering van de overleg- en adviesstructuren en stelde dat er een doorbraak kan komen als overleg, consultatie en advies tijdig gerealiseerd worden en als er een betere afstemming is van de overleg- en adviesprocedures op het besluitvormingsproces.

99 **Steun binnen het Vlaams parlement.** Ook binnen het Vlaams parlement groeit het bewustzijn dat de transparantie en consultatieprocessen in Vlaanderen anders en beter georganiseerd moeten worden. Concreet kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de vraag om inzicht te krijgen in de reactie van de regering op de uitgebrachte adviezen van de strategische adviesraden<sup>158</sup>, het interinstitutioneel akkoord rond RIA (cf. supra) en naar de recente beleidsverklaring van de voorzitter van het parlement. Die bevat expliciete verwijzingen naar “het parlement in een vroeger stadium bij de regelgeving betrekken door te werken met visienota's, witboeken en groenboeken”, “per commissie een planning opstellen met de aangekondigde ontwerpen en andere regeringsinitiatieven, eigen parlementaire initiatieven, en (...) evaluatieverslagen en rapporten van adviesraden”, en “toegang voor het Parlement tot de databank met regeringsbeslissingen”...<sup>159</sup>. Door de paraparlementaire instelling IST (Instituut voor Samenleving en Technologie) werd bovendien al heel wat ervaring opgedaan met specifieke, ‘nieuwe’ vormen van consultatie en werd een handleiding voor consultatie- en participatietechnieken gepubliceerd<sup>160</sup>.

## 5.2.2 Recente wijzigingen en beleidsbeslissingen

100 De Vlaamse regering heeft enkele maatregelen genomen en initiatieven in het vooruitzicht gesteld die kunnen bijdragen aan de versterking en verbetering van consultatieprocessen, al zijn de vorderingen gering en is de impact ervan in de praktijk voorlopig beperkt.

101 **Pact 2020, IIA-RIA en regeerakkoord.** In het Pact 2020 heeft de Vlaamse regering het engagement opgenomen om “alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken” en om “de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen.” De Vlaamse regering engageerde zich bovendien in het interinstitutioneel akkoord rond RIA om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen, en RIA's te gebruiken om ver-

slag uit te brengen over de weerslag van de raadpleging. Ook in het Vlaams regeerakkoord is er aandacht voor 'participatief beleid'. Er wordt aangekondigd dat de Vlaamse overheid in dialoog moet gaan met alle maatschappelijke actoren en deze maatschappelijke betrokkenheid meer moet inbouwen in haar beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De Vlaamse Regering zal "de reële participatie van het maatschappelijk middenveld in haar beleidsprocessen versterken en de inbreng van strategische adviesraden in een vroege fase van de beleidsvorming valoriseren".

102 **Regelgevingsagenda.** De regering besliste op 16 mei 2007 om een regelgevingsagenda in te voeren (cf. supra). Die wordt gezien als een centraal instrument voor coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving. De dienst wetsmatiging stelde een sjabloon ter beschikking waardoor de beleidsdomeinen worden aangemoedigd om naar het voorbeeld van de Europese Commissie 'roadmaps' of projectplanning te gebruiken bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Ervaringen in andere landen leert dat vooral de kwaliteit en impact van consultaties hiervan profiteren.

103 **Uitbreiding van de adviesvraagplicht.** Het decreet op de strategische adviesraden heeft de verplichting van de Vlaamse regering om adviesraden om advies te vragen uitgebreid van voorontwerpen van decreet naar voorontwerpen van decreet en ontwerpen van strategische uitvoeringsbesluiten, aangezien die laatste inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten. Er moet worden afgewacht hoe de term "strategische uitvoeringsbesluiten" door de regering zal worden geïnterpreteerd.

104 **Feedback op adviezen.** In uitvoering van het decreet op de strategische adviesraden is de Vlaamse regering verplicht om voortaan "aan de strategische adviesraad duiding en toelichting te verstrekken over de beslissing die de Vlaamse Regering neemt inzake dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd". De regering heeft daarbij gesteld dat die motivering niet beperkt mag blijven tot een louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen. Dit zou een vrij fundamentele verbetering zijn van de huidige praktijk. Vandaag bereiden ministers gewoonlijk wel een reactie op de ontvangen adviezen voor, met hier en daar goede voorbeelden van bv. tabellen met een reactie per afzonderlijke bemerking of voorstel van de adviesraad, maar dit is ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering. Adviesraden en Parlement ontvangen deze reactie zelden of nooit van de regering<sup>161</sup>. Met het parlement zou intussen zijn overeen gekomen dat het parlement voortaan alvast de nota's aan de Vlaamse regering zou ontvangen waarin die reacties op de uitgebrachte adviezen zijn opgenomen.

105 **Protocol structurele informatie-uitwisseling.** Volgens het decreet op de strategische adviesraden zal de structurele informatie-uitwisseling tussen de Vlaamse Regering en de strategische adviesraden wordt geregeld in een protocol dat wordt afgesloten tussen de beleidsraden en de strategische adviesraden. Intussen hebben enkele adviesraden al zo'n protocol en hebben andere adviesraden een voorstel van protocol min of meer klaar. Die protocols kunnen een hefboom zijn om op heel wat knelpunten in te spelen, zoals tijdige betrokkenheid, korte adviestermijnen, adviesvragen in vakantieperiodes, organisatie van feedback enz.

106 **Initiatieven en 'experimenten' met tijdig overleg en andere vormen van consultatie.** Tot slot kan erop worden gewezen dat er stilaan meer praktijkvoorbeelden zijn van initiatieven en experimenten met tijdig overleg en andere consultatievormen zoals 'notice and comment', het gebruik van conceptnota's en verslaggeving van inspraakreacties.

Zo maakte de Vlaamse regering meer en meer gebruik van conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken...) 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 (zie kader 5.10). Ook deze praktijk werd doorgaans als zeer positief beoordeeld, zowel door adviesraden en stakeholders als door het Vlaams Parlement. In onderwijs is 'tijdige kennisgeving en tijdig overleg' recent

zelfs een decretale plicht geworden voor fundamentele onderwijshervormingen (zie het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX<sup>162</sup>).

Er werd tevens een voorzichtige start genomen met open internetconsultaties van ontwerp regelgeving (openbare kennisgeving van de teksten en raadpleging van het publiek – m.a.w. ‘notice and comment’). Dat is onder meer gebeurd voor het milieuhandhavingsdecreet en voor de zgn. Vlarem-‘actualiseringstrein’ waar telkens een consultatietermijn van 60 dagen werd gehanteerd. In beide gevallen ging het om een parallelle procedure naast advisering door SERV en Minaraad. SERV en Minaraad ondersteunden deze aanpak in hun gezamenlijk advies aangezien het ging om complementaire processen. De internetconsultatie richtte zich op technische opmerkingen en suggesties van sectoren en technische experts, terwijl de raden advies uitbrachten op het algemeen, strategisch niveau waarop een strategische adviesraad zich in principe bevindt. Na afloop maakte de bevoegde minister een inspraakverslag op, waarin de ontvangen opmerkingen uit de internetconsultatie en het advies stuk voor stuk werden besproken<sup>163</sup>. Overigens kan worden vermeld dat het principe van ‘notice and comment’ op 6 februari 2004 werd ingevoegd in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Alleen is het hoofdstuk waarin dat gebeurde nog steeds niet in werking getreden<sup>164</sup>.

#### Kader 5.10: voorbeelden van conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken) in Vlaanderen

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 al het geval voor de vorige legislatuur bij bijvoorbeeld de voorbereiding van het decreet integraal waterbeleid of de krachtlijnennota voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Tijdens de voorbije legislatuur maakte de Vlaamse regering of individuele ministers zo'n 40-tal conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken), vooral in de beleidsvelden welzijn, onderwijs en werkgelegenheid. Hieronder daarvan een lijst:

Enkele voorbeelden:

- Beleidsdomein welzijn en volksgezondheid: conceptnota woonzorg, conceptnota Vlaams Woon- en Zorgcentrum in Brussel, conceptnota elektronisch dossierbeheer en registratie bij de vertrouwenscentra, conceptnota algemene zorgplicht en rol actoren, conceptnota organisatie van de Vlaamse kinderopvang, conceptnota toegang tot de rechtstreeks toegankelijke hulpverlening, conceptnota 'Een nieuw woon-welzijns- en zorgbeleid voor ouderen in Vlaanderen', conceptnota intersectorale toegangspoort, conceptnota Multifunctionele Centra...
- Beleidsdomein onderwijs en vorming: conceptnota "Kwalificatie en Competenties, de Vlaamse kwalificatiestructuur, een eenduidige ordening van kwalificaties", conceptnota secundair onderwijs, conceptnota basisonderwijs, Conceptnota Leerzorg in het onderwijs, conceptnota voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, Conceptnota volwassenenonderwijs, conceptnota HBO, conceptnota 'Duurzaam naar School', conceptnota financiering hoger onderwijs, conceptnota lerarenopleidingen in Vlaanderen...
- Beleidsdomein werk en sociale economie: Conceptnota deeltijds leren/ deeltijds werken, conceptnota Werkervaring (leerwerkbedrijven en WEP+), conceptnota sociale bemiddeling, , conceptnota toekomstvisie op de werkwinkels, conceptnota werkplekieren, conceptnota inclusief beleid voor mensen met een arbeidshandicap, conceptnota inzake de 'beslissingsprocedure tot toekenning van de bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen voor de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap'...
- Beleidsdomein mobiliteit en openbare werken: greenpaper Mobiliteitsdecreet, conceptnota bestuurlijke verankering van het Vlaamse luchthavenbeleid, conceptnota voor duurzaam woon-werkverkeer...
- Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie: conceptnota 'Naar een nieuw mestbeleid in Vlaanderen', visienota voor de omzetting van de Europese richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid, conceptnota integratie milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning, visienota geurbeleid...
- Andere beleidsdomeinen: conceptnota Basisdecreet Onroerend Erfgoed, Conceptnota Vlaamse Sportinfrastructuur, conceptnota etnisch-culturele minderheden conceptnota over single audit, conceptnota inburgering en integratie, Conceptnota Brusselbeleid, visienota gemeentedecreet, conceptnota implementatie van de geïntegreerde loketfunctie en het accountmanagement...

Tot slot kan worden gewezen op de betrokkenheid van stakeholders bij beleids- en wetsevaluaties – via stuurgroepen, klankbordgroepen, interviews, workshops, enquêtes ed – al is het moeilijk om daarop een goed zicht te krijgen. In de context van het wetgevingsbeleid zelf kan worden vermeld dat vereenvoudigingsprojecten werden geselecteerd op basis van input van de stakeholders. Zo werden de adviesraden in



2005 gevraagd om een insteek te doen voor het actieplan reguleringsmanagement, en kan worden verwezen naar de campagne 'Samen Vereenvoudigen' (cf. supra).

### 5.3. Administratieve vereenvoudiging

#### 5.3.1 Conclusies van evaluaties

107 Evaluaties van het beleid inzake Administratieve vereenvoudiging gebeurden vooral door de dienst wetsmatiging voor de compensatieregel en de metingen, en door de SERV voor het bredere beleid.

108 Evaluaties van de compensatieregel door de Dienst wetsmatiging. Net zoals voor RIA, evalueerde de dienst wetsmatiging bijna jaarlijks het functioneren van de compensatieregel. Na de start op 1 januari 2005 gold een proefperiode voor alle beleidsdomeinen tot 30 juni 2005, met een evaluatierapport in september 2009 waarna de regering de toepassing van de compensatieregel herbevestigde met een nieuwe evaluatie na één jaar. De tweede evaluatie werd aan de regering bezorgd in december 2006 en leidde tot een herbevestiging van de toepassing van de compensatieregel met een nieuwe evaluatie eind 2007. Tegelijk besliste de regering naar aanleiding van die evaluatie dat wijzigingen van de administratieve lasten altijd gemeten moeten worden, ook wanneer er geen RIA opgemaakt moet worden. De wijzigingen van de administratieve lasten worden dan gerapporteerd in de RIA-paragraaf in de nota aan de Vlaamse Regering. Enkel bij Ministeriële Besluiten en individuele besluiten van de Vlaamse Regering (toekenning van subsidies) worden geen wijzigingen van administratieve lasten gemeten. De derde evaluatie vond plaats in december 2007. Uit die evaluatie bleek dat slechts in 3 op 4 regelgevingdossiers die onder toepassingsgebied van de compensatieregel vallen, de administratieve lasten ook effectief werden gemeten. Waar er werd gemeten, werd de methodiek van het Standaard Kosten Model volgens de dienst wetsmatiging wel goed nageleefd<sup>165</sup>.

Midden 2009 vond een grondigere evaluatie plaats van de compensatieregel door de dienst wetsmatiging in samenwerking met de cellen Wetskwaliteit. De resultaten worden samengevat in kader 5.11. De belangrijkste aanbevelingen van de dienst wetsmatiging betreffen de noodzaak om de focus te verleggen van meten ('meten om te weten') naar verminderen ('weten om te beslissen'), de suggestie om de compensatie niet toe te passen voor een beleidsdomein als geheel maar binnen elke doelgroep, de nood aan maatregelen om de kwaliteit van de meetresultaten te verbeteren, de wenselijkheid om via de compensatieregel toe te zien op de toepassing van het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (cf. formulieren-decreet) en tot slot de vraag naar versterkte politieke steun voor administratieve lastenverlaging.

#### Kader 5.11: conclusies uit de evaluatie van de compensatieregel door de dienst wetsmatiging

- In de huidige toepassing van de compensatieregel ligt de focus op de aanwezigheid van meetresultaten. De noodzaak van de administratieve lasten wordt via de compensatieregel niet in vraag gesteld. Het louter meten om te weten is dan ook niet voldoende om de aandacht voor administratieve lasten bij nieuwe regelgeving te houden. Dit wil echter niet zeggen dat de gedetailleerde meting van de administratieve lasten nutteloos is. De verplichte rapportering over de meting van de administratieve lasten leidt er immers tot aandacht voor de uitvoerbaarheid van de nieuwe regelgeving voor de externe doelgroepen, maar ook voor de (Vlaamse) overheid zelf.
- In de meeste regelgevingdossiers die onder het toepassingsgebied vallen, werden de administratieve lasten gemeten. In enkele dossiers ontbreekt de inschatting van de administratieve lasten echter nog geheel of gedeeltelijk. Doorgaans wordt dit rechtgezet bij de volgende regeringsbeslissing of na contact door de dienst Wetsmatiging met de bevoegde entiteit. De weergave van de administratieve lasten is echter niet altijd even consistent. In sommige dossiers worden de administratieve lasten weergegeven als gemiddelde kost, in andere dossiers dan weer als totale administratieve lasten.
- De methodiek en het begrippenkader van het Standaard Kosten Model om de administratieve lasten te berekenen, wordt doorgaans goed toegepast. Enkel het onderscheid tussen beheerskosten (overheid) en administratieve lasten (doelgroepen) is niet altijd even duidelijk.

- De parameters tijd, tarief en frequentie worden doorgaans onderbouwd ingeschat. De parameter frequentie wordt het minst goed ingevuld. Deze wordt dan aangevuld na contact door de dienst Wetsmatiging met de bevoegde entiteit. De brongegevens van het cijfermateriaal worden echter niet altijd duidelijk vermeld.
- Er is veel interesse in de opleiding 'Meten van administratieve lasten'. Deze opleiding, georganiseerd door de dienst Wetsmatiging in samenwerking met het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO), wordt beschouwd als een goede inleiding. Er is echter nood aan zowel een introductieopleiding als een opleiding voor gevorderden ('op maat' per beleidsdomein/beleidsveld). Bovenal blijkt het meten van administratieve lasten iets dat men al doende moet leren in een concreet dossier.
- De handleiding Meten om te weten werd wijd verspreid. De handleiding is nog steeds van toepassing maar is toe aan een actualisatie. Het ter beschikking stellen van standaarden (o.a. tarieven) in de sjabloon bespaart tijd en zoekwerk. Vragen over de compensatieregel worden via de helpdesk per mail (compensatieregel@vlaanderen.be) of per telefoon beantwoord. De dienst Wetsmatiging zorgt er via de advisering voor dat de wijziging in administratieve lasten bij nieuwe of wijzigende regelgeving kwantitatief in kaart wordt gebracht.
- Bijna alle cellen Wetskwaliteit zijn betrokken bij het uitvoeren van de nulmetingen van administratieve lasten. Ofwel zijn ze actief betrokken bij het uitvoeren van de nulmetingen ofwel zijn ze op de hoogte van het verloop van de nulmeting. De contactpersoon voor de RIA is meestal ook de contactpersoon voor het meten van administratieve lasten. Het is niet altijd even duidelijk of dit ook de persoon is die de meting daadwerkelijk uitgevoerd heeft. Voor de meting moet dikwijls ook informatie opgevraagd worden bij andere diensten/agentschappen.
- De compensatieregel is zo uitgewerkt dat er bij een stijging van administratieve lasten in een concreet regelgevingsdossier niet expliciet moet worden aangegeven op welke manier de stijging gecompenseerd wordt. Het saldo aan compensatiekrediet wordt berekend op het niveau van het beleidsdomein en van minister. Jaarlijks wordt het saldo aan compensatiekrediet per minister berekend en gecommuniceerd. Elk kwartaal wordt het saldo aan compensatiekrediet per beleidsdomein en per doelgroep berekend en gecommuniceerd. Elk kwartaal zijn er echter beleidsdomeinen die een positief saldo aan administratieve lasten hebben. Hoe de compensatie moet toegepast worden, is op dit ogenblik niet formeel vastgelegd. De compensatieregel is eerder bedoeld als een sensibiliseringsinstrument dat ervoor zorgt dat bij de opmaak van nieuwe of wijzigende regelgeving aandacht wordt besteed aan administratieve lasten.

109 Evaluatie door de SERV van de compensatieregel. De SERV merkte in een rapport op dat met de interpretatie van de cijfers uit de compensatieregel sterk moet worden opgelet<sup>166</sup>. Ze slaan immers op metingen van administratieve lasten van ontwerpregelgeving (dossiers principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering). De ontwerpregelgeving moet daarna nog een gans traject afleggen (adviesraden, Raad van State, en ingeval van decreten het parlement). Dat betekent ten eerste dat de uiteindelijke administratieve lasten kunnen verschillen van de gemeten administratieve lasten als de wetgeving nog wordt aangepast of uiteindelijk niet wordt ingevoerd. Ten tweede is er een soms belangrijk tijdsverschil tussen het moment waarop de administratieve lasten worden gemeten en het moment waarop ze realiteit worden<sup>167</sup>. Een andere belangrijke opmerking is dat de metingen van administratieve lasten van nieuwe regelgeving afkomstig zijn van de RIA's. Uit de analyse door de SERV van 46 RIA's (cf. supra) bleek echter dat slechts 1 op 3 RIA's een kwantificering van de administratieve lasten bevatte waar dat relevant is. De kwantificering zelf gebeurde maar in 15% van de gevallen zorgvuldig en volledig. Bovendien werd vastgesteld dat er ook nieuwe regelgeving is waarvoor er geen RIA werd opgemaakt. Het is dan ook begrijpelijk dat er kritiek is op de gecommuniceerde administratieve lastenverlagingen. Een derde nuancering is dat de cijfers gebaseerd zijn op zeer beperkte steekproeven en dus niet toelaten om met een grote betrouwbaarheid te zeggen dat de administratieve lasten €X bedragen.

110 Evaluatie door de SERV van het beleid inzake administratieve vereenvoudiging. Los daarvan leerde de benchmarking van het wetgevingsbeleid die de SERV in 2006 uitvoerde dat Vlaanderen ook op het vlak van instrumenten en maatregelen voor administratieve vereenvoudiging belangrijke stappen voorwaarts heeft gezet en nauw aansluit bij de recente internationale trends en ontwikkelingen (zie kader 5.12): er is in Vlaanderen - net zoals in de grote meerderheid van de 25 onderzochte landen - een expliciet beleid en programma gericht op administratieve lastenverlaging, er zijn vereenvoudigingsprojecten en er zijn unie-

ke loketten voor informatie over administratieve procedures. Hier waren de best presterende landen heel verschillend dan voor de andere indicatoren van het wetgevingsbeleid. Vooral Nederland en Frankrijk en in iets mindere mate Zwitserland bleken goed te scoren. Zij beschikten toen al over bijvoorbeeld unieke loketten waar bedrijven en burgers niet enkel voor informatie over administratieve procedures terecht kunnen, maar ook allerhande vergunningsaanvragen kunnen indienen, alsook over een volledige telling van de administratieve lasten en formaliteiten van alle vergunningen en toelatingen.

#### Kader 5.12: Recente internationale trends en ontwikkelingen inzake administratieve vereenvoudiging<sup>168</sup>

De belangrijkste trends en ontwikkelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- De meerderheid van de onderzochte OESO-landen (19 op 22) heeft intussen een beleidsprogramma gericht op administratieve vereenvoudiging.
- In vergelijking met 2003 wordt administratieve vereenvoudiging in toenemende mate ingebed in het algemene wetgevingsbeleid en regelgevingsproces. Dat uit zich onder andere in het feit dat administratieve vereenvoudiging ook een taak is of wordt van de "oversight bodies", en dat de aandacht voor administratieve lasten geïntegreerd wordt in de RIA. Er zijn nog maar een paar landen, waaronder België, waar het beleid voor administratieve lasten op zich staat.
- Terwijl er vroeger bijna uitsluitend werd gewerkt aan vereenvoudiging van bestaande regelgeving (ex post), wordt altijd meer nadruk gelegd op de bewaking en vermindering van de administratieve lasten van nieuwe regelgeving (ex ante). Zeer veel landen<sup>169</sup> hebben intussen maatregelen genomen om vooraf zoveel mogelijk onnodige administratieve lasten in nieuwe regelgeving te vermijden.
- Kwantificering en opvolging door enquêtes maar vooral door metingen van de administratieve lasten zijn een belangrijk instrument geworden. In 14 OESO-landen gebeuren metingen op een gestandaardiseerde manier, meestal aan de hand van het standaardkostenmodel dat ook in Vlaanderen wordt gebruikt. De focus van de metingen lag in veel landen in de eerste plaats op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, maar momenteel gebeuren ook metingen voor andere doelgroepen waaronder burgers en non-profitorganisaties. Metingen worden bovendien niet alleen gebruikt om de gerealiseerde administratieve lastenverminderingen te meten, maar meer en meer ook om de totale (resterende) administratieve lasten in te schatten en de realisatie van de beleidsdoelstellingen te objectiveren.
- Sommige landen gebruiken een of ander plafond om de groei van de administratieve lasten te beperken of een daling te versnellen. Als de administratieve lasten uitkomen boven dat plafond, zijn compenserende maatregelen nodig. Varianten op die idee bestaan in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Mexico en Vlaanderen.
- Externe commissies of task forces met vertegenwoordigers van doelgroepen spelen een alsmear belangrijker rol in het selecteren van prioriteiten voor administratieve vereenvoudiging en in het behoud van de maatschappelijke steun ervoor<sup>170</sup>. Volgens de OESO is dit in vergelijking met 2003 de meest opvallende trend in de vormgeving van het vereenvoudigingsbeleid.
- Een reeks instrumenten die in 2003 nog betrekkelijk nieuw waren, is intussen ingeburgerd (unieke loketten, webportals...). In toenemende mate wordt administratieve vereenvoudiging gerealiseerd via e-government en worden veel maatregelen inzake e-government ingezet met als hoofddoel administratieve vereenvoudiging, data-sharing en standaardisering. Toch staat het vervullen van transacties langs elektronische weg in veel lidstaten nog in de kinderschoenen. In de meeste gevallen kan er elektronisch informatie worden opgevraagd en is eenrichtingsverkeer mogelijk (bv. downloaden van formulieren). In sommige landen is er tweerichtingsverkeer mogelijk (bv. volledig elektronisch invullen en indienen van formulieren, met authenticatie), maar een volledige elektronische dossierafhandeling is nog zeldzaam. De meeste vooruitgang blijkt te zijn geboekt voor belastingaangiftes.

Toch bleek uit de benchmarking van de SERV ook dat de resultaten op het terrein nog achterop hinken. Diverse indicatoren gaven aan dat België en Vlaanderen erop vooruit gegaan zijn, maar minder sterk dan de meeste andere landen waardoor België zich ondanks de geleverde inspanningen nog altijd achteraan of in de middenmoot het OESO-peloton bevindt. Periodieke enquêtes door het *federaal planbureau* bij ondernemingen en zelfstandigen over de omvang van de administratieve lasten, rapporteren dat, in tegenstelling tot de geschatte cijfers<sup>171</sup>, een meerderheid van de ondernemers vindt dat de administratieve lasten gestegen zijn<sup>172</sup>. Ook in andere landen wordt deze paradox tussen de feitelijke omvang van de administratieve lasten en de beleving ervan regelmatig vastgesteld<sup>173</sup>. De perceptie van de omvang van de administratieve lasten

is evenwel niet onbelangrijk omdat het in belangrijke mate beslissingen van starters en investeerders beïnvloedt.

Mee daardoor is er een aanhoudende vraag van allerhande stakeholders en lokale overheden naar bijkomende inspanningen in Vlaanderen op het vlak van administratieve vereenvoudiging en 'planlastvermindering'. Dat blijkt duidelijk uit de memoranda die zijn opgemaakt naar aanleiding van de Vlaamse en Europese verkiezingen van 7 juni 2009. Daarin blijft de vraag naar administratieve vereenvoudiging zeker niet beperkt tot het bedrijfsleven, maar geldt die voor alle maatschappelijke actoren. Tegelijk wordt die vraag naar een substantiële vermindering van de administratieve lasten vaak gekoppeld aan de vraag naar kwaliteitsvolle regelgeving, kwaliteitsvolle dienstverlening, intelligent gegevensbeheer en informatie-uitwisseling, automatische toekenning van bepaalde rechten, harmonisering van regelgeving, vereenvoudiging van procedures, minder gedetailleerde regelgeving, meer samenwerking tussen bestuursniveaus en meer echte betrokkenheid van de stakeholders zelf.

111 **Evaluatie door de SERV van het werken met actieplannen.** Wat het werken met actieplannen betreft, ondersteunde de SERV in het verleden deze praktijk en de opvolging ervan met voortgangsrapporten reguleringsmanagement om de inspanningen voor de verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving te vergroten, te coördineren en meer zichtbaar te maken<sup>174</sup>. De SERV had dan ook bedenkingen bij de beslissing om in plaats van jaarlijkse actieplannen te werken met een permanent rollend actieplan. De SERV wees op het gevaar dat het 'rollend' karakter van een actieplan de waarde van de actieplannen zelf bedreigt<sup>175</sup>. De SERV meende daarom dat in de eerste plaats grotere zorg moest worden besteed aan de opmaak van het jaarlijkse 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 suggereerde de SERV dat wezenlijke aanpassingen en nieuwe oriëntaties in elk geval via een formele aanpassing van het actieplan zouden gebeuren, zodat er betere waarborgen zijn voor inspraak en openbaarheid.

De SERV ondersteunde verder het voornemen van de regering om tijdens de regeerperiode 2004-2009 te evolueren van centrale actieplannen naar actieplannen per beleidsdomein<sup>176</sup>, al blijft er volgens de SERV nood aan centrale aansturing, coördinatie en ondersteuning, zowel om generieke problemen aan te pakken als om beleidsdomeinoverschrijdende projecten te detecteren en uit te voeren<sup>177</sup>. De SERV suggereerde tevens om naast een jaarlijks voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement ook werk te maken van andere rapportage-instrumenten, met enerzijds een website met projectfiches en anderzijds een bordtabel met beleidsindicatoren<sup>178</sup>.

112 **Betrokkenheid van stakeholders.** De opmaak van de actieplannen verliep aanvankelijk in nauwe betrokkenheid van de stakeholders. Zij konden via de adviesraden of meldpunten vereenvoudigingsprojecten voorstellen. De SERV adviseerde om die bottom up aanpak met aan te vullen 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 en vertegenwoordigers van doelgroepen. Andere landen hebben daarmee immers goede ervaringen<sup>179</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.). De SERV adviseerde daarom om een reeks projecten op te nemen die niet vertrekken van een specifiek probleem in een specifiek stuk regelgeving, maar 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. Verder moet worden vastgesteld dat de betrokkenheid van

stakeholders bij de wijzigingen aan de rollende actieplannen daalde of alleszins minder gestructureerd en transparant verliep dan in de periode 2002-2005. Ook de OESO concludeert dat “public consultation for the selection of priority areas is undeveloped”<sup>180</sup>.

### 5.3.2 Recente wijzigingen en beleidsbeslissingen

113 Met de voormelde conclusies en suggesties werd weinig rekening gehouden. Mee daardoor zijn de dynamiek en transparantie van de vereenvoudigingsprojecten verloren gegaan na 2006: er werden geen actieplannen meer gemaakt, en in december 2007 besliste de Vlaamse regering om het rollend actieplan reguleringsmanagement af te sluiten en te starten met een nieuwe generatie specifieke actieplannen gebaseerd op nulmetingen van de administratieve lasten. Verder zijn er wel nieuwe initiatieven die minder gekoppeld zijn aan het werken met actieplannen, zoals de verbetering van de kwaliteit van de administratieve lasten metingen, het uniek loket, de vereenvoudigingen in het kader van de Europese dienstenrichtlijn, het register en de benchmarking van vergunningen en erkenningen.

114 **Nulmetingen en nieuwe actieplannen.** Naar aanleiding van de beslissing van de Europese Raad dat alle lasten verbonden aan Europese regelgeving tegen 2012 met 25% verminderd moeten worden, en dat de lidstaten elk voor zich binnen hun eigen bevoegdheidsfeer nationale streefcijfers met een vergelijkbaar ambitieniveau moesten vaststellen, besliste de Vlaamse Regering op 29 juni 2007 over te gaan tot het meten met het Standaard Kosten Model van de administratieve lasten verbonden aan de Vlaamse regelgeving.

Niet alle Vlaamse regelgeving werd gemeten. De scope van een nulmeting werd bepaald door de selectie van een doelgroep, of door de 20/80 regel toe te passen (afbakening van de 20% van de regelgeving in een beleidsdomein die verantwoordelijk is voor 80% van de totale administratieve lasten). Die nulmetingen vormen de basis voor de opmaak van actieplannen met concrete vereenvoudigingsprojecten en een reductiedoelstelling per beleidsdomein.

Op 14 december 2007 keurde de Vlaamse Regering een stappenplan goed dat ieder beleidsdomein diende te hanteren bij zijn administratieve vereenvoudiging alsook criteria voor het bepalen van een reductiedoelstelling. De concrete stappen zijn de volgende:

- Voor de meting stelt de dienst Wetsmatiging de simulatietool volgens het Standaard Kosten Model ter beschikking. De meetresultaten worden opgeslagen in de database SAMBAL. Deze resultaten worden ook verwerkt in het jaarlijks voortgangsrapport (zie verder).
- Het eindrapport van de nulmeting bestaat uit een kwantitatief deel met meetresultaten en een kwalitatief deel met suggesties voor vereenvoudiging. De meetresultaten en suggesties tot vereenvoudiging worden in kaart gebracht met behulp van panelgesprekken met de doelgroep.
- De haalbaarheid van de suggesties wordt vervolgens onderzocht door de bevoegde administratie in samenwerking met de dienst Wetsmatiging. Ook bevoegde adviesraden kunnen hierbij worden betrokken. De criteria die de Vlaamse Regering op 14 december 2007 goedkeurde, worden gehanteerd bij het bepalen van de haalbaarheid van de suggesties. De beleidsraad beslist definitief welke suggesties haalbaar zijn.
- Op basis van de nulmeting en het onderzoek naar de haalbaarheid van de suggesties wordt een reductiedoelstelling bepaald. Elke Vlaamse minister formuleert in samenspraak met zijn beleidsraad een reductiedoelstelling per beleidsdomein. Deze reductiedoelstelling is de verhouding tussen het resultaat van de haalbare suggesties en de nulmeting.
- Vervolgens wordt een rollend actieplan met concrete vereenvoudigingsprojecten opgezet. In het rollend actieplan worden alle haalbare suggesties voor administratieve vereenvoudiging vertaald naar concrete projecten en initiatieven. Daarmee geeft het actieplan een volledig beeld van de vereenvoudiging in een beleidsdomein. Er kunnen permanent nieuwe initiatieven en projecten aan het actieplan worden toegevoegd.

- De actieplannen en bijhorende reductiedoelstellingen worden geëvalueerd in een jaarlijks voortgangsrapport. Iedere minister rapporteert jaarlijks over de uitvoering van het actieplan. Het voortgangsrapport is een tussentijdse stand van zaken en geeft weer in welke mate de reductiedoelstelling in 2012 zal gehaald worden. Bij de jaarlijkse voortgangsrapportering wordt ook de reductiedoelstelling geëvalueerd en eventueel bijgestuurd. Alle voortgangsrapporten worden gebundeld door de Vlaamse minister bevoegd voor het reguleringsmanagement en worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Voor de concrete uitvoering werd gekozen voor een gefaseerde aanpak. Zes voorttrekkers (twee beleidsdomeinen en vier entiteiten) voerden een nulmeting uit in de periode september 2007 – april 2008 met ondersteuning door de Dienst Wetsmatiging. Op 15 februari 2008 rapporteerde de dienst wetsmatiging aan de Vlaamse regering over de leereffecten van de nulmetingen bij de voorttrekkers in 2007. Aan de hand daarvan werd de aanpak van de nulmetingen geoptimaliseerd. De resultaten van de nulmeting van de voorttrekkers werden op 13 juni 2008, 27 juni 2008 en 16 januari 2009 aan de Vlaamse Regering overgemaakt (zie tabel 5.6). Tegelijk kregen de voorttrekkers de opdracht om tegen 31 januari 2009 een voortgangsrapport op te stellen.

Tabel 5.6: Resultaten van de nulmetingen en reductiedoelstellingen (voorttrekkers)

Voortrekker	Totaal gemeten administratieve lasten	Reductiedoelstelling actieplan
Agentschap Toerisme Vlaanderen	€ 1.253.368	20%
	Kampeerregelgeving; Hotelregelgeving; Reisbureauregelgeving; Toerisme voor Allen – regelgeving; Toeristische Tewerkstelling; Kustactieplan III; Toeristisch-recreatieve projecten – regelgeving; Koninklijke Maatschappij voor Dierkunde Antwerpen; Toeristische propaganda	
Beleidsdomein WVG	€ 17.835.004	20%
	Departement WSE: Titel van beroepsbekwaamheid; Evenredige participatie op de arbeidsmarkt, Sectorconvenants. Subsidieagentschap WSE: subsidiëring van werknemers in beschutte werkplaatsen; erkenning van beschutte werkplaatsen; infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden; sociale werkplaatsen; aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbrekingen; werkervaringsprojecten WEP-PLUS; VDAB: organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding; tewerkstellingspremie 50+; opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers; verplaatsingen naar en verblijf op plaats beroepsopleiding; tegemoetkomingen inzake sociale hulp op het gebied van de sociale reclassering mindervaliden; stelsel van bedrijfsopleiding met het oog op integratie van personen met een handicap in het arbeidsproces; bijkomende uitgaven voor professionele integratie van personen met een handicap; toekenning loonsubsidie; toekenning Vlaamse inschakelingspremie; erkenning en subsidiëren centra voor beroepsopleiding; erkenning en subsidiëren CGVB's; arbeidstrajectbegeleiding personen met een handicap; Syntra Vlaanderen: Leertijd; Ondernemersopleiding; erkenning en subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en KMO; Subsidiëring van een centrum voor vorming van zelfstandigen en KMO.	
Beleidsdomein WSE	€ 25.490.591	20%
	Administratieve lasten voor voorzieningen aangestuurd door het beleidsdomein WVG.	
Beleidsveld Hoger Onderwijs	€ 4.913.562	10%
	Instellingen voor hoger onderwijs (hogescholen, universiteiten en de ambtshalve geregistreerde instituten) met een selectie van 20% van de regelgeving die 80% van de administratieve lasten veroorzaakt.	
Agentschap Kunsten en Erfgoed	€ 5.017.291	17%
	Afdeling Erfgoed: erfgoeddecreet. De administratieve lasten verbonden aan de procedures opgenomen in het Archiefdecreet en het decreet Volkscultuur zijn gelijklopend aan deze opgenomen in het Erfgoeddecreet. Afdeling Kunsten: Kunstendecreet.	

Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen	€ 6.610.651	33%
	Alle regelgeving, verder opgedeeld volgens verschillende thema's: Sociaal Cultureel Volwassenenwerk, Jeugdverblijfcentra, Vlaams Jeugdbeleid, Lokaal jeugdbeleid, Lokaal cultuurbeleid, Amateurkunsten, Circussen, Podium, Medailles, Leesbevordering, Kader-vorming jeugd, Leesbevordering, Praktijkgerichte opleidingen.	

De andere beleidsdomeinen moesten na de rapportage over de leerervaringen van de voortrekkers eveneens starten met nulmetingen, een reductiedoelstelling formuleren en een actieplan opmaken. Daarnaast komt er ook een actieplan met beleidsdomein- en bestuursniveauoverschrijdende vereenvoudigingsprojecten. De deadlines voor de nulmetingen met een inschatting van reductiedoelstelling (31/12/2008) en voor de actieplannen met reductiedoelstellingen (31/03/2009) werden echter niet gehaald. Wel zijn alle beleidsdomeinen intussen gevorderd en hebben de meeste hun nulmeting afgerond, al is de scope in sommige gevallen voorsnog zeer beperkt (bv. LNE, FB... zie tabel 5.7). Alle nulmetingen en actieplannen zouden afgerond zijn tegen eind 2009.

Tabel 5.7: Resultaten van de nulmetingen en reductiedoelstellingen van de actieplannen (overige)

Entiteit	Totaal gemeten administratieve lasten	Reductiedoelstelling actieplan
DAR	€ 2.468.010,58	Nog niet bepaald
	Scope: regelgeving met informatieverplichtingen voor externe doelgroepen. In totaal werden 18 van de 105 regelgevingdocumenten van het beleidsdomein DAR gemeten. (17%)	
FB	€ 22.780.294,71	Nog niet bepaald
	Scope: Het project werd enkel doorgevoerd voor de Vlaamse Belastingdienst. De scope werd beperkt tot onroerende voorheffing (8%)	
IV	€ 2.856.315,41	Nog niet bepaald
	Scope Agentschap Toerisme Vlaanderen: Kampeerregelgeving; Hotelregelgeving; Reisbureauregelgeving; Toerisme voor Allen; Toeristische tewerkstelling; Kustactieplan III; Toeristisch-recreatieve projecten; Koninklijke Maatschappij voor Dierkunde Antwerpen; Toeristische propaganda; Scope departement Internationaal Vlaanderen: Kunststedenactieplan; Evenementen met toeristisch belang en/of internationale uitstraling; Beleid Centraal en Oost – Europa; Wapens en dual use; Scope Vlaams Agentschap voor Internationaal Vlaanderen (FIT): Subsidies bedrijfspgroepering en gemengde kamers van koophandel; Subsidies voor activiteiten ter bevordering van de uitvoer; Steun voor individuele prospectiereizen, deelname aan groepszakenreizen, reizen in het kader van groepsstanden, reizen om een investering in de eigen onderneming aan te trekken en reizen voor investeringen in het buitenland die geen delocalisatie tot gevolg hebben; Steun voor deelname aan buitenlandse beurzen met internationale uitstraling; Steun voor de aankoop van een lastenboek voor internationale aanbestedingen en voor aanbestedingen van multilaterale instellingen en multilateraal gefinancierde projecten; Steun voor de oprichting van een prospectiekantoor; Steun voor interne technische opleiding ter uitvoering van een afgesloten contract; Steun voor prospectiereizen naar hoofdzetels en regionale zetels van multilaterale instellingen voor projecten die buiten de EER plaatsvinden; Steun voor de aanmaak van productdocumentatie en technische vertalingen ter ondersteuning van exportinspanningen; Steun voor registratie- homologatie en certificatiekosten ter ondersteuning van exportinspanningen; Steun voor de uitnodiging van Vlaanderen van aankopers en decision makers uit niet – EER- landen; Steun voor de huur van een ruimte voor de organisatie van publieke presentaties, modeshows, workshops en seminars in het buitenland; Steun voor ondernemingen die hun intrek willen nemen in een dienstencentrum; Steun aan uitvoer van Vlaamse uitrustingsgoederen naar minder ontwikkelde landen; Subsidies haalbaarheidsstudies bouw – en milieuprojecten.	
EWI	€ 11.801.679,92	Nog niet bepaald
	Scope Agentschap Ondernemen: BVR 4/04/2003 ter ondersteuning van brugprojecten tussen economie en onderwijs; BVR 7/10/2005 tot toekenning van steun voor projecten ter stimulering van het ondernemerschap; BVR 5/09/2003 betreffende Peterschapsprojecten; BVR 16/05/2007 houdende subsidiëring van bedrijventerreinen Scope Departement EWI: BVR 15/09/2006 betreffende de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek Scope de Participatiemaatschappij Vlaanderen NV: Decreet van 6/02/2004 betreffende een waarborgre-	

	<p>geling voor KMO</p> <p>Scope Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek: Reglement inzake mandaataspirant; Reglement inzake mandaat postdoctoraal onderzoeker; Reglement krediet voor deelname aan een congres in het buitenland; Reglement krediet voor een kort verblijf in het buitenland; Reglement krediet voor deelname aan workshops of cursus in het buitenland; Reglement inzake onderzoeksprojecten.</p> <p>Scope Instituut voor Innovatie door Wetenschap en Technologie: BVR 30/04/2004 houdende de oprichting van een programma voor de bevordering van technologietransfer door instellingen van hoger onderwijs; BVR 5/10/2001 tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen; BVR 26/01/2003 houdende de regeling van de toekenning van specialisatiebeurzen door het Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie; BVR 3/10/2003 houdende de instelling van een financieringskanaal voor het strategisch basisonderzoek in Vlaanderen.</p> <p>Scope Herculesstichting: BVR 26/10/2007 betreffende de subsidiëring van onderzoeks- en innovatie-infrastructuur in Vlaanderen.</p>	
	€ 17.995.317,91	Nog niet bepaald
CJSM	<p>Scope (totaal: 22,5% van de regelgeving): Het agentschap SCWJV besliste naar aanleiding van de nulmeting voor het volledige beleidsdomein hun nulmeting uitgevoerd als voortrekker in 2007 te actualiseren.</p> <p>Kunsten &amp; Erfgoed: Kunsten, Cultureel erfgoed.</p> <p>Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen: Sociaal-cultureel volwassenenwerk, Jeugdbeleid, Cultuurbeleid, Circus, Podium, Amateurkunsten, Medailles, Vlaamse gebarentaal, Kadervorming, Leesbevordering, Praktijkgerichte opleidingen.</p> <p>BLOSO: Aanvullende opdrachten sportkampen, jeugdsport en prioriteitenbeleid, Aanvraag erkenning en subsidiëring van sportfederaties, koepelorganisatie en organisaties voor sportieve vrijetijdsbesteding.</p> <p>Vlaams Audiovisueel Fonds: Aanvragen subsidies scenariorsteun, opleidingen, beurzen, ontwikkelings-, productie- en promotiesteun.</p> <p>Departement CJSM: Mediadecreet, Medisch en ethisch verantwoord sporten.</p>	
LV	€ 12.738.200,00	Nog niet bepaald
	Scope: doelgroep Vlaamse landbouwer, beperkt tot de informatieverplichtingen resulterend uit de bevoegdheden van het beleidsdomein Landbouw en Visserij.	
LNE	€ 412.566,60	Nog niet bepaald
	Scope: doelgroepen lokale besturen, netbeheerders en polders en wateringen	
MOW	€ 12.738.200	Nog niet bepaald
	Scope: 2 decreten en de achterliggende uitvoeringsbesluiten, nl. het havendecreet en het decreet personenvervoer over de weg.	
ROW	<i>In opmaak</i>	<i>Nog niet bepaald</i>
	<i>Nulmeting nog niet afgewerkt</i>	
BZ	<i>In opmaak</i>	<i>Nog niet bepaald</i>
	<i>Nulmeting nog niet afgewerkt</i>	
OV	<i>In opmaak</i>	<i>Nog niet bepaald</i>
	<i>Nulmeting nog niet afgewerkt</i>	

115 **Kwaliteit van de administratieve lastenmetingen.** Om de kwaliteit van de administratieve lastenmetingen te verhogen, ontwikkelde de dienst wetsmatiging een databank (SAMBAL - Systeem voor het Actualiseren, Meten, Beheren van Administratieve Lasten) waarin de resultaten van metingen worden opgeslagen. Samen met de afdeling Proces- en Informatiebeheer van het departement Bestuurszaken ontwikkelde de dienst wetsmatiging tevens een simulatietool. Daarmee kunnen de administratieve lasten van ontwerpregelgeving volgens de methodiek van het Standaard Kosten Model correcter ex-ante kunnen worden ingeschat. Bij wijziging van regelgeving baseert de tool zich op de resultaten van de nulmeting van de bestaande regelgeving. De simulatietool maakt ook gebruik van standaardhandelingen, standaardtijden en standaardtarieven.



116 **Beheerskosten.** De Vlaamse regering besliste tevens werk te maken van “interne vereenvoudiging” door niet alleen de ‘externe kost’ (voor de doelgroepen), maar ook de ‘interne kost’ (voor de overheid zelf) van ontwerpregelgeving in rekening brengen: de zgn. beheerskosten. Deze kosten zullen ex ante ook binnen de RIA in kaart worden gebracht.

117 **Uniek loket.** In het kader van de uitvoering van de Europese dienstenrichtlijn werd gewerkt aan de voorbereiding van een uniek loket voor dienstverrichters om via één aanspreekpunt alle procedures en formaliteiten af te wikkelen (aanvragen en verkrijgen van informatie of vergunningen en erkenningen). Het één-loket is een procedurele voorziening, waar geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Aanvragen worden door het één-loket doorgesluisd naar de desbetreffende bevoegde instantie(s). Het één-loket kan ook worden belast met het verlenen van vergunningen, maar de richtlijn verplicht hier niet toe. Wel verplicht de richtlijn ertoe dat de administratieve afhandeling via elektronische weg moet kunnen gebeuren. In mei 2008 besliste de Vlaamse regering dat de front-office (het punt waarmee een dienstverrichter vanuit de Europese Unie met de Belgische Lidstaat in contact moet kunnen treden voor de opstart van de vereiste procedures) het Erkend Ondernemingsloket is. Het Erkend Ondernemingsloket biedt in zijn rol van uniek loket eerstelijnsdiensten aan zoals informatieverstrekking, bijstandsverlening, dossieropvolging en procesuitvoering (o.a. aflevering van vergunningsdocumenten). Deze eerstelijns dienstverlening zal – voor de Vlaamse bevoegdheden althans - ondersteund worden door een tweedelijns dienstverlening voor de complexere vormen van dienstverlening. Deze tweedelijns dienstverlening wordt geleverd door het Agentschap Ondernemen, in overleg en samenwerking met het Contactpunt Vlaams Infolijn van het departement DAR (Diensten Algemeen Regeringsbeleid). Alleszins dienden nog een heel aantal stappen te worden gezet in de verdere uitbouw van het uniek loket. Zij werden opgesomd in een mededeling aan de Vlaamse regering van juli 2008 en mei 2009. Er werd een stuurgroep en een implementatiecel opgericht om het uniek loketconcept tegen einde 2009 te operationaliseren.

118 **Vereenvoudigingen in het kader van de dienstenrichtlijn.** De Europese dienstenrichtlijn bevat in de context van haar toepassingsgebied en van de vrije vestiging van dienstverrichters tevens eisen die aan vergunningstelsels en vergunningsprocedures worden gesteld<sup>181</sup>. De Lidstaten zijn verplicht om een zgn. prescreening van hun regelgeving door te voeren, en vervolgens de relevante regelgeving (positieve lijst) te onderwerpen aan een screening en indien aangewezen een vereenvoudiging in het licht van de drie basisbeginselen van de dienstenrichtlijn (het noodzakelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel). De deadlines vastgelegd binnen de Vlaamse stuurgroep (pre-screening tegen eind maart 2008, screening tegen eind september 2008) werden niet gehaald. Het omzettingproces verloopt ook zeer gesloten en intransparant, waardoor er weinig zicht is op de aanpak en concrete resultaten.

119 **Register en benchmark van Vlaamse vergunningen en erkenningen.** In het kader van 'Vlaanderen in Actie, besliste de Vlaamse regering om uit een internationale benchmark te leren hoe Vlaanderen op vlak van vergunningen en erkenningen presteert ten opzichte van vergelijkbare deelstaten in Europa. “Heel wat Vlaamse vergunningen en erkenningen zijn verantwoordelijk voor administratieve rompslomp. Het is essentieel dat de Vlaamse ondernemingen zo weinig mogelijk tijd en dus ook geld verliezen aan vergunningenprocedures”.

In een eerste fase stelde de dienst Wetsmatiging een register op van alle Vlaamse vergunningen en erkenningen met de bijhorende procedures. De inventarisatie leverde 101 vergunningen en 196 erkenningsstelsels op (zie tabel). Het register wordt actueel gehouden door de Cellen Wetskwaliteit. Verder werden alle ermee belast om voor hun beleidsdomein(en) mee te delen welke vergunningen binnen hun beleidsdomein(en) aan een benchmarkanalyse worden zouden onderworpen. De benchmark zou gebeuren via 'wissellere' (studiebezoek door medewerkers uit de betrokken administraties bij andere administraties in binnen- en buitenland). In een tweede fase werden 21 voorstellen voor benchmarkanalyse geformuleerd en uitgevoerd, al ging het daarbij niet steeds om de meest relevante vergunningen (zie tabel 5.8) en is het onduidelijk tot welke vereenvoudigingen ze hebben geleid.

Tabel 5.8: resultaten van de inventarisatie van Vlaamse vergunningen en erkenningen

Beleidsdomein	Aantal vergunningen	Aantal erkenningen	Som	Vergunningen onderworpen aan benchmark
LNE	33	42	75	1. De natuurvergunningen en de kapmachtingen 2. De leveringsvergunningen voor elektriciteits- en aardgasleveranciers
LV	4	42	46	-
WGG	6	34	40	3. De erkenning van kinderdagverblijven 4. De vergunningen en erkenningen verbondenaan de residentiële voorzieningen en de ambulante diensten.
CJSM	10	23	33	5. De vergunningen en erkenningen voor omroepen en netwerken 6. De erkenning van sociaal-culturele verenigingen, bewegingen en vormingsinstellingen 7. De erkenning van organisaties amateurkunsten 8. De erkenning lokale jeugdverenigingen en landelijk georganiseerde jeugdverenigingen 9. De vergunning voor de uitvoer van cultuurgooederen buiten de Europese Unie 10. De toelating om topstukken buiten de Vlaamse Gemeenschap te brengen
IV	25	4	29	11. De vergunningen voor logies
MOW	16	5	21	12. Het afleveren van attesten voor het vervoer voor eigen rekening 13. De vergunningen zandwinning 14. De vergunningen voor leidingen of lokale instanties
WSE	2	13	15	15. De erkenning van bureaus voor kostenloze arbeidsbemiddeling 16. De arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor buitenlandse werknemers (federale wetgeving) 17. De erkenningen en vergunningen inzake de beschutte en sociale werkplaatsen
OV	0	13	13	18. De erkenning van buitenlandse diploma's 19. De erkenning van opleidings- en begeleidingsverstrekkers in het kader van de opleidings- en begeleidingscheques voor de werknemers (federale wetgeving)
ROW	5	5	10	-
BZ	0	8	8	-
EWI	0	6	6	20. De erkenningen in het kader van BEA 21. De erkenningen in het kader van ARKIV
DAR	0	1	1	-
<i>Totaal</i>	<i>101</i>	<i>196</i>	<i>297</i>	<i>21</i>

120 Goede voorbeelden van administratieve en legistieke vereenvoudiging. Uiteraard zijn er stilaan ook meer en meer voorbeelden van Vlaamse regelgeving die daadwerkelijk werd vereenvoudigd met werkbare resultaten op het terrein zoals lagere administratieve lasten, snellere procedures en meer toegankelijke dienstverlening. Enkele voorbeelden zijn de vereenvoudiging van de rapportageverplichtingen in het beleidsveld wonen, de éénmalige perceelsregistratie in de landbouw, de harmonisatie van de voorkooprechten, de harmonisatie van de aanvraagprocedure voor de bouw- en milieuvergunning, de administratieve vereenvoudiging van de ecologiepremie, de automatische toekenning van sommige rechten zoals de vrijstelling van de afvalwaterheffing voor sociale bevolkingsgroepen enz. Er kan tevens worden verwezen naar proeftuinen en experimenten voor eenvoudige regelgeving en snellere procedures (bv. tijdelijke projecten in onderwijs, regelgevend kader voor brownfieldconvenanten – zie kader 5.13).

### Kader 5.13: Snellere procedures voor brownfieldontwikkeling

Braakliggende of onderbenutte terreinen (brownfields) hebben een groot potentieel voor hergebruik. Vlaanderen heeft immers nood aan bedrijventerreinen en aan terreinen voor huisvesting, recreatie, natuur e.d., terwijl een aantal gebieden die vroeger werden gebruikt voor industriële of commerciële doeleinden er nu verlaten bijliggen. Toch worden deze gronden nog te weinig ontwikkeld. Aanvankelijk werd dit vooral toegeschreven aan de soms hoge herontwikkelingskosten, maar de knelpunten zijn veel ruimer en zich situeren zich op organisatorisch, procedureel en financieel vlak:

- financieel: brownfieldontwikkeling vergt meestal (hoge) bodemsaneringskosten, gekoppeld aan onzekerheid over de rentabiliteit ervan, en kan mee worden belemmerd door financiële lasten ten gevolge van een eventuele leegstandsbelasting, financiële zekerheden, etc.
- procedureel: brownfieldontwikkeling vergt meestal een aanpassing van plannen van aanleg of van ruimtelijke uitvoeringsplannen, alsook een hele reeks andere procedures en formaliteiten (bv. eigendomsoverdracht risicogronden, oriënterend - en beschrijvend bodemonderzoek, bouwvergunning, milieuvergunning, ...).
- organisatorisch: brownfieldontwikkeling vergt meestal een multidisciplinaire aanpak en samenwerking tussen een (groot) aantal partijen en administraties.

Een effectieve aanpak vergt bijgevolg niet enkel financiële ondersteuning, maar een heel pak andere maatregelen op niveau van het 'systeem'. Dat gebeurde via een 'facilitair kader' in het zgn. brownfielddecreet en de beleidspraktijk met volgende maatregelen voor een brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een convenant:

- Oprichting van één loket voor de aanvragen voor goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en steunmaatregelen
- OVAM kan afzien van het stellen van een financiële zekerheid voor de overdrachten van risicogronden
- Er is een vrijstelling van de registratierechten voor de overeenkomsten of eigendomsaanwijzing
- De vergunningsplichtige activiteiten worden van rechtswege beschouwd worden als "werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang" waardoor de behandeling van aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen sneller kan gebeuren
- De procedureregels voor goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een brownfieldproject kunnen op elkaar afgestemd worden, en indien nodig kan afgeweken worden van decreetsbepalingen. Dat geldt met name voor de duur van de behandeltermijnen, de duur van de eventuele openbare onderzoeken, de chronologie van het procedureverloop... (het Vlaams Parlement moet deze afwijkingen wel bekrachtigen).
- Bepaalde openbare besturen kunnen decretaal omschreven ondersteuningsmaatregelen nemen. Zo kan de Vlaamse Regering erfdienstbaarheden tot openbaar nut opleggen die zij noodzakelijk acht voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject.
- Brownfieldontwikkeling wordt als taak voor de PMV ingeschreven. De deelname kan de vorm aannemen van een financiële tussenkomst, een participatie in een PPS-rechtspersoon, of een tussenkomst met betrekking tot de verzekering die kan afgesloten worden ter dekking van de overschrijding van de kosten voor de herontwikkeling van Brownfields of tot afscherming van aansprakelijkheden.
- De feitelijke coördinatie van brownfieldontwikkelingsprojecten gebeurt via een soort 'peterschap' door de aanstelling van een projectmanager die fungeert als draaischijf voor de organisatorische en procesmatige begeleiding van een brownfieldontwikkelingsproject, en die de noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen en administraties stimuleert.

### Noten bij deel 5: Evaluaties en recente beleidsinitiatieven

<sup>100</sup> Cordova-Novion and Jacobs (2004).

<sup>101</sup> SERV (2007)

<sup>102</sup> OECD (2009a).

<sup>103</sup> SERV (2006a).

<sup>104</sup> Dienst wetsmatiging (2009a, 2009b).

<sup>105</sup> De beoordeling was beperkt tot een marginale kwaliteitscontrole. Met name werden 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? Indien aan de vier bovenstaande vragen is voldaan, werd de score 5 gegeven; 4 indien aan drie criteria voldaan werd; enzovoort. Een score 0 werd gegeven als er ten onrechte geen RIA was gemaakt (zie tabel 5 en 6). Wanneer een RIA onvoldoende scoorde voor twee aspecten van de marginale kwaliteitscontrole (een score 3), kreeg de RIA toch nog een "gunstig" eindoordeel.

<sup>106</sup> Terzake zijn er twee vaak voorkomende problemen. Een eerste is dat de opties die worden onderzocht niet relevant zijn, in de zin dat sommige opties eerder 'belachelijke' opties zijn die niemand vraagt, of juridische in plaats van inhoudelijke opties. Een tweede probleem kan zijn dat beleid en beleidsopties op een te laag niveau worden bekeken. Bijvoorbeeld op niveau van elke afzonderlijke maatregel in het kader van expansiesteun een aparte RIA, terwijl een RIA-proces nuttiger zou kunnen zijn op het meer globale niveau van het economisch overheidsinstrumentarium. Of bijvoorbeeld een RIA voor de ondersteuning van groene wamrte, terwijl een RIA-proces nuttiger zou kunnen zijn op het meer globalere niveau van ondersteuning van hernieuwbare energie. In die context merkt Verburggen (2008) op: "Herhaaldelijk blijkt dat belangrijke studiemiddelen worden besteed aan het verkeerd eprobleem of dat met grote ijver wordt gezocht naar de beste baten/kosten ratio op ene veel te klein perceel van het onderzoeksveld. Verruiming van het gezichtsveld tot alle relevante alternatieve oplossingen, tot alle mogelijke scenario's van exogene gebeurtenissen en tot alle aspecten van de uitkomsten van de onderzochte projecten, is dikwijls veel leerrijker dan het uitdiepen van een aantal bijzonderheden."

<sup>107</sup> De nieuwe werkwijze is zeker een verbetering in vergelijking met de vorige werkwijze. Aan de andere kant wees de SERV eerder al op een aantal tekortkomingen. De belangrijkste vaststelling was dat de transparantie over de RIA-kwaliteit sterk is verminderd. De resultaten van de RIA-controles worden niet langer publiek gemaakt, ook niet geaggregeerd per beleidsdomein. Er wordt enkel over gerapporteerd via de indicator "kwaliteit regelgeving". Die geeft echter enkel weer of er voor een dossier het taalkundig en legistiek advies werd aangevraagd en de inhoudelijke RIA-kwaliteit als gunstig werd bestempeld (score van meer dan 50%). Over de exacte scores is er dus geen informatie meer publiek beschikbaar. Verder komen belangrijke aspecten van een RIA zoals consultatie en aandacht voor monitoring en ex post evaluatie niet aan bod in de nieuwe methode.

<sup>108</sup> De Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken bijvoorbeeld stelde in zijn advies van 9 juni 2009 over het voorontwerp van decreet betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking: *"Als één van de oorzaken van het falende document- en archiefbeheer werd toen het ontbreken van een decreet voor publieke archivering in Vlaanderen aangewezen, als alternatief voor de verouderde federale archiefwet van 1955. Er werd daarom beslist een politiek-ambtelijke werkgroep op te richten die een Vlaams, publiekrechtelijk archiefdecreet moest voorbereiden. In opdracht van deze werkgroep werd, voorafgaand aan de totstandkoming van het voorontwerp, een uitvoerige reguleringssimpactanalyse (RIA) uitgevoerd die zich onder andere baseerde op een 'proeve van Vlaams publiekrechtelijk archiefdecreet' opgesteld voor de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen (VVDAD) in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor cultuur, en op een enquête uitgevoerd door de VVSG. Deze RIA vertrekt van een grondige probleemstelling en onderzoekt alle regelgevingsopties. Van elke optie worden de effecten, de baten en lasten en de haalbaarheid onderzocht volgens de methodologie van de Dienst Wetsmatiging. Daarbij werden ook de belangenverteenwoordigers van de lokale en provinciale besturen betrokken en was er een inbreng vanuit de academische wereld. Daarmee levert de Vlaamse Regering een dossier af dat grondig is voorbereid en dat tot stand is gekomen volgens de eigen aanbevelingen voor de opmaak van voorgenomen regelgeving. Dit resulteert in een goed en evenwichtig voorontwerp dat kan rekenen op een ruime consensus. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken hoopt dat deze aanpak tijdens de volgende legislatuur standaard wordt toegepast (ook bij de uitvoering van voorliggende ontwerp)."*

<sup>109</sup> De dienst Wetsmatiging heeft nog maar weinig signalen opgevangen dat de RIA effectief gebruikt werd tijdens besprekingen op het niveau van de Vlaamse Regering (IKW's) of tijdens de parlementaire bespreking. De RIA's worden wel meer en meer gebruikt door de adviesraden tijdens de bespreking van ontwerpregelgeving. De OESO (2009c) stelt in dat verband vast: "The involvement of politicians in rule drafting makes the implementation of impact assessment particularly difficult. Impact assessment is often done too late and becomes an ex post justification for decisions which have already been reached. This often causes implementation problems downstream and requires revisions to the law in the worst cases."

<sup>110</sup> De OESO (2006a) stelt in dat verband: "A lack of people within a department or agency with relevant skills is sometimes offered as an excuse, but the required skills are really no more than those needed for an agency's core policy development function. This underlines a broader and more serious concern that failure to comply with the formalities of a Regulation Impact Statement may reflect a deeper failure to do the policy work necessary to achieve good policy outcomes". Concreet: Als men er in een RIA niet in slaagt om duidelijk aan te geven wat het doel is van de wetgeving die men beoogt of waarom een bepaalde regeling noodzakelijk is, men niet in staat is om aan te geven wat de effecten zullen zijn van die wetgeving in de praktijk, men niets schrijft over hoe men de wetgeving gaat uitvoeren of handhaven en of daar wel voldoende middelen voor zijn, men aangeeft dat men eigenlijk weinig of niet heeft geconsulteerd, enz. dan is het duidelijk dat men eigenlijk regelgeving voorstelt waarvan men niet weet of en hoe die in de praktijk gaat werken en of de kosten niet groter zijn dan de baten.

<sup>111</sup> In Vlaanderen is dit vaak een aanleiding om RIA in diskrediet te brengen. In verschillende andere landen is net door die grotere transparantie dat men erin geslaagd is om politiek en ambtelijk draagvlak te creëren voor de ingrepen die nodig zijn (zie SERV, 2006a).

<sup>112</sup> Dienst Wetsmatiging (2009a).

<sup>113</sup> Dienst Wetsmatiging (2009a) en eerdere evaluaties

<sup>114</sup> SERV (2006a).

<sup>115</sup> SERV (2007).

<sup>116</sup> SERV (2006a)

<sup>117</sup> Motie Nr 1071 (2006-2007). Met redenen omklede motie tot besluit van de op 16 in januari 2007 deur mevrouw Joke Schauvliege in de commissie gehouden interpellatie tot de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid Media en Toerisme, over de evaluatie en bijsturingen van de reguleringsimpactanalyse (RIA). [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)

<sup>118</sup> In het Pact 2020 werd overeengekomen: *‘Vlaanderen voert tegen 2020 een ambitieus programma uit voor betere regelgeving, dat bureaucratische belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt. We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen. We zorgen voor systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Vlaanderen vergroot op proactieve en gemandateerde wijze zijn bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaakt de omzetting ervan in intern recht. De transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding wordt verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld.’*

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld Vlaams Parlement Stuk 15 (2008-2009) – nr. 5-A Zitting 2008 - 2009, 27 november 2008.

<sup>120</sup> Eind 2008 dienden 10 beleidsvelden van de 34 geen regelgevingsagenda in bij het Vlaams Parlement, waarvan 8 geen nieuwe regelgeving planden in 2009, wat betekent dat 2 beleidsvelden van de 34 niet voldeden.

<sup>121</sup> Zie SERV (SERV (2006b)). Zie tevens het voorbeeld van de Amerikaanse “Unified Regulatory Agenda” zoals teogelicht in Van Humbeeck (2007b).

<sup>122</sup> Zie European Commission (2009), bijlage 1.

<sup>123</sup> Vandaag is die informatieuitwisseling tussen en zelfs binnen beleidsdomeinen immers zeer beperkt. Het gebeurt doorgaans pas in een zeer late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor bespreking op interkabinettenwerkgroepen wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt uiteraard de afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk.

<sup>124</sup> Dienst Wetsmatiging ( 2008a)

<sup>125</sup> Dienst Wetsmatiging ( 2008a)

<sup>126</sup> Zie hierover t SERV (2005a).

<sup>127</sup> Cordova en Jacobs (2004), SERV en Minaraad (2005), SERV (2007a), Van Humbeeck (2004, 2006a, 2006b). Popelier ea (2007), Van Damme en Brans (2008).

<sup>128</sup> Een nuancering bij deze cijfers is wel dat bij adviesvragen op 30 dagen een vraag om uitstel in de meeste gevallen wordt toegestaan door de bevoegde minister.

<sup>129</sup> Met het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden werd alvast gepoogd om hieraan voor een deel tegemoet gekomen, door een nieuwe adviesplicht voor strategische uitvoeringsbesluiten in te schrijven. Het moet worden afgewacht hoe de term “strategische uitvoeringsbesluiten” door de regering zal worden geïnterpreteerd.

<sup>130</sup> In Nederland was de situatie lange tijd gelijkaardig, maar werd als gevolg van de aanhoudende negatieve kritiek in internationale doorlichtingen recent beslist om de komende twee jaar voor 10% van de wetten en besluiten (AMvB's) een open internetconsultatie te organiseren voor de eerste behandeling in de ministerraad. Voor meer achtergrond bij deze beslissing en de wijze waarop internetconsultaties zouden worden georganiseerd.

<sup>131</sup> De website [www.ondernemingsconferentie.be](http://www.ondernemingsconferentie.be) was 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>132</sup> Van Humbeeck (2006a)

<sup>133</sup> Een schoolvoorbeeld is de reorganisatie in van de watersector in Vlaanderen Die gebeurde eind 2004 via een *amendement* van de Vlaamse Regering op het eigen programmadecreet. Het amendement omvat 8 pagina's wettekst en beoogt een fundamentele hervorming van de watersector. De Vlaamse Regering wacht 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 (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 4). 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. Op 24 november 2005 wordt een parlementair amendement op het programmadecreet 2006 ingediend van maar liefst 15 pagina's (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. 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).

<sup>134</sup> Cesar Cordova en Scott Jacobs 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'.

<sup>135</sup> "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>136</sup> "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."

<sup>137</sup> "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>138</sup> "Long-standing practices and gaps hinder openness and participation in the regulation-making processes by the public. The information produced by the most important assessments (i.e. Consultative Boards and Council of State) arrive too late during the decision making process. They also arrive at a too high senior and political level: any change at this level will tend to be accepted under a negotiation framework rather than through an open participation and dialogue. At this point, the decision to look for less burdensome alternatives (including the option of not regulating) becomes extremely difficult to make due to the political context of a Government Council meeting. At the end of the day, the third and last reading by the Government Council may tend to add a smaller value to the draft and on the other hand unnecessary extend the law making process."

<sup>139</sup> "An important improvement would be to consult earlier with a wider range of stakeholders. 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. Other steps to improve the efficiency and effectiveness of consultation processes merit consideration. First, the government should make a priority to test and implement rapidly the new target-oriented methods like the Business Impact Panels and focus groups. Second, the government should adopt and enforce the requirement for 'notice and comment' of draft laws and regulation. Other countries' experiences show that this mechanism can complement other procedures as a safeguard against possible abuses. The effectiveness of the notice and comment requirements could be further enhanced with the provision of better information, based on the publication of the future RIA together with the measure. Thirdly, the government should establish a forward planning mechanism to help stakeholder, the administration and the politicians to prepare themselves and assure efficient consultation and examination.

<sup>140</sup> Bij open consultatie wordt getracht om zoveel mogelijk *stakeholders* te bereiken en zoveel mogelijk input te krijgen over het te

voeren beleid. Er wordt gepeild naar de mening van het brede publiek, van 'de maatschappij'. Het Internet is in toenemende mate een bruikbaar medium voor deze soort van consultatie. Gesloten consultatie houdt in dat specifieke organen of doelgroepen worden geconsulteerd omwille van hun specifiek belang bij de materie of omwille van hun specifieke deskundigheid. Popelier e.a. wijzen erop dat beide systemen voor- en nadelen hebben. De keuze tussen open of gesloten consultatie moet volgens hen afhangen van het doel van de consultatie. Open consultatie is vooral relevant indien de consultatie tot doel heeft maatschappelijk draagvlak te creëren. Wanneer het doel erin bestaat deskundig advies te verkrijgen, zal in de regel een gesloten consultatie volstaan.

<sup>141</sup> Gerichte consultaties zijn consultaties waarbij gerichte vragen gesteld om specifieke informatie te verkrijgen of meningen te peilen over bepaalde facetten zoals bv. in Nederland en in veel Angelsaksische landen doorgaans gebeurt. Bij niet-gerichte consultaties worden geen specifieke vragen gesteld maar wordt gewoon het beleidsplan of de voorgenomen regelgeving in zijn geheel ter consultatie voorgelegd.

<sup>142</sup> Een gestructureerd consultatieproces impliceert een omschrijving van doelstelling en voorwerp van consultatie, de identificatie van de doelgroep voor consultatie, het formuleren van vragen die dienen te worden gesteld, de selectie van de aangewezen consultatiemethode (schriftelijke consultaties, internetconsultaties, meldpunt voor klachten en commentaar, publieke meetings, workshops, focusgroepen, testpanels, adviesorganen, face-to-face interviews, burgerpanels, opiniepeilingen, openbaar onderzoek, notice and comment...), het voorzien in informatie en het verkrijgen en analyseren van antwoorden. Bij niet gestructureerde consultaties is dat niet het geval. Deze consultaties verlopen eerder ad hoc of volgens verplichte procedures.

<sup>143</sup> Uit de feedback moet blijken wat de opmerkingen waren en in hoeverre de resultaten van de consultatie daadwerkelijk impact hebben op de besluitvorming. Adequate feedback houdt volgens Popelier e.a. (2007) in: een ontvangstbevestiging, per gestelde vraag een samenvatting van de respons die werd ontvangen, per vraag een aanwijzing over de wijze waarop de respons kan leiden tot aanpassing van de inhoud van voorgestelde maatregelen of een motivering voor het onveranderd blijven van een voorgestelde maatregel, informatie over thema's die uit de consultatie naar voor kwamen maar niet gedekt werden door de vragen, een samenvatting van de volgende stappen in de besluitvormingprocedure.

De Britse consultatiecode beveelt aan om resultaten te publiceren binnen een termijn van drie maanden nadat een consultatieronde werd afgesloten. De Ierse handleiding is ter zake minder affirmatief. Transparantie wordt aanbevolen, maar de publieke instellingen dienen bij elke consultatie te overwegen of publicatie aangewezen is.

<sup>144</sup> Een goed consultatiebeleid omvat volgens Popelier e.a. (2007) (1) de ontwikkeling van een valide consultatiemethode op basis waarvan een beredeneerde keuze kan worden gemaakt t.a.v. vragen als: wanneer consulteer ik (bepalen van het juiste tijdstip binnen het wetgevingsproces), wie consulteer ik en op welke manier, en op wat voor wijze ga ik vervolgens om met de uitkomsten van die raadplegingen? (2) de opmaak van protocollen en handleidingen inzake consultaties, inclusief een protocol met ethische standaarden over bv. de integriteit van consulterende ambtenaren in hun relatie met *stakeholders*. (3) de opmaak van een consultatieplan, met inbegrip van een tijdschema, een analyse van consultatiemethodes en mogelijke *stakeholders*, budgettering, de wijze waarop resultaten zullen geanalyseerd en geïnterpreteerd worden en coördinatie met verwante beleidsdepartementen; (4) monitoring gedurende de consultatieprocedure. In het Britse systeem wordt een consultatiecoördinator aangeduid, die toezicht houdt op de kwaliteit van de consultaties die worden verricht en advies verleent; (5) evaluatie van uitgevoerde consultaties, onder meer door middel van jaarverslagen, om lessen te trekken voor toekomstige evaluaties; (6) het inrichten van opleidingen, het ter beschikking stellen van *helpdesks* en het uitwisselen van expertise en *best practices*. Dat voorkomt bovendien dat, zoals in de Ierse consultatiehandleiding wordt overwogen, frequent de hulp moet worden ingeroepen van externe deskundigen.

<sup>145</sup> "Belgium governments have a well-established practice of consulting external shareholders when preparing new regulations, which is based on institutionalised bodies set up by each government. Consultation is considered not only by governments but many stakeholders as an essential instrument for reaching consensus and overcoming tensions. Stakeholders are generally consulted through a dense, highly structured and extensive network of advisory boards, which comprise representatives of target groups related to various policy/regulatory issues. The system has the broad support of most stakeholders. Advantages inherent to the system (when it works at its best) include the fact that consulted stakeholders are targeted in terms of their representativeness and expertise, and that they are integrated in an "interactive" discussion with the government."

<sup>146</sup> "Consultation policy is not static, and governments are deploying or testing a number of new approaches outside the traditional structures (without abandoning the latter). There are signs that a new thinking is emerging, especially in the regions. Belgian governments have also been developing new forms of consultation, including more open "notice and comment" procedures using the internet to reach out directly to citizens, round tables, and large scale ad hoc consultations for difficult issues such as the transposition of complex EU directives. Administrative simplification programmes have encouraged the use of the internet and direct interviews with stakeholders to gather views. Regulatory agencies such as the food agency have adopted new approaches. The development of ex ante impact assessment processes looks promising in terms of adopting new attitudes to consultation including its timeliness (sufficiently ahead of formal decisions to go ahead with a proposal, so that the consultation can inform the decision). The network of Better Regulation units across Belgian governments is an institutional asset for the further development of new approaches."

<sup>147</sup> "Issues that need to be vigorously tackled include: complexity, timing of consultation (and link to impact assessment processes), deadlines for responses, the scope of regulations to be covered, conditions of access to the boards, the role of the ministerial cabinets, sanctions for non observance of the procedures, feedback to stakeholders, and not least, enhanced transparency."

<sup>148</sup> OECD (2009c). het betreft in de tabel een selectie van de voor Vlaanderen relevante aanbevelingen.

<sup>149</sup> Voor besluiten lag dit aandeel op 29%, gemeten vanaf de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering tot aan de definitieve goedkeuring na het advies van de Raad van State (de totale goedkeuringsperiode bedroeg voor de besluiten die de SERV adviseerde gemiddeld 128 dagen, voor sommige dossiers oplopend tot meer dan 300 dagen).

<sup>150</sup> Het brownfielddecreet is geen alleenstaand voorbeeld. Er zijn talrijke andere voorbeelden van decreten en uitvoeringsbesluiten waar de 'juiste vragen, in de juiste volgorde, op het juiste moment' niet werden gesteld en als gevolg daarvan ofwel de doorlooptijden sterk opliepen (bv. besluit stookinstallaties, dossier wegegnog en rekeningrijden in het algemeen, de regelgeving rond PPS, enz.) ofwel conflictsituaties ontstaan waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg (bv. energiewetgeving).

<sup>151</sup> *eRegeren* beoogt ten eerste de papieren verspreiding van documenten ter voorbereiding van de Vlaamse regering te vervangen door een elektronische. 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. Met *eRegeren* kan de agendering van een dossier op de Vlaamse regering volledig elektronisch verlopen. Via een beveiligd systeem 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 kabinetsserver. De geagendeerde documenten staan dus sneller en op hetzelfde moment ter beschikking van alle kabinetten en gemandateerde ambtenaren. De digitale ondertekening van de stukken, onder meer nodig voor het Vlaams Parlement, gebeurt door de digitale handtekening van de Elektronische identiteitskaart te lezen en aan het document te koppelen.

Het systeem is er ten tweede op gericht om in de toekomst 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 was sinds mei 2005 online. In die fase kregen 400 kabinetsleden en ambtenaren toegang tot de werkomgeving. Tegen eind 2005 zou *eRegeren* volledig operationeel zijn zodat het volledige agenderingsproces en archiveringsproces elektronisch kan verlopen. Dit werd echter in praktijk niet gerealiseerd.

<sup>152</sup> Een ander mogelijk probleem situeert zich op het vlak van regeldruk. Zoals blijkt uit het onderzoek van Stoter en Huls (2006), kan de zoektocht naar draagvlak leiden tot een grotere regeldruk. Hoe meer belangen behartigd worden, hoe meer details en uitzonderingen er te vinden zijn in de uiteindelijke regelgevende tekst. Een mogelijke oplossing is het inschakelen van de wetgevingsjuristen, die meer vrijheid moeten krijgen.

<sup>153</sup> Zo moet in een crisissituatie de snelheid primeren. Ook wanneer de wetgever een maatregel wil nemen die slechts effectief kan zijn als niemand er op voorhand van op de hoogte is, mag consultatie overgeslagen worden, bijvoorbeeld als de consultatie een kapitaalvlucht op gang zou brengen. Daarentegen vraagt het uitbouwen van bijvoorbeeld een bejaardenbeleid, veel inspraak en overleg met de betrokken bevolkingsgroep om het project te doen slagen.

<sup>154</sup> SERV (2005b)

<sup>155</sup> In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur: "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 gebetonnerde 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."

<sup>156</sup> De strategische adviesraad voor bestuurszaken bijvoorbeeld stelde in dat verband: We krijgen vaak de indruk dat, op het ogenblik dat de Raad wordt gevat door een adviesvraag, de politieke besluitvorming rond dat onderwerp al zo ver gevorderd is dat er nauwelijks nog mogelijkheid tot beïnvloeding is. Als men van een adviesraad verwacht dat die strategisch nadenkt, zou men het advies eigenlijk al in een vroeger stadium moeten winnen. Daarom werd de idee geopperd om adviezen uit te brengen op conceptnota's, met andere woorden op de eerste nota's waaruit blijkt waar men naartoe wil. Op het ogenblik dat er over een voorontwerp van decreet al meerderheidsoverleg binnen de regering heeft plaatsgevonden, is de mogelijke beïnvloedingsruimte vrijwel



nihil geworden. De vraag is dus of er met de regering en het parlement kan worden afgesproken dat adviezen al in een eerder stadium worden gevraagd zodat de adviesraden een bijdrage kunnen leveren aan de strategische besluitvorming. Zie Vlaams Parlement, stuk 1432 (2007-2008) – Nr. 1.

<sup>157</sup> Recent onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen wijst uit dat leden van strategische adviesraden als belangrijkste knelpunten in de werking van adviesraden zien: de beperkte doorwerking, de afwezigheid van feedback van beleidsverantwoordelijken en het gebrek aan verantwoording. In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur: “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>158</sup> Dit wordt herhaaldelijk door parlementsleden gevraagd, zie bij wijze van voorbeeld Stuk 2162 (2008-2009) – Nr. 2 (verslag namens de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van de bespreking van o.a. het EPB-decreet). Daarin wordt gesteld: “Het lid (*Jan Peumans*) vraagt een duidelijk overzicht van wat gewijzigd werd ingevolge de adviezen van de SERV en de Raad van State en een motivatie waarom met bepaalde opmerkingen geen rekening werd gehouden. (...) Herhaaldelijk gaf de raad de kritiek dat hij van de regering en de minister nauwelijks feedback krijgt over zijn adviezen. Vorige ministers vertelden de SERV wel wat er met de adviezen gebeurde en waarom. Dat getuigt van respect, eerbied, ootmoed en volharding ten opzichte van adviesraden. Die raden worden trouwens gefinancierd door de gemeenschap en geven zinvolle adviezen. (...) De heer *Pieter Huybrechts* merkt op dat de vier ontwerpen samen bijna 1500 bladzijden in beslag nemen. Instanties zoals de Minaraad en de SERV, de Raad van State, de VREG, Eandis en Elia hebben talrijke opmerkingen gemaakt en adviezen geformuleerd. Wat heeft de Vlaamse Regering met die opmerkingen en adviezen gedaan?”

<sup>159</sup> Plenaire vergadering, maandag 28 september 2009, openingstoespraak door Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement.

<sup>160</sup> IST (2003, 2006).

<sup>161</sup> Voorbeelden waar dit wel is gebeurd, en de regering aan het parlement een tabel heeft bezorgd met reacties op de adviezen, zijn onder andere het ontwerp van decreet betreffende de Winwinlening (Stuk 754 (2005-2006) – Nr. 2) en het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid (Stuk 847 (2005-2006) – Nr. 3). Merk op dat het telkens gaat om een bijlage bij het *verslag* van de bespreking in de commissie, en niet om een document dat bij de initiële indiening van het dossier (stuk Nr. 1) werd meegestuurd.

Stuk 2162 (2008-2009) – Nr. 2 is dan weer een voorbeeld waar de volledige nota aan de aan de Vlaamse Regering waarin die ingaat op de adviezen (EPB-regelgeving – adviezen SERV en Minaraad) naar aanleiding van de bespreking van een decreet aan het parlement werd bezorgd (“De minister engageert zich deze nota aan het verslag toe te voegen (zie bijlage). De minister heeft de antwoordnota aan de SERV bezorgd en kreeg van de raad een schriftelijke dankbetuiging voor die repliek”) – pro memorie: de SERV had daar ook uitdrukkelijk om gevraagd in de begeleidende brief bij het advies. Voor het decreet diepe ondergrond (Stuk 2164 (2008-2009)), werd er eveneens door de regering een uitgebreide reactie op de adviezen voorbereid (zie VR 2009 3001 DOC.0107 en VR 2009 0603 DOC.0228), maar die werd niet aan het parlement bezorgd omdat dat blijkbaar niet uitdrukkelijk werd gevraagd tijdens nota bene dezelfde commissiebijeenkomst waar ook het EPB-decreet werd behandeld... (Stuk 2162 (2008-2009) – Nr. 2).

Deze voorbeelden bewijzen vooral dat zelfs in gevallen waar feedback op de adviezen werd voorbereid en binnen de regering werd verspreid, die feedback lang niet altijd aan het parlement en de adviesraden wordt bezorgd, en meestal enkel op uitdrukkelijke vraag.

<sup>162</sup> Dat decreet voegde in het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs een nieuw hoofdstuk III, afdeling 3 in “Overleg fundamentele onderwijshervormingen”. Die afdeling luidt: “Artikel 11bis. De regering informeert de afgevaardigden van de inrichtende machten en de representatieve vakorganisaties over elke geplande fundamentele onderwijshervorming. Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de afgevaardigden van de inrichtende machten een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de afgevaardigden van de inrichtende machten. Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de representatieve vakorganisaties een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de representatieve vakorganisaties.”

<sup>163</sup> SERV en Minaraad meenden niettemin dat er veel meer aandacht had moeten gaan de bekendmaking van de internetconsultatie omdat zo'n procedure net tot doel heeft om de ontwerp teksten wijd te verspreiden en iedereen de kans te geven om opmerkin-

gen en suggesties te geven. Een gemeenschappelijke of unieke toegangspoort op het internet voor dergelijke consultaties is hier aangewezen (vgl. met 'your voice' bij de Europese Unie op [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm)). Bovendien werd ook hier het inspraakverslag niet bezorgd aan de adviesraden of stakeholders die opmerkingen formuleerden, maar enkel aan de andere ministers ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering.

<sup>164</sup> ART. 5.1.6. luidt:

§ 1. De Vlaamse regering maakt een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden bij uittreksel bekend in het Belgisch Staatsblad. De volledige tekst wordt op de website van de Vlaamse overheid geplaatst.

De Vlaamse regering brengt de tekst van een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van sectorale of integrale milieuvoorwaarden ook ter kennis van de representatieve beroepsvereniging(en) en paritaire comité(s) van de betrokken sector.

Binnen een termijn van zestig dagen na de publicatie van het voorontwerp kan eenieder bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van het daartoe in de bekendmaking aangewezen bestuur.

§ 2. Gelijktijdig met de bekendmaking zendt de Vlaamse regering het voorontwerp van besluit voor advies aan de adviesraad, of de adviesraden, met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid. De raad of raden brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het ontwerp.

§ 3. Bij het opstellen van het besluit houdt de Vlaamse regering rekening met tijdig verstrekt advies en tijdig ingediende bezwaren of opmerkingen.

Als de Vlaamse regering geen gevolg geeft aan een bij unanimitie aangenomen onderdeel van een advies, verantwoordt ze dit in een verslag.

Dit verslag wordt bekendgemaakt samen met het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden.

§ 4. De Vlaamse regering stelt het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden vast.

§ 5. In zoverre internationale verplichtingen het volgen van de in § 1, tot en met § 3, vermelde procedure onmogelijk maken, kan van deze procedure worden afgeweken en desnoods worden afgezien.

(ing. decr. 6 februari 2004, art. 10, I: te bepalen door de Vlaamse regering)

<sup>165</sup> De dienst mat in 2006 een stijging van de administratieve lasten met 2,9 miljoen euro en een daling met 26,8 miljoen euro, in 2007 een stijging met 4,2 miljoen euro en een daling met 11,5 miljoen euro en in 2008 een stijging met 8,3 miljoen euro en een daling met 7,3 miljoen euro. Het saldo van de Compensatiereguleer voor 2008 was voor 7 beleidsdomeinen negatief (afname administratieve lasten voor MOW, LNE, LV, WSE, OV, EWI en DAR), voor 5 beleidsdomeinen positief (toename van de administratieve lasten voor RWO, CJSM, WVG, FB en iV) en voor 1 beleidsdomein neutraal (BZ).

<sup>166</sup> SERV (2007a)

<sup>167</sup> In het 1e kwartaal van 2006 bijvoorbeeld werd een omvangrijke daling van de administratieve lasten van €2 miljoen gecommuniceerd, te wijten aan de harmonisatie van de voorkeurechten. Een voorontwerp van decreet terzake werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 29/03/2006 en definitief goedgekeurd met het oog op de indiening in het Vlaams Parlement op 07/07/2006. Tijdens het 1e kwartaal van 2006 was er voor de praktijk uiteraard nog niets veranderd.

<sup>168</sup> Op basis van OECD (2006d)

<sup>169</sup> Finland, Zweden, Mexico, Japan, Portugal, Duitsland, Griekenland, Italië, Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie, Nieuw Zeeland, Denemarken, België, de Verenigde Staten.

<sup>170</sup> Voorbeelden zijn Vlaanderen en België (meldpunten en adviesorganen), Nederland (panels), Korea (adviesorganen), Frankrijk (panels en enquêtes), Australië, Nieuw Zeeland, Canada en het verenigd Koninkrijk (allen via onafhankelijke task forces en organen).

<sup>171</sup> Het Federaal Planbureau in België geeft in zijn rapport van februari 2008 echter te kennen dat in België de totale kosten van de administratieve lasten gestegen zijn tijdens het jaar 2006.

<sup>172</sup> Een enquête door UNIZO bevestigde dit: "In 2007 zouden de administratieve lasten afgenomen zijn met 2,7 miljoen euro (VRIND 2008). Toch ervaren de Vlaamse ondernemers globaal nog geen daling van de administratieve lasten. UNIZO liet in het najaar van 2007 een representatief staal van 700 ondernemers telefonisch bevragen over de evolutie van de administratieve lasten (door de verschillende overheidsniveaus) tijdens de laatste twee jaar. Maar liefst twee derden (66,3%) ondervond een toename. Iets minder dan een derde (29,3%) ondervond geen toename maar ondervond ook niet de door de overheid beloofde afname. Volgens slechts 4,4 procent zijn de lasten afgenomen."

<sup>173</sup> Uit nader onderzoek blijkt dat één van de verklaringen naast kritiek op de schattingen zelf is dat de grootste veroorzakers van administratieve lasten niet noodzakelijk de administratieve lasten zijn waar ondernemers zich het meest aan ergeren. In Nederland bijvoorbeeld worden statistiekverplichtingen genoemd als de administratieve last waar ondernemers zich het meest aan ergeren. In het overzicht van de grootste veroorzakers van administratieve lasten is de statistiekverplichting niet terug te vinden. In het algemeen ergeren ondernemers zich aan verplichtingen waarvoor zij niet geraadpleegd zijn en waarvan zij het nut niet zien. Zodra dat wel het geval is en/of er samenloop is met de bedrijfseigen activiteiten neemt de ergernis direct af. Zie bv. Commissie Stevens (2006).

<sup>174</sup> SERV (2005a)

<sup>175</sup> “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.”

<sup>176</sup> “Het reguleringsmanagement kan immers alleen slagen als de aandacht voor de kwaliteit van de regelgeving structureel veranderd 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”.

<sup>177</sup> “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”

<sup>178</sup> “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 ontdebellen 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 bordtabel 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”.

<sup>179</sup> Bv. De Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer. Zie meer algemeen Cordova en Jacobs (2004).

<sup>180</sup> OECD (2009c)

<sup>181</sup> Artikel 9, eerste lid: De lidstaten mogen geen vergunningstelsels met betrekking tot het aanbieden van diensten hanteren, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan: (1) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking tegenover de betrokken dienstverrichter; (2) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; (3) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. De lidstaten dienen een beschrijving te geven van hun vergunningstelsels. Daarbij moeten zij de redenen aangeven waarom deze vergunningstelsels verenigbaar zijn met de gestelde voorwaarden. De beoordeling van de rapportages van de lidstaten vindt plaats via de procedure van wederzijdse beoordeling.

Naast de toetsing of een vergunningstelsel als zodanig past binnen de richtlijn, moeten de lidstaten ook nagaan in hoeverre de inhoudelijke en procedurele bepalingen die bij vergunningen worden gehanteerd overeenkomen met de eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt. Ten aanzien van de inhoudelijke en procedurele voorschriften kunnen de volgende aspecten worden onderscheiden: vergunningvoorwaarden (artikel 10); bepalingen in verband met de vergunningsduur (artikel 11); en selectie uit diverse gegadigden (artikel 12).

## 6. De toekomst van het Vlaamse wetgevingsbeleid: hoe omgaan met vijf hardnekkige uitdagingen

121 Het wetgevingsbeleid in Vlaanderen is nog in opbouw. Van bij de start was het duidelijk dat de implementatie ervan een langdurig proces zou zijn, omdat het vrij ingrijpende wijzigingen veronderstelt in de bestaande regelgevingspraktijk en beleidscultuur in Vlaanderen. Uit de ervaring in andere OESO-landen was het van bij het begin tevens duidelijk dat het ontwerpen en uitvoeren van een volwaardig systeem van reguleringsmanagement niet eenvoudig is en moet worden gezien als permanente opdracht<sup>182</sup>: zo'n systeem kan alleen succesvol zijn als er het benodigde institutioneel kader zorgvuldig is opgebouwd en kan groeien in de tijd op basis van ervaringen en evaluaties, als er continuïteit is over de electorale cycli heen, en als er een algemene lijn is die strikt wordt gevolgd, maar in de uitvoering de een hoge mate flexibiliteit toelaat<sup>183</sup>.

122 Landen hebben gemengde ervaringen gehad met betere regelgeving en met instrumenten zoals RIA. Daarom heeft de OESO in 1997 acht goede praktijken of voorwaarden opgesteld die vervuld zouden moeten zijn<sup>184</sup>. De lessen geleerd sinds 1997 bevestigen dat die nog steeds de bouwstenen zijn voor de ontwikkeling van een effectief RIA-systeem, en bij uitbreiding voor een systeem van reguleringsmanagement. De acht aandachtspunten zijn: "Maximise political commitment to better regulation; Allocate responsibilities carefully; Use a consistent, but flexible analytical method; Develop and implement data collection strategies; Target efforts; Integrate better regulation tools with the policy-making process; Involve the public extensively; Communicate the results; Train the regulators; Apply better regulation tools to new as well as existing regulations".

123 Uit deze "beste praktijk" richtlijnen was het reeds van voor de invoering van een systeem van reguleringsmanagement in Vlaanderen min of meer duidelijk wat er nodig is of zou moeten gebeuren, maar de vraag en het debat is *hoe* dat moet gebeuren. Volgens de SERV worstelt Vlaanderen nog steeds met ten minste vijf hardnekkige uitdagingen:

1. Hoe de politieke steun voor betere regelgeving maximaliseren?
2. Hoe betere regelgeving installeren in het middelpunt van het beleidsproces en formalisme vermijden?
3. Hoe de verantwoordelijkheden voor betere regelgeving toewijzen?
4. Hoe de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving verhogen?
5. Hoe en waar prioriteiten leggen?

We overlopen hierna elk van deze uitdagingen. Op basis van binnenlandse en buitenlandse ervaringen over wat heeft gewerkt en wat niet, formuleert de SERV telkens een aantal suggesties en mogelijke aanbevelingen voor Vlaanderen.

124 Vooraf kan nog worden opgemerkt dat veranderingen van complexe systemen zoals het maken van beleid en regelgeving niet succesvol kunnen verlopen zonder een aangepaste 'governance'. Volgens de OESO hangen succesvolle hervormingen binnen de overheid die daadwerkelijk tot veranderingen leiden af van vier factoren<sup>185</sup>: visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit (zie kader 6.1). Deze factoren zitten als een rode draad verweven doorheen de navolgende analyse en beleids suggesties.

### Kader 6.1: Governance van hervormingen: enkele succesfactoren uit OESO-onderzoek<sup>186</sup>

Volgens de OESO hangen succesvolle hervormingen in de overheid die daadwerkelijk tot veranderingen leiden af van vier factoren.

De eerste is *visie*. Er moet een strategische agenda zijn die coherent is. De strategie moet tevens samen sporen met bredere sociaal-economische hervormingen die lopen of worden ingezet zodat er wisselwerking is. Er moet ook een breed gedeelde overtuiging zijn dat de vooropgestelde veranderingen nodig en wenselijk zijn.

De tweede factor is *leiderschap*. Terwijl 'management' focust op formele systemen, instrumenten en processen, gaat 'leiderschap' over het beïnvloeden van mensen door waarden en visies. Leiderschap verwijst naar de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen en te richten op een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Leiders krijgen 'commitment' in plaats van enkel 'compliance'. Ze zijn niet noodzakelijk de auteurs of managers van hervormingen, maar diegenen die mensen kunnen inspireren en overtuigen. Leiders kunnen individuen zijn, of een groep of een organisatie en kunnen zich op eender welk hiërarchisch niveau bevinden. De notie van leiderschap verwijst tevens naar de idee dat er in succesvolle hervormingen bij overheden geen scherp onderscheid is tussen 'strategen' (topmanagement), 'uitvoerders' en 'ontvangers' maar dat het noodzakelijk is dat iedereen tot op zekere hoogte de rol speelt van strateeg, uitvoerder en ontvanger van een hervorming.

De derde factor zijn *netwerken*. Deze netwerken ('advocacy coalitions') situeren zich overwegend binnen de overheid zelf maar hebben tevens linken/leden van buitenaf (stakeholders, wetenschap, media...). Ze functioneren als fora die een gemeenschappelijk streven hebben, die in verschillende beleidsarena's op verschillende beleidsniveaus actief zijn, die zorgen voor verspreiding van informatie en kennis en – vooral – die de noodzaak en mogelijkheden van hervormingen op de agenda houden. Peer reviews and benchmarking vormen in dat verband vaak externe 'drivers' voor verandering. De notie van netwerken verwijst tevens naar de wenselijkheid van betrokkenheid en participatie van verschillende groepen binnen en buiten de overheid en van communicatie en dialoog met werknemers en hun vertegenwoordigers vanaf de vroegste fasen in hervormingen om het noodzakelijke draagvlak te verkrijgen.

Een laatste factor is *implementatiecapaciteit*, capaciteit voor actie. Implementatiecapaciteit wijst op het belang van beschikbaarheid van vaardigheden en middelen (financieel, materieel, mensen, kennis, tijd) en het gebruik ervan. Financiële, materiële en menselijke middelen zijn onmisbaar om hervormingen succesvol door te voeren. Maar voor echte veranderingen blijken kennis en tijd nog meer van belang. Kennis komt voor uit de beschikbaarheid van informatie die alle betrokkenen toelaat om de noodzaak van verandering te begrijpen, de beweegredenen en de manieren om ze te realiseren. Beschikbaarheid van informatie vergemakkelijkt het tot stand komen van een leerproces en de productie van lokale kennis en lokale innovatie. Een wezenlijk onderdeel van succesvolle hervormingen bij overheden zijn leiders die mensen en diensten motiveren om te leren en om lokale kennis te ontwikkelen en te delen. Tijd is een andere kritische factor die vaak niet aanwezig is. Hervormingen bij de overheid duren vaak lang en resultaat zien duurt vaak nog langer. In zo'n situatie is het belangrijk om het momentum en de politieke steun voor hervormingen in de tijd te behouden en beleidsmakers te blijven overtuigen van de noodzaak en voordelen ervan. Zeker omdat in de meeste gevallen hervormingen gericht op een effectieve en efficiënte overheid moeten concurreren met andere thema's en onderwerpen die vaak hoger op de politieke agenda staan.

## 6.1. Hoe de politieke steun voor betere regelgeving maximaliseren?

### 6.1.1 Situering en initiatieven in Vlaanderen

125 De internationale ervaring wijst uit dat duurzame politieke steun van het hoogste niveau en vastberadenheid om vorderingen te maken cruciaal zijn, in elk geval totdat betere regelgeving een integraal onderdeel is van de politieke en administratieve cultuur van een land. "Maximise political commitment" stond niet voor niets op nummer één in de richtlijnen van de OESO uit 1997. De voormalige experts van de OESO Cordova en Jacobs stelden al in 2004 na een hele reeks interviews met Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren: "*The real problem is not practical, but is cultural. As other jurisdictions experienced, difficulties and opposition will be raised by departments accustomed to few constraints on their rule-making powers.*"

*Skepticism and passive (or active) opposition will surround the [better regulation] project and the establishment of binding horizontal procedures upon autonomous departments*<sup>187</sup>. De vraag is dan ook hoe deze steun te verkrijgen en te behouden, zeker in een situatie waar de regelgevende activiteiten en besluitvorming zeer geconcentreerd georganiseerd zijn in ministeriële kabinetten die sterk hiërarchisch werken richting administratie, de regelgevingprocessen vandaag al lang duren en er groeiende druk is om vertragingen in de besluitvorming te vermijden. Als gevolg hiervan is er vanaf het begin heel wat scepsis en passieve (of zelfs actieve) oppositie tegen instrumenten zoals RIA geweest en is het moeilijk om successen te boeken doordat er een aanpassing nodig is van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen<sup>188</sup>.

126 In Vlaanderen is politieke 'commitment' daarom altijd de belangrijkste voorwaarde geweest om instrumenten van goed wetgevingsbeleid succesvol toe te passen, en gebrek eraan het grootste risico. De voorbije jaren hebben verschillende instanties initiatieven genomen om politieke steun te zoeken en te doen toenemen, met name door:

- De invoering van instrumenten voor betere regelgeving zorgvuldig voor te bereiden, voor RIA bijvoorbeeld onder meer door RIA en de doelstellingen van RIA van bij de start van het wetgevingsbeleid in Vlaanderen expliciet op te nemen in het algemeen kader dat de Vlaamse regering goedkeurde op 25 juni 2000 en te herhalen meerdere andere documenten en beslissingen van de Vlaamse regering (14 september 2001, 7 november 2003, 4 juni 2004, 17 december 2004), en door een consultatienota over RIA (2003) en een RIA-gids (2004).
- RIA op te nemen in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering (2004) en in de omzendbrief wetgevingstechniek (2005, 2007)
- De link te beklemtonen tussen enerzijds betere regelgeving en anderzijds goed bestuur, welzijn, concurrentievermogen en aantrekkingskracht voor investeringen (SERV 1997, 2004, 2007...);
- Te wijzen op de ongeschiktheid en onwenselijkheid om in een complexer wordende samenleving voor belangrijke beslissingen waaronder het uitvaardigen van regelgeving beroep te (blijven) doen op intuïtieve denkprocessen, en op de noodzaak om de besluitvorming te ondersteunen door informatieverzameling en –verwerking aan de hand van methoden zoals RIA en consultatie<sup>189</sup>.
- Erop te wijzen dat RIA in tal van landen wordt gebruikt, en door internationale instantie zoals de Wereldbank, de OESO en de Europese Commissie wordt gepromoot als internationale beste praktijk om de kwaliteit van de regelgeving aan te tonen, te bewaken en te verbeteren<sup>190</sup>;
- Te verwijzen naar het Europese beleid op het vlak van betere regelgeving<sup>191</sup> en de Lissabonstrategie, en betere regelgeving te integreren in de Vlaamse Lissabon rapportages, het Vlaams Hervormingsprogramma 2008-2010<sup>192</sup> en de Vlaamse Lissabonstrategie na 2010.
- Te werken in kleine stappen, met jaarlijkse evaluaties van het wetgevingsbeleid die telkens ruimte openen voor eventuele wijziging;
- In te spelen op strategische momenten, bijvoorbeeld door betere regelgeving in de aanloop naar en kort na verkiezingen op de agenda te zetten (zie bij voorbeeld de ICW memoranda van 2004 en 2009, regeerakkoorden, beleidsnota's van de voorzitter van het parlement...) en betere regelgeving en de daarmee verbonden noodzakelijke wijzigingen aan het beleidproces binnen te brengen in de debatten over de toekomststrategie voor Vlaanderen en over de effectiviteit en efficiëntie van de overheid (VIA, Pact 2020, CEEO...);
- Het parlement te betrekken, via een parlementaire commissie voor het wetgevingsbeleid (2004) waar regelmatig gedachtewisselingen over het Vlaamse wetgevingsbeleid kunnen plaats vinden (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009<sup>193</sup>), de regering te verplichten om meer informatie over de kwaliteit van de regelgeving aan het parlement te bezorgen, waardoor het Parlement beter in staat is om de kwaliteit van de ingediende decreten te beoordelen (2008), het halfjaarlijks verslag over de RIA dat de regering aan het Parlement dient te bezorgen (2008, 2009), de openstelling van de RIA-opleidingen voor parlementsleden en hun medewerkers en voor personeel van het Parlement (2009), het interinstitutioneel akkoord

rond RIA (IIA-RIA, 2009), een afzonderlijke memorandum voor het Parlement gericht op betere regelgeving en RIA (ICW 2009)...;

- De inbreng te valoriseren van belangrijke stakeholders zoals de SERV, de strategische adviesraden, sociale partners en andere middenveldorganisaties, lokale besturen, advocaten, denktanks, onderzoeksbureaus en ambtenaren die het belang van betere regelgeving erkennen en een informeel netwerk van ‘ambassadeurs’ kunnen vormen (bv. ICW, VEP, protocollen voor informatie-uitwisseling tussen de adviesraden en de beleidsraden, het IIA-RIA en de daarbinnen opgerichte Technische Groep...);
- De transparantie en ministeriële verantwoordelijkheid voor betere regelgeving te vergroten, onder meer door de publicatie van de RIA’s en door publieke verslagen over de kwaliteit van RIA’s en de prestaties van andere instrumenten voor betere regelgeving (2008, 2009);
- Te zoeken naar stimuleringsmaatregelen voor politici, bijvoorbeeld door interesse los te weken bij de media.
- Te beklemtonen dat betere regelgeving geen verlenging van de procedures hoeft te betekenen<sup>194</sup>, maar er net kan voor zorgen dat het formele goedkeuringsproces vlotter verloopt<sup>195</sup>, en dat er minder ‘reparatiewetgeving’ nodig is (minder lang duurt vooraleer er een doeltreffende oplossing en een stabiele regelgeving is): wanneer RIA een goed geïntegreerd onderdeel is van het beleidsproces, zorgt RIA voor minder vertragingen in de besluitvorming en minder kosten in de verdere stappen van de procedure omdat de gekozen beleidsopties gemakkelijker verdedigbaarheid worden en het draagvlak ervoor voordien al werd opgebouwd.
- Te benadrukken dat wanneer beleid ernstig wordt genomen, instrumenten voor betere regelgeving geen extra formaliteit kunnen zijn omdat ze de vragen behandelen die normaal in elk goed besluitvormingsproces aan de orde zijn, en omdat ze meerwaarde bieden onder de vorm van een beter geïnformeerde besluitvorming, betere regelgeving en meer tevreden ‘klanten’. Instrumenten zoals RIA zijn dus in de eerste plaats te beschouwen als een verlengstuk of systematisering van reeds bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming<sup>196</sup>.

127 Ondanks deze inspanningen blijft het noodzakelijk om te blijven werken aan het verkrijgen van daadwerkelijke politieke steun voor de “better regulation”-agenda. Getuigenissen vanuit de departementen bewijzen dat er de nood is aan een reëel politiek draagvlak en aan een mentaliteitskentering bij de kabinetten<sup>197</sup>. Ook stakeholders en experts koppelen de problemen in de praktijk aan de manier van werken<sup>198</sup> en het gebrek aan politieke steun<sup>199</sup>. De beleids- en politieke cultuur veranderen is dus absoluut noodzakelijk om de nodige stappen voorwaarts te kunnen zetten<sup>200</sup>. Die verandering zal van het politieke en ambtelijke apparaat zelf moeten komen. Dit is een uitdaging die het wetgevingsbeleid overstijgt<sup>201</sup>, maar waaraan instrumenten zoals RIA mee voor een kentering kunnen zorgen.

### 6.1.2 Overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen

128 Strategisch gebruik van de OESO-doorlichting. Wellicht kan de doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid door de OESO in opdracht van de Europese Commissie als onderdeel van een review in de EU15-landen die dit jaar heeft plaatsgevonden en waarvan de resultaten binnenkort worden gepubliceerd, voor een vernieuwd politiek engagement zorgen. Een van de belangrijke aanbevelingen van de OESO is om het Vlaamse algemeen kader voor betere regelgeving dat dateert uit 2000 en 2001 te actualiseren en opnieuw politiek te laten valideren door de regering. Dat kan tevens gebruikt worden als krachtig signaal om betere regelgeving - en niet enkel administratieve vereenvoudiging of wetsmatiging - opnieuw hoog op de agenda te zetten en de geloofwaardigheid van RIA en andere instrumenten te herstellen. Zo'n signaal is tevens een belangrijke stap naar de operationalisering van de engagementen die de Vlaamse regering in het Pact 2020 en in het IIA-RIA aanging: een ambitieus programma voor betere regelgeving uitvoeren en maatregelen nemen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen, respectievelijk de inhoudelijke kwaliteit en de meerwaarde van RIA versterken.

129 **Inspelen op politiek-maatschappelijke ontwikkelingen.** Het politieke leiderschap voor betere regelgeving in Vlaanderen kan de komende maanden wellicht versterkt worden door strategisch in te spelen op een aantal ontwikkelingen (cf. de financiële crisis en de economische recessie, de toegenomen aandacht voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening, de beslissing van de nieuwe regering om de omvang van de ministeriële kabinetten drastisch te verlagen, de rol van Europa als stuwende kracht, zie deel 4).

130 **Meer flexibiliteit en juiste focus.** Om hernieuwde politieke steun te verkrijgen, is het wellicht belangrijk dat het wetgevingsbeleid beter rekening houdt met de realiteit van de beleidsontwikkeling. De praktijk is vaak anders dan wordt verondersteld in het lineaire en rationele proces van de bekende beleidscyclus dat impliciet achter het 'mainstream' denken over beleid zit. De beleidsformulering wordt vaak ruim voor het begin van de formele besluitvorming beperkt, bijvoorbeeld door politieke keuzes en afspraken, administratieve procedures, internationale en Europese regels en verplichtingen. Dergelijke vooraf bepaalde beleidsagenda kan een grote invloed hebben op de beleidsruimte van de regering. Dit betekent dat soms de mate waarin een beleidsprobleem nog nuttig kan worden geanalyseerd via RIA bijvoorbeeld beperkt is, en het evalueren van de wenselijkheid van de beleidsmaatregel op dat moment wellicht geen effectieve en efficiënte aanwending van de middelen meer is. Uiteraard zou ook de beleidsagenda goed onderbouwd en overlegd moeten zijn (bv. via witboeken of conceptnota's, zie verder), zoniet komen de problemen vroeg of laat toch aan de oppervlakte, maar dit probleem kan niet worden gecorrigeerd door RIA alleen. Dus in plaats van in dergelijke situaties RIA al te formalistisch toe te passen, moeten de RIA procedures voldoende flexibiliteit laten zodat de aard en inhoud van de analyse afgestemd is op de politieke en inhoudelijke vrijheidsgraden van het specifieke geval: in sommige gevallen RIA kan en moet toelaten om beter na te denken over een brede reeks mogelijke maatregelen; in andere gevallen kan RIA realistisch niet meer bereiken dan een 'fine-tuning' van een beleidsmaatregelen waarover er reeds een politieke consensus is<sup>202</sup>, al blijft ook dat laatste belangrijk. In Vlaanderen, net zoals in de meeste andere landen<sup>203</sup>, is die flexibiliteit voorzien, maar zou ze in de praktijk wellicht nog beter en slimmer kunnen worden toegepast zodat RIA's in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft.

131 **Ministers responsabiliseren.** Een maatregel die in andere landen wordt toegepast om ministers te responsabiliseren voor kwaliteitsvolle RIA's is de RIA door hen persoonlijk te laten ondertekenen. In principe zou dit niet nodig moeten zijn omdat in Vlaanderen nu reeds expliciet is voorzien dat de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering ook verantwoordelijk is voor de inhoud van de RIA. De praktijk is soms evenwel anders, aangezien ministers zich soms lijken te distantiëren van de inhoud van de RIA. In elk geval wordt het persoonlijk laten ondertekenen van RIA's door ministers internationaal beschouwd als een goede praktijk, omdat daardoor het profiel van RIA wordt versterkt. De OESO stelt terzake: *"In the early days of RIA, it was common that RIA was considered to be a technocratic discipline suitable for analysts, economists, and other low-level drones, but not sufficiently important to come to the attention of the minister. This meant that ministers were rarely aware of the contents of RIA, and other members of the bureaucracy quickly realized that RIA was a low priority. Making ministers or high-level civil servants personally accountable for the quality of the RIAs in their departments can degenerate into mere formality, but if used properly, can increase ministerial attention to RIA."*<sup>204</sup>

132 **Verspreiden van goede voorbeelden.** Een andere effectieve maatregelen is om goede voorbeelden en tastbare resultaten te detecteren en onder politici te verspreiden. Dit is nog te weinig gebeurd, deels omdat er ook nog te weinig goede voorbeelden zijn gelet op de vicieuze cirkel veroorzaakt door gebrek aan steun en samenwerking (cf. supra)<sup>205</sup>. Intussen zijn er echter stilaan ook voorbeelden van goede ervaringen die sterker onder de aandacht zouden kunnen worden gebracht<sup>206</sup>. Zo zou de drempelvrees en de terughoudendheid voor het werken met 'witboeken' wellicht voor een groot deel kunnen worden weggenomen door betere opvolging en bekendmaking van de vele conceptnota's die tijdens de voorbije legislatuur al zijn



gemaakt in Vlaanderen, vooral in de beleidsvelden welzijn, onderwijs en werkgelegenheid (cf. supra). Er zijn succesvolle RIA-processen geweest. Er kan verwezen worden naar proeftuinen en experimenten voor eenvoudige regelgeving en snellere procedures (bv. tijdelijke projecten in onderwijs, regelgevend kader voor brownfieldconvenanten in milieu en ruimtelijke ordening, administratieve vereenvoudiging van de ecologiepremie, cf. supra, deel 5.3.2). Enz.

133 **Opbouw van een netwerk.** De opbouw van een *netwerk* van instanties rond betere regelgeving blijkt cruciaal voor succes. Zo'n netwerk omvat in de meest geavanceerde landen, naast de centrale afdeling die bevoegd is voor de aansturing van 'betere regelgeving', zowel instanties op politiek en beleidsmatig niveau (bv. interministeriële task force of commissie, organen binnen het parlement, auditinstanties enz.) als instanties van of voor doelgroepen (adviesraden, denktanks, onderzoeksinstituten enz.). De trend is dat die instanties proactiever worden, steeds hogere verwachtingen stellen en intenser mee de kwaliteit van het wetgevingsbeleid en de instrumenten van reguleringsmanagement monitoren. Dit is een goede zaak. Radaelli (2005) zegt daarover: *"New policy instruments necessitate a robust network of actors. (...) Different actors may have different views on the quality of RIA performed, but the sheer fact that they raise issues, make points, push for higher standards is a fundamental catalyst of policy improvement. (...) In this connection, one should look favourably at the development of networks of academics and private sector think-tanks that challenge the government's numbers."*<sup>207</sup> In dat kader zou de activering van de Technische Groep die werd opgericht in het kader van het Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse (IIA-RIA) een belangrijke rol kunnen spelen. Daarin zijn immers het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering en haar administratie, de SERV en de strategische adviesraden vertegenwoordigd.

134 **Parlement volwaardig betrekken.** Tot slot zou ook de Vlaams Parlement meer het voortouw kunnen nemen om betere regelgeving op de agenda te houden en het politieke profiel van instrumenten zoals RIA te versterken. Dat gebeurt nu al ten dele, via de beleidsnota's van de voorzitter, de regelgevingsagenda, de halfjaarlijkse rapportages over de RIA-kwaliteit en gedachtewisselingen in de bevoegde commissie. Maar de praktijk leert dat de internationaal verspreide principes en instrumenten van het wetgevingsbeleid nog weinig bekend zijn en instrumenten zoals RIA nog weinig worden gebruikt in de vakcommissies ter motivering van de regelgeving en ter ondersteuning van het parlementair debat. Bovendien zou het parlement kunnen overwegen om het juridisch mandaat voor betere regelgeving te versterken. Waar enkele jaren geleden slechts een paar landen een instrument zoals RIA hadden verankerd in regelgeving, is er nu volgens de OESO een duidelijke meerderheid van landen die de uitvoering van betere regelgeving wettelijk ondersteunt<sup>208</sup>. Bovendien is in Vlaanderen de regelgevingsprocedure verspreid over meerdere documenten (omzendbrief, diverse decreten, huishoudelijk reglement Vlaamse Regering) en daardoor wat ondoorzichtig terwijl die in sommige landen is opgenomen in één enkele "Administrative Procedures Act". Maar ook met een wettelijke regeling blijft betere regelgeving in de eerste plaats een zaak van politiek wil en cultuur. Dit kan niet worden opgelegd bij decreet. In elk geval moet bij het uitwerken van een eventuele decretale regeling zeer omzichtig worden omgesprongen met de inhoud van zo'n regeling omdat bij overregulering het risico op formalisme en rigiditeit opnieuw toeneemt. Instrumenten zoals RIA vergen bij de toepassing een grote mate van flexibiliteit, en de RIA-praktijk in Vlaanderen is nog zoekende en moet regelmatig kunnen worden bijgestuurd en verbeterd. In die omstandigheden kan een wettelijke regeling ook contraproductief zijn.

### 6.1.3 Beleidsuggesties voor het maximaliseren van de politieke steun voor betere regelgeving

Om de politieke steun voor RIA te maximaliseren kan Vlaanderen overwegen om:

- Het strategisch beleidskader voor betere regelgeving uit 2000-2001 te vernieuwen en opnieuw formeel te laten bevestigen door de Vlaamse regering;
- Strategisch gebruik te van maken de OESO-review om het engagement van de politiek voor betere regelgeving te versterken;
- Betere regelgeving te integreren in de beleidsplannen die werden aangekondigd in het licht van de financiële crisis en de economische recessie en in de context van het toekomstpact voor Vlaanderen, en betere regelgeving een meer prominente plaats te geven in de discussies en maatregelen ter versterking van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening;
- De beslissing om voortaan te werken met kleinere kabinetten aan te wenden om ministers and kabinetmedewerkers ervan te overtuigen dat instrumenten zoals RIA zeer nuttig kunnen zijn in de communicatie tussen administratie en kabinet over beleid en beleidsmaatregelen;
- De politieke steun voor het Europese systeem van betere regelgeving en voor Vlaamse effectbeoordeling van ontwerp Europese wetgeving te gebruiken als katalysator om ook voor eigen Vlaamse regelgeving instrumenten zoals RIA ernstiger te nemen;
- Te verzekeren dat de toepassing van instrumenten voor betere regelgeving steeds een doeltreffend en efficiënt gebruik van middelen is; RIA- en consultatieprocedures moeten de flexibiliteit toelaten om de inhoud en diepgang niet enkel af te stemmen op het belang van de regelgeving, maar ook op de politieke en inhoudelijke context;
- Ministers persoonlijk de RIA's die onder hun verantwoordelijkheid werden uitgevoerd te laten ondertekenen;
- Succesvolle voorbeelden en beste praktijken meer en beter te communiceren;
- De opbouw van een netwerk van instanties rond betere regelgeving te ondersteunen;
- Een decretale basis voor betere regelgeving te creëren, waarbij in elk geval het risico op formalisme en rigiditeit door overregulering worden vermeden.

## 6.2. Hoe 'betere regelgeving' integreren in het beleidsproces?

### 6.2.1 Situering en initiatieven in Vlaanderen

135 Een uitdaging die nauw verwant is met politieke steun, is 'betere regelgeving' volwaardig integreren in het beleidsproces en formalisme vermijden. Om effectief te zijn moet 'betere regelgeving' inderdaad een geïntegreerd onderdeel zijn van het beleidsproces (waardoor het beleidsproces ook zelf zal veranderen), en geen afzonderlijke vereiste die gewoon wordt toegevoegd aan wat er al bestaat. Daarom stelde o.a. de Mandelkerngroep dat betere wetgeving slechts kan worden gerealiseerd door het gehele proces van wetgeving te hertekenen, van concept en ontwerp tot implementatie en evaluatie. "Zowel de wetgevende als de uitvoerende autoriteiten moeten daarbij betrokken worden, en instrumenten als impactanalyse, consultatie en vereenvoudigingstrategieën zijn van cruciaal belang". Eén van de meest hardnekkige problemen in veel landen blijft niettemin de vaststelling dat de aandacht voor betere regelgeving (het RIA-proces, de consultaties, de informatie-uitwisseling tussen beleidsdomeinen, de advisering ...) te laat start<sup>209</sup>. RIA's worden in die gevallen een instrument om reeds genomen beslissingen te verdedigen, consultaties een instrument om bevestiging te verkrijgen<sup>210</sup> enz.. Ze worden dan niet langer gezien als werkwijzen om beter te beslissen<sup>211</sup>. Dat ondermijnt hun kwaliteit en beperkt hun meerwaarde voor de besluitvorming<sup>212</sup>.

136 Vlaanderen vormt hierop geen uitzondering. RIA's en consultaties worden nog te weinig gebruikt ter ondersteuning van beslissingen over nieuwe regelgeving. Het gevolg is dat er soms niet veel aandacht aan wordt besteed. De formele vereisten worden wel nageleefd, maar verder dan dat gaat het niet. De reden is dat meestal pas met de uitvoering van RIA of consultaties wordt gestart nadat het regelgevingsproces al ver gevorderd is, d.w.z. op een moment dat over de beleidsmaatregel al is beslist, en de regelgeving zelfs al helemaal werd uitgeschreven. In zo'n situatie kunnen RIA's en consultaties moeilijk goed gebeuren en impact hebben. Zij worden door de opstellers van regelgeving in deze fase dan ook niet meer als nuttig ervaren<sup>213</sup>.

In Vlaanderen werden verschillende maatregelen genomen om deze problemen zoveel mogelijk te vermijden, met name door:

- Een goede planning van het beleids- en regelgevingsproces te bevorderen, via instrumenten zoals een regelgevingsagenda, witboeken en conceptnota's die zorgen voor vroege publieke kennisgeving van geplande regelgevende initiatieven, op een tijdstip dat over de inhoud van een nieuwe beleidsmaatregel nog niet volledig is beslist en het nog mogelijk is voor RIA en consultaties om een zinvolle bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling;
- De analytische eisen, testen en criteria voor RIA eenvoudig en flexibel te houden, en de vereisten geleidelijk aan te laten toenemen naarmate de ervaring en vertrouwdheid met RIA toenemen.
- De procedurele vereisten voor RIA zo eenvoudig mogelijk te houden, en een ruime mate van flexibiliteit toe te laten. Om die reden werd in Vlaanderen niet gekozen voor een benadering waarbij eerst op basis van formele criteria te bepalen of er al dan niet een RIA moet uitgevoerd worden; de focus ligt op het evenredigheidsbeginsel, wat betekent dat de diepgang van de analyse moet overeenkomen met het belang van de beleidsmaatregel;
- RIA te linken met consultatie, gelet op het feit dat er bij de stakeholders consensus is dat consultaties vroeger, systematischer en transparanter zouden moeten gebeuren, en dat een hoeksteen kan zijn in raadplegingsprocessen omdat het beter toelaat om in 'mentaal' kennis te nemen van de redenen, doelstellingen en gevolgen van een beleidsvoorstel en erop te reageren. In veel gevallen is RIA, wanneer het ernstig gebeurt, een veel betere basis voor discussie met de belanghebbenden en de burgers dan de tekst van de ontwerpregelgeving zelf.

Zoals uit evaluaties van de praktijk blijkt (cf. supra), blijven echter ook hier de resultaten beperkt. Daarom worden hierna enkele maatregelen overlopen die in andere landen worden toegepast om 'betere regelgeving' beter te integreren in het beleidsproces.

### 6.2.2 Overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen

137 **Selectiviteit en proportionaliteit.** Formalisme vermijden en instrumenten zoals RIA en consultatie goed integreren in het beleidsproces, vergt in de eerste plaats wellicht een realistisch beeld van hoe veel beleidsprocessen in de praktijk verlopen en vergt een selectief gebruik van RIA en consultatiemechanismen voor dossiers waar de meerwaarde ervan het grootst is. Grotere selectiviteit beoogt m.a.w. de middelen voor RIA en consultaties te richten naar waar ze het meeste kunnen betekenen<sup>214</sup>. Dat betekent dat meer analyse- en consultatie-eisen zouden moeten worden gesteld naarmate de regelgeving belangrijker is of meer ingrijpende beleidsinstrumenten<sup>215</sup> worden toegepast (cf. het principe van proportionaliteit, dat wellicht meer dan vandaag kan worden verduidelijkt in de RIA-richtlijnen<sup>216</sup>), en dat RIA tevens afhangt van de mate waarin en de punten waarop een beleidsprobleem nog nuttig kan worden geanalyseerd gelet op reeds genomen beslissingen (politieke keuzes, Europese verplichtingen...)<sup>217</sup>. Ook de uitvoering van RIA zelf heeft immers een kost, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse<sup>218</sup>.

138 Meer maatwerk via draaiboeken voor de regelgeving. Het is belangrijk om dit beter in de Vlaamse praktijk te vertalen, zodat belangrijke beleidsmaatregelen enerzijds de onderbouwing en het overleg krijgen die ze verdienen en RIA anderzijds in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft (cf. supra). Dat is mogelijk door *draaiboeken voor de regelgeving* uit te werken. D.w.z. dat er in plaats van de huidige regelgevingsprocedures een meer gediversifieerde set van standaardprocedures wordt uitgewerkt, waaruit geval per geval moet worden gekozen gelet op de omstandigheden en kenmerken van het beleidsdossier in kwestie. Zo kan naast de huidige goedkeuringsprocedures voor decreten en strategische uitvoeringsbesluiten, voor 'gewone' uitvoeringsbesluiten en voor RIA-wetgevingsdossiers worden gedacht aan een 'tijdig advies' procedure, een pre-RIA-procedure (ter vervanging van de huidige RIA-procedure) en een witboekprocedure (zie bijlage 1 voor meer toelichting en concrete stroomschema's).

139 Planning van de regelgevingsagenda en projectmatig werken. Te laat met RIA en consultaties starten blijkt minder een probleem te zijn in landen met een goed functionerende regelgevingsagenda<sup>219</sup>. In Vlaanderen bestaat er sinds 2007 zo'n regelgevingsagenda, als bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrieven die aan het parlement worden overgemaakt. Dit is uiteraard positief en heeft reeds geleid tot meer coördinatie, planning en transparantie van beleids- en regelgevingsactiviteiten binnen de beleidsdomeinen en beleidsraden. Uit vergelijking met andere landen is het echter duidelijk dat het huidige systeem slechts een startpunt is om geleidelijk aan door te groeien naar een meer doorgedreven planning en agenda. De SERV heeft vroeger reeds gesteld een ambitieuze versie van de regelgevingsagenda te verkiezen, maar te begrijpen dat voor de praktische invoering wordt gewerkt in fasen. Concreet lijkt, naast de maatregelen die reeds zijn genomen om de bestaande verplichtingen beter te doen naleven en de informatie te standaardiseren via een sjabloon, de tijd rijp om aanluitend bij de internationale beste praktijken te werken aan een meer regelmatige actualisering van de regelgevingsagenda's<sup>220</sup>, de transparantie en gebruiksvriendelijkheid te vergroten door de agenda's te bundelen en te publiceren via een publiek raadpleegbare databank op het internet, en werk te maken van de uitbouw van bijkomende functionaliteiten naar het voorbeeld van de "Unified Regulatory Agenda" in de Verenigde Staten en de 'roadmaps' bij de Europese Commissie<sup>221</sup>. Minimaal zou in de regelgevingsagenda, na input van de strategische adviesraden en na debat in het parlement, moeten worden aangegeven voor welke voorgenomen regelgeving er welke van de hiervoor gesuggereerde procedures zal worden gevolgd.

140 Verplichte fasering of ontdebelling van de RIA's. De dienst wetsmatiging en het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) hebben voorgesteld om te werken via een verplichte fasering of ontdebelling van de RIA's, met een voorlopige RIA (beperkt tot de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleids-opties en 'mapping' van de stakeholders die geconsulteerd zouden moeten worden), voor interne en externe discussie in een vroeg stadium, en een volledige RIA in een latere fase wanneer beleidsmaatregelen concreet worden uitgewerkt (analyse van opties, keuze van de aangewezen beleidsmaatregelen, uitvoering, monitoring...). De voorlopige RIA's zouden gekoppeld worden aan het gebruik van 'roadmaps' voor regelgevingsdossiers en aan conceptnota's in geval van belangrijke regelgeving, en publiek beschikbaar zijn met het oog op consultatie via o.a. eenvoudig 'doorklikken' op het dossier in de regelgevingsagenda. Door het RIA-proces te ontdebellen en vroeger in het proces te plaatsen, verdwijnt tegelijk de focus van RIA op regelgeving alleen. Dat is ook nodig om de afweging van de gepaste beleidsinstrumenten(mix) te kunnen maken, en te verzekeren dat RIA-processen zich richten op een geschikt niveau<sup>222</sup>.

Dit voorstel komt overeen met de trend in andere landen. Renda (2009) doet een soortgelijke suggestie voor de Europese impactanalyses "*that work done at an early stage of the policy process (e.g. on a White Paper) should form the basis for an incremental IA done at subsequent stages, with a discussion of the need to act (at EU level) and possible policy scenarios and proportionality of available regulatory options, and detailed analysis at later stages.*" Het Verenigd Koninkrijk wijzigde zijn RIA-systeem vorig jaar in dezelfde zin. Tegenwoordig is een "voorlopige RIA" nodig vooraleer een administratie de toelating aan de regering vraagt

om te reguleren. Vervolgens is een bijgewerkte versie van de RIA nodig op het moment dat de ontwerpregelgeving ter goedkeuring aan de regering wordt voorgelegd. In Ierland werd het systeem eveneens vorig jaar aangepast om RIA vroeger in het beleidsproces en beter in de planning van beleidsdomeinen te integreren via een voorlopige RIA. De bedoeling van die voorlopige RIA's is vooral in te gaan op de probleem-analyse en op het verkennen van oplossingen, en om zo in een vroege fase ruimte te creëren voor betekenisvol debat en analyse<sup>223</sup>. In Ierland is RIA nu ook gelinkt aan de jaarlijkse strategische plannen en actieplannen van de departementen (cf. de beleidsnota's en regelgevingsagenda's in Vlaanderen): de werkplanning voor de opmaak van nieuwe regelgeving voorziet expliciet de beschikbaarheid van een eerste ontwerp van de RIA in een vroege fase. In Duitsland is er eveneens een gefaseerde RIA-procedure, met een onderscheid tussen "prospektive GFA" (gesetzesfolgenabschätzung of RIA), "begleitende GFA" waarbij het eerste zich in een vroege fase richt op het debat over mogelijke beleidsopties en het tweede op een volledige impactanalyse<sup>224</sup>.

Het onderscheid tussen een pre-RIA en een witboek is misschien niet meteen duidelijk. Dat onderscheid situeert zich in de voorstellen van de SERV op twee niveaus: inhoudelijk en procedureel. Een pre-RIA geeft een inzicht in de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleidsopties en 'mapping' van de stakeholders die geconsulteerd zouden moeten worden bij het uitwerken van de RIA en van de regelgeving. Een pre-RIA situeert zich meestal op maatregelniveau. Over de pre-RIA wordt een 'openbaarmakings- en raadplegings-procedure' gevolgd. Een witboek (visienota, groenboek, conceptnota...) wordt opgesteld voor complexere beleidsvraagstukken. Het beperkt zich niet tot maatregelniveau, maar verkent de problematiek in al zijn aspecten. Over een witboek wordt niet enkel een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd, maar worden ook de relevante strategische adviesraden en parlementaire commissies geconsulteerd (een concreet voorbeeld is opgenomen in de noten<sup>225</sup>).

141 Actualisering van de RIA's tijdens het hele beleidsproces. Vandaag heeft een RIA-document slechts een tijdelijke waarde, tot op het moment van de eerste agendering op de Vlaamse regering. Om RIA beter in integreren in het besluitvormingsproces, heeft de Dienst Wetsmatiging voorgesteld dat RIA's ook nadien zouden worden geactualiseerd, bij belangrijke wijzigingen in de verdere goedkeuringsprocedure (bv. als gevolg van adviezen van de strategische adviesraden, de Raad van State...), en kan worden gebruikt ter argumentering van de genomen beslissing in het licht van de inhoud van de verkregen adviezen (bv. door de opmerkingen, aanvullingen of vragen van de adviezen te verwerkt in de RIA). Renda (2009) suggereert in dezelfde zin dat de Europese Commissie haar impactanalyses zou aanpassen in functie van de amendementen die in latere fases worden goedgekeurd, "so that the IA should become a 'live' document, which follows the iter of the proposal and is always updated, in order to enable evidence based decision-making from the beginning until the approval of the final text"<sup>226</sup>. Gelijkaardige aanbevelingen voor andere landen zijn geformuleerd door bv. Jacob e.a. (2008)<sup>227</sup>. Ook in het Verenigd Koninkrijk moet een RIA worden gepubliceerd op de internetpagina van het department in kwestie, samen met een link naar de overeenstemmende regelgeving, van zodra de regelgeving werd goedgekeurd, met dien verstande dat "where an earlier version or versions of the RIA have already been published, for example as part of a consultation procedure, it should be updated and re-published at this stage. As a matter of good practice, RIAs should also be actively disseminated to key stakeholders as they are updated". In Ierland, wordt het RIA document eveneens gezien al seen "living document" dat permanent verandert op basis van nieuwe informatieve en inzichten, hetgeen kan resulteren in talrijke ontwerpversies vooraleer de finale versie van de RIA wordt afgerond. The RIA richtlijnen specificeren dat "a RIA should, insofar as possible, reflect the current thinking in relation to relevant policy options. However, it is accepted that, where information is emerging quickly it may not always be possible to update the RIA on each and every occasion that something changes. Where your RIA relates to proposed primary legislation, you must ensure that, at a minimum, it is fully up-to-date when you revert to Government with the Bill as published and prior to its publication. You may need to update your RIA internally to ensure its accuracy more often than you will need to publish. Again, however, this is an issue which needs to be looked at on a case-by-case basis"<sup>228</sup>.

142 Consultatieprocedures reorganiseren. Tot slot zou 'betere regelgeving' in Vlaanderen sterk gebaat zijn bij een expliciet beleid gericht op de versterking van de transparantie en de participatie in beleidsprocessen in overeenstemming met de brede vraag van stakeholders en middenveldorganisaties om de bestaande consultatieprocedures te reorganiseren en te intensifiëren. Uit de internationale benchmarking die de SERV in 2007 uitvoerde en uit ander onderzoek, blijkt dat Vlaanderen qua waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen achterop hinkt in vergelijking met de best presterende landen<sup>229</sup>. Ook de beleidspraktijk is sterk voor verbetering vatbaar, al zijn er verspreid heel wat goede voorbeelden. De Vlaamse regering engageerde zich alvast in het interinstitutioneel akkoord rond RIA om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen, en om RIA's te gebruiken om verslag uit te brengen over de weerslag van de raadpleging. Die normen van de Europese Commissie zijn inderdaad een goede benchmark. Maar dit neemt niet weg dat Vlaanderen een expliciet en verplicht consultatiebeleid, gebaseerd op goede voorbeelden in andere landen<sup>230</sup>, kan gebruiken, met strategische doelstellingen, richtlijnen voor methodes en procedures, minimumtermijnen voor consultaties, gestandaardiseerde sjablonen voor consultatiedocumenten, een centrale website of uniek toegangspunt voor de publicatie en raadpleging van voorgenomen regelgeving, maatregelen om beleidsmakers te verplichten om te reageren op de ontvangen opmerkingen, opname van de resultaten van consultaties in RIA's en voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen. Een consultatiebeleid vergt tevens investeringen in nieuwe praktijken en opleidingen voor 'informatieambtenaren' over hoe consulteren en informatie uit consultaties gebruiken.

### 6.2.3 Beleidsuggesties voor het integreren van 'betere regelgeving' in beleidsprocessen

Om 'betere regelgeving' beter te integreren in beleidsprocessen en formalisme te vermijden, kan Vlaanderen overwegen om:

- Meer maatwerk mogelijk te maken door uitwerking van een vijftal draaiboeken voor de regelgeving en door meer projectmatig te gaan werken, via zgn. 'roadmaps';
- Werk te maken van een nieuwe generatie regelgevingsagenda's om de transparantie, coördinatie en planning van beleid en regelgeving te versterken;
- Een verplichte fasering van RIA in te voeren, met een pre-RIA (beperkt tot probleemdefinitie, doelstellingen, opties en een 'mapping' van de te betrekken stakeholders) in een vroege fase voor interne en externe discussie in een vroeg stadium en een volledige RIA in een latere fase;
- Ervoor te zorgen dat de RIA's ook na de eerste agendering van een dossier op de Vlaamse regering een actuele stand geven van de beleidsdiscussie en –beslissingen;
- Een expliciet consultatiebeleid door de regering te laten goedkeuren in overeenstemming met de internationale beste praktijken en daarbij prioriteit te geven aan de verbetering van de bestaande consultatie- en overlegprocedures.

## 6.3. Hoe verantwoordelijkheden voor betere regelgeving toewijzen?

### 6.3.1 Situering en initiatieven in Vlaanderen

143 De OESO-richtlijnen en lessen uit de internationale beste praktijken zijn vrij expliciet over het toewijzen van verantwoordelijkheden voor betere regelgeving<sup>231</sup>. De lijnministeries moeten RIA's uitvoeren, consultaties organiseren, administratieve lasten meten. Zij moeten daarvoor de teams samenstellen, en ervoor zorgen dat de middelen en capaciteiten voorhanden zijn om RIA, consultaties, metingen... goed te doen. Binnen elk departement kunnen cellen worden voorzien, met als taak technische en praktische ondersteuning en te bieden en advies te geven over datacollectie, analysemethodes, consultatiemechanismen enz.

Aangezien 'better regulation' een horizontaal beleid is, moet het worden gecoördineerd en aangestuurd worden over alle departementen. Dus, terwijl het leggen van de verantwoordelijkheid voor betere regelgeving bij de departementen zelf moet zorgen voor "eigenaarschap" en voor de integratie in de beleidsprocessen, moet de bevoegdheid voor het algemene 'better regulation'-beleid liggen een centrale instantie met als opdracht het overzicht te behouden en te waken over de toepassing, consistentie en geloofwaardigheid van het wetgevingsbeleid. Ook de kwaliteitscontrole op de instrumenten moet liggen bij een toezichtsorgaan of centrale waakhond. De locatie en autoriteit van zo'n afdeling of afdeling zijn belangrijke formele vereisten, samen met expertise in die cel en met de 'informele' autoriteit als gevolg van die expertise of van het politieke gewicht dat aan de controles wordt gegeven. De beste praktijk is om een centrale cel of afdeling in een horizontaal departement te belasten met de kwaliteitscontrole en met de bevoegdheid om de inhoud van RIA's, administratieve lastenmetingen e.d. te contesteren en verbeteringen te vragen<sup>232</sup>.

Jacobs (2006) heeft bovendien vastgesteld dat de best presterende landen beschikken over een breed netwerk van personen en instellingen dat het leiderschap van een expliciet bevoegde minister en een sterke centrale cel of afdeling combineert met wetgevingscellen op niveau van de departementen, interdepartementele werkgroepen, parlementaire medewerkers en commissies, stakeholders, adviesinstanties, en denktanks en andere onderzoeksinstellingen die de 'better regulation' agenda ondersteunen.

144 Vlaanderen heeft deze richtlijnen zo goed mogelijk geïmplementeerd:

- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het wetgevingsbeleid ligt bij het beleidsdomeinen. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van een RIA en voor de kwaliteit van een RIA-proces bij het beleidsdomeinen dat de nieuwe regelgeving opmaakt en finaal bij de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering. Zowel de RIA-gids als de RIA-handleiding beklemtonen dat RIA teamwerk is.
- Er is een minister expliciet verantwoordelijk voor het wetgevingsbeleid.
- Er is een systeem van kwaliteitsbewaking door de Dienst Wetsmatiging (voorheen kenniscel reguleringsmanagement). Die Dienst heeft een algemene opdracht en verantwoordelijkheid om samen met de regering en de bevoegde minister het wetgevingsbeleid in Vlaanderen uit te bouwen, met inbegrip van de algemene strategie, capaciteitsopbouw, communicatie, coördinatie, en instrumenten zoals RIA en administratieve lastenmeting. De dienst heeft een budget om consultants in te huren, onderzoek te laten doen, rapporten te publiceren en resultaten te communiceren<sup>233</sup>. De dienst geeft een advies over elk ontwerp RIA en scoort alle definitieve RIA. Zij heeft ook een controlefunctie op de administratieve lastenmetingen.
- De dienst wetsmatiging heeft een intern netwerk uitgebouwd met contactpersonen voor reguleringsmanagement in elk beleidsdomein en sinds 2007 zijn er 22 wetgevingscellen opgericht die samenwerken de centrale dienst. Zij werden o.a. opgericht om praktische ondersteuning en advies te geven in de RIA processen binnen hun departement.
- Er is een parlementaire commissie die expliciet bevoegd is voor decreetsevaluatie en bij uitbreiding voor de opvolging van en de controle op het wetgevingsbeleid van de regering.

- Er is een waaier aan middenveldorganisaties, adviesinstanties (zoals Inspectie van Financiën, SERV, Raad van State, strategische adviesraden...) denk tanks (bv. ICW, Itinera, CEEO...) en onderzoeksinstellingen (bv. aan universiteiten, steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen, ") die de 'better regulation' agenda of belangrijke delen ervan steunen.
- In het kader van het IIA-RIA werd een technische groep met vertegenwoordigers van de regering, het parlement, de adviesraden en de SERV belast met de opvolging van het akkoord en met het uitwerken van suggesties ter verbetering van het wetgevingsbeleid.

145 In de praktijk zijn er echter problemen. De controle door de dienst wetsmatiging werkt niet goed. De capaciteit binnen de eenheid is beperkt en er is bijvoorbeeld technische discussie over de relevantie en het gewicht van het RIA-scoresysteem dat de dienst gebruikt. Ook de tijd die de dienst heeft voor haar RIA-advies en voor de kwaliteitscontroles op de RIA's en de administratieve lastenmetingen is zeer beperkt (3 dagen) en laat niet toe om een echte dialoog met de beleidsdomeinen aan te gaan. Er is kritiek van de departementen en de kabinetten, die de dienst verwijten geen sectorspecifieke deskundigheid te hebben voor alle 13 beleidsdomeinen en daarom van oordeel zijn dat die niet kan oordelen over bijvoorbeeld de relevantie de opties die in een RIA worden geanalyseerd, en bijgevolg slecht geplaatst is om zich uit te spreken over de kwaliteit van een RIA. Als gevolg daarvan maakten de ministers die verantwoordelijk waren voor het wetgevingsbeleid nog slechts zelden gebruik van de resultaten van de kwaliteitscontroles om tijdens bijeenkomsten van de Vlaamse regering tussen te komen, en besteedt de dienst wetsmatiging minder aandacht aan haar waakhond of 'challenge' functie. De belangrijkste oorzaak voor deze problemen is een gebrek aan voldoende politieke steun en middelen. De dienst wetsmatiging die in 2003 is begonnen met zeven personeelsleden en gesitueerd was binnen de diensten van de minister-president, is sinds 2005 ondergebracht bij de minister en het beleidsdomein bevoegd voor bestuurszaken, met een afgeslankte personeelsbezetting van vijf mensen, waarvan slechts één persoon oorspronkelijk in 2003 is gestart in de dienst. De dienst moet bovendien haar mensen en middelen verdelen tussen de politieke druk om op korte termijn zichtbare en communiceerbare resultaten te leveren en de behoeften van een middel- en langetermijnstrategie met structurele hervormingen en meer geavanceerde instrumenten. In het licht van de electorale cycli, ligt de focus van politici en dus ook van de dienst meestal op de vermindering van de administratieve lasten en vereenvoudiging ex post. Daardoor was er lange tijd slechts één medewerker van de dienst bezig met RIA, niet eens voltijds<sup>234</sup>.

Deze problemen waren natuurlijk bekend bij de dienst wetsmatiging, die erin geslaagd is om goedkeuring te verkrijgen voor bijkomend personeel, waaronder één persoon voltijds voor RIA. De dienst heeft ook toegegeven dat de huidige kwaliteitscriteria voor RIA aan herziening toe zijn, maar toegevoegd dat het voor haar controlefunctie belangrijker is dat er politieke validering is én de aanwezigheid van voldoende capaciteit/kennis/tijd. Er is volgens de dienst dan ook nood aan een fundamentele discussie over de rol van de RIA-kwaliteitsbewaking in het besluitvormingsproces gelet op de beperkingen waarmee ze vandaag wordt geconfronteerd<sup>235</sup>.

### 6.3.2 Overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen

146 Kwaliteitscontrole door de wetgevingscellen? Een mogelijkheid om om te gaan met de kritiek op en de beperkingen van de dienst wetsmatiging is om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbewaking toe te wijzen aan de wetgevingscellen binnen de departementen. Dit lijkt min of meer de evolutie te zijn geweest in het Verenigd Koninkrijk. Daar heeft de Better Regulation Executive (BRE) – die onlangs verhuisde van de "Cabinet Office" naar het nieuwe "Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform" – lange tijd een groot deel van zijn middelen ingezet om de kwaliteit van de RIA's van de departementen te controleren en op te volgen, maar nu van mening is dat de departementen primair verantwoordelijk moeten zijn voor de kwaliteitsborging van de RIA's om hen zo te stimuleren om hun beleidsprocessen op punt te stellen. Daardoor is de aard van de taken die de BRE opneemt gewijzigd van het controleren en bijsturen van individuele RIA's naar het verlenen van meer strategische ondersteuning en advies om op de departementen zelf capaciteit op te bouwen.



Die ontwikkeling lijkt *geen* goed idee. De internationale ervaring leert dat de inspanningen onder zulke omstandigheden op termijn vast lopen door een minimalistische invulling. Het vergroot immers de kans op louter politiek gebruik van de instrumenten voor betere regelgeving en versterkt het risico op verdere verkokering van het beleid doordat beleidsdomeinen vaak in de eerste plaats begaan zijn met de eigen, specifieke beleidsmaterie en doelen en over het algemeen minder bekommerd zijn om het geheel van de effecten en neveneffecten van hun beleid. De OESO en anderen stellen terzake dan ook: *“Surely, it is officials working in policy sections who have responsibility for conducting RIAs because, as experts in the particular policy section, such officials are best placed to identify policy options and the range of costs, benefits and impacts associated with those options. So, ensuring that individual RIAs meet appropriate quality standards is primarily the responsibility of the Department concerned, but it also involves a body independent of the Department or Office carrying out the RIA charged with scrutinizing it from a quality perspective (with the aim not to “catch out” poor RIAs, but to discourage their production in the first place). If the monitoring institutions are not independent of the agencies preparing RIA, the quality of RIA could easily be compromised. Agencies that are responsible for monitoring the quality of RIAs should in principle not be directly involved in regulatory development and preparation of RIAs”*<sup>236</sup>. Dit standpunt lijkt te worden ondersteund door een eerste evaluatie van het Britse Audit Office<sup>237</sup>. Die evaluatie wees uit dat het element dat het meest door de departementen werd geciteerd als belangrijkste motivatie om RIA's van goede kwaliteit af te leveren, het vooruitzicht was dat de RIA extern zou worden beoordeeld. Het Audit Office adviseerde de regering dat de BRE en de departments *“should bring external challenge to the development of regulations”*. In eigen land is wijst de ervaring met de actieplannen reguleringsmanagement in dezelfde richting: sinds er geen centrale aansturing meer is om jaarlijks een globaal actieprogramma op te maken en de verantwoordelijkheid werd gedelegeerd naar de beleidsdomeinen, is de dynamiek wat stil gevallen.

147 **Kwaliteitscontrole door een centrale cel?** “First best” blijft volgens de meeste “experts het toevertrouwen van de controle op de naleving van RIA en andere instrumenten aan een centrale afdeling in het overheidsapparaat, waar de autoriteit voor toezicht over beleidsdomeinen heen al langer bestaat. Individuele lijnministeries zijn niet goed geplaatst om regeringsbrede programma's zoals betere regelgeving te beheren. Jacobs (2007b) vat de basiskenmerken van effectieve ‘oversight bodies’ of centrale diensten voor betere regelgeving samen: *“a central better regulation unit works best if designated as a stand-alone unit, with its own mandate, staff, and head accountable for delivering a specific program. Of course, in carrying out its tasks, it would be accountable to the Council of Ministers, and the Council would be able to charge it with new tasks beyond its core mandate to support Government policy. In addition, the unit should be integrated into the policy processes of the Council so that its advice and outputs are considered by the Council, as appropriate”*. Dit betekent echter in het geval van Vlaanderen dat het profiel en de capaciteit van de dienst wetsmatiging gevoelig zou moeten worden versterkt om ze in overeenstemming te brengen met de basiskenmerken van effectieve ‘oversight bodies’ zoals erkende autoriteit en expertise in instrumenten van reguleringsmanagement, politieke ruggesteun om de toepassing en naleving van die instrumenten te kunnen afdwingen indien nodig, en voldoende tijd en middelen om de taken naar behoren uit te voeren.

148 **Kwaliteitscontrole door een interdepartementeel orgaan?** “Second best” is waarschijnlijk om de kwaliteitscontrole toe te wijzen aan een nieuw orgaan op te richten naar het voorbeeld van de impact assessment board (IAB) bij de Europese Commissie. Die IAB werkt onder het rechtstreeks gezag van de voorzitter van de commissie. De leden zijn vijf ambtenaren op directeursniveau, die op persoonlijke titel zijn benoemd en dus niet hun eigen Directoraat-Generaal vertegenwoordigen<sup>238</sup>. Iedere impact assessment moet zes weken voor publicatie worden toegestuurd aan de IAB, die zijn opinie eerst aan de desbetreffende dienst stuurt en later ook samen met het IA-rapport publiceert. Evaluaties hebben aangetoond dat de IAB haar rol ernstig neemt en dat de kwaliteit van de impactanalyses merkbaar is verbeterd sinds de oprichting van de IAB. Dit model maakt in Vlaanderen misschien kans op slagen aangezien de Vlaamse overheid vandaag op zoek is naar nieuwe mechanismen om de samenwerking over beleidsdomeinen heen en de afstemming van beleid te bevorderen en het College van Ambtenaren-generaal (CAG) de ambitie heeft om daarin een centrale rol op te nemen. Aan de andere kant wordt de Europese IAB ook bekritiseerd omdat die te beperkt zou samengesteld zijn, niet transparant genoeg werkt, te

weinig tijd en middelen heeft en te laat komt in het proces. Er wordt ook voor gewaarschuwd dat het IAB-model misschien werkt bij de Europese Commissie, maar niet noodzakelijk transposeerbaar is. Er kan een positieve dynamiek uitgaan van een collegiaal orgaan zoals de IAB, maar evengoed kan er een negatieve dynamiek ontstaan zoals in Nederland met de “Interdepartementale Werkgroep Voorgenomen Regelgeving” het geval is geweest: men is te vriendelijk voor mekaar en dus te voorzichtig met kritiek op de analyses van andere beleidsdomeinen om in ruil kritiek op de analyses van het eigen beleidsdomein te vermijden.

149 **Belang van een centrale dienst.** Hoe dan ook blijft er, zowel in een systeem vergelijkbaar met de IAB of in een systeem met departementale verantwoordelijkheid voor controle, een belangrijke rol weggelegd voor een centrale eenheid zoals de dienst wetsmatiging. Die rol bestaat er onder andere in om los van de ‘dagdagelijkse’ beleidsprocessen op gezette tijdstippen het reguleringsmanagement en de prestaties van de beleidsdomeinen te evalueren, met de bedoeling meer inzicht te verwerven in de sterke en zwakke punten; begeleiding, handleidingen en opleidingen gericht te kunnen uitbouwen; goede voorbeelden en beste praktijken te verspreiden enz.<sup>239</sup>

De vraag in dat verband is trouwens ook of ex ante kwaliteitscontrole altijd noodzakelijk is. Terzake kan worden verwezen naar de internationale macro-trend in beter bestuur op het vlak van responsabilisering en het afleggen van verantwoording. Er is een duidelijke verschuiving van een ex ante- naar een ex postbeheersing, dwz dat de ‘controle op de controle’ achteraf en niet vooraf gebeurt. Er is ook een verschuiving van controle op individuele transacties (denk aan financiële visum, advies inspectie van financiën, ...) naar de controle van de beheerssystemen<sup>240</sup>.

150 **Capaciteitsopbouw binnen de beleidsdomeinen.** Los van de vraag naar de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsbewaking, is verdere opbouw van de interne capaciteit en kennis over ‘betere regelgeving’ binnen de verschillende beleidsdomeinen noodzakelijk. De eerste evaluatie van de cellen wetskwaliteit heeft uitgewezen dat ook hier de middelen vandaag beperkt zijn. De cellen hebben vaak nog een eng juridisch perspectief en kunnen nog te weinig tijd en middelen besteden aan de bevordering en uitvoering van de instrumenten van het wetgevingsbeleid. De omstandigheden zijn niet ideaal met enerzijds een groeiende ‘better regulation’ agenda en anderzijds dezelfde of minder middelen ten gevolge van budgettaire beperkingen. Dit betekent dat leiderschap, zorgvuldige planning en intelligente prioriteitstelling noodzakelijk zullen zijn. De verantwoordelijkheid van de departementen voor de kwaliteit van de regelgeving kan worden gestimuleerd door verdere monitoring en benchmarking en door betere regelgeving te integreren in de persoonlijke doelen en taakstellingen van elke leidend ambtenaar. In Ierland bijvoorbeeld, is de uitvoering van RIA’s van goede kwaliteit onderdeel geworden van doelstellingen van elke manager en zijn de regelgevingsprojecten en RIA’s een vast item op de agenda van vergaderingen van de beleidsraad en managementcomités binnen elk departement. Daarnaast is het van groot belang dat maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat kwaliteit van beleid en regelgeving niet enkel deel uitmaakt van de regels, procedures en formele stimulansen (formele pijler), maar ook van de houding en het gedrag (normatieve pijler) en van de gemeenschappelijke cultuur (cognitieve pijler)<sup>241</sup>.

151 **Rol van het parlement.** Op niveau van het Vlaams Parlement is aan het begin van de nieuwe legislatuur een vernieuwde dynamiek voor beter beleid en betere regelgeving van groot belang. Het parlement zelf heeft onlangs een internationale benchmarking uitgevoerd om haar werking te verbeteren<sup>242</sup>, en ook het ICW heeft recent verschillende voorstellen geformuleerd. Die voorstellen beogen om (1) het parlementair debat op te waarderen, (2) de controlefunctie van het parlement uit te bouwen, (3) het wetgevingsbeleid meer aan te sturen, (4) decreten ex post te evalueren, (5) de interne ondersteuning te heroriënteren, (6) vorming en onderzoek te versterken, (7) meer met andere instanties samen te werken en (8) meer in te spelen op Europa<sup>243</sup>. Concrete suggesties betreffen onder meer:

- een doorgedreven gebruik van witboeken door van de regering en van parlementsleden te eisen dat belangrijke ontwerpdecreten resp. voorstellen van decreet moeten vooraf gegaan worden door een conceptnota die ter bespreking aan het parlement wordt voorgelegd vooraleer men regelgevende opties uitwerkt en uitschrijft;

- een betere en transparantere planning door opwaardering van de regelgevingsagenda's (evolueren tot echte 'roadmaps');
- de invoering van een 'nota aan het parlement' (of van richtlijnen voor de memorie van toelichting zoals die in verschillende landen bestaan), opgesteld door de regering (naar analogie met een nota aan de regering, opgesteld door een minister) bij de indiening van een ontwerpdecreet waarin onder meer toelichting wordt gegeven bij het gevolgde traject (cf. rodamap), bij de wijze waarop de regering heeft rekening gehouden met de adviezen van strategische adviesraden en de raad van state, over de voorgenomen timing van de uitvoeringsbesluiten enz.;
- het verplicht gebruik van geconsolideerde versies bij wijzigingsdecreten zoals gebruikelijk is in de federale Kamer en in Nederland en van concordantietabellen bij omzettingsdecreten van Europese richtlijnen<sup>244</sup>;
- het intensiever betrekken van de RIA bij de bespreking van elk ontwerpdecreet, de rol van de commissie bevoegd voor decreetsevaluatie in de aansturing van het wetgevingsbeleid versterken en de andere vakcommissies te responsabiliseren;
- de uitvoering van enkele 'pilot' evaluaties van bestaande decreten;
- de efficiëntere inzet van de interne dienstverlening en de aanvulling van de aanwezige juridische expertise met deskundigheid en capaciteit op het vlak van bijvoorbeeld beleids- en wetsevaluatie en consultatie, onder meer door opleiding en onderzoek;
- meer gebruik te maken om instanties zoals de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV en de strategische adviesraden in te schakelen; en
- de invoering van een Vlaams systeem van impactanalyse voor Europese regelgeving om de effecten van voorgenomen Europese regelgeving voor Vlaanderen beter en tijdig te onderkennen en om optimaal in te spelen op de Europese Impact Assessments.

152 **Rol van stakeholders.** Intense betrokkenheid van een brede waaier aan stakeholders in het wetgevingsbeleid is noodzakelijk om de 'better regulation' agenda te ondersteunen en de juiste focus en dynamiek te bewaren. Daarom hebben verschillende landen commissies met stakeholders of gemengde stuurgroepen geïnstalleerd die de centrale cellen ondersteunen en van advies dienen. Dat is onder meer in het Verenigd Koninkrijk het geval met de Better Regulation Commission en de Risk and Regulation Advisory Council, of op federaal niveau in België met sturingscomité van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging. Dat sturingscomité is samengesteld met personen uit de politieke overheid, de administraties en de sociale partners en fungeert als reflectie- en overlegplatform.

Ook op het operationele niveau is communicatie met en betrokkenheid van stakeholders zeer belangrijk, onder meer voor de selectie van prioriteiten voor administratieve vereenvoudiging of voor de bepaling van beleidsopties in het kader van RIA's of witboeken. Daarvoor zijn reeds vermelde maatregelen zoals pre-RIA's, een consultatiebeleid en een sterkere betrokkenheid van stakeholders bij de actieplannen voor administratieve vereenvoudiging wenselijk. Daarnaast zou er bij de inhoudelijke voorbereiding van regelgeving (en dus van RIA's) een sterkere wisselwerking moeten zijn met de wetenschappelijke wereld. De aanwezige kennis en expertise in de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek en in andere wetenschappelijke instanties en centra zouden meer en beter kunnen worden aangesproken. Omgekeerd zouden ze ook gericht kunnen worden ingeschakeld en van de overheid specifieke opdrachten kunnen krijgen die kaderen in de voorbereiding van bijvoorbeeld een witboek of een RIA.

### 6.3.3 Beleidsuggesties voor voor het toewijzen van verantwoordelijkheden voor betere regelgeving

Om verantwoordelijkheden voor RIA goed toe te wijzen, kan Vlaanderen overwegen om:

- Te zorgen voor politieke dekking en voldoende capaciteit bij de centrale cel die het wetgevingsbeleid aanstuurt en opvolgt (dienst wetsmatiging).
- De kwaliteitsbewaking van de instrumenten voor betere regelgeving beter uit te bouwen, zonder die evenwel toe te wijzen aan de departementen zelf: dit moet gebeuren door een dienst die onafhankelijk is van de beleidsdomein, bij voorkeur de dienst wetsmatiging of een 'impact assessment board' zoals bij de Europese Commissie.
- Departementen aan te sporen om hun beleidsprocessen op orde te stellen (bv. via 'roadmaps'), capaciteit voor betere regelgeving op te bouwen en primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving te dragen, daarbij geholpen door goede voorbeelden, benchmarkindicatoren en begeleiding of advies op maat.
- Op niveau van het Vlaams Parlement vernieuwde dynamiek voor beter beleid en betere regelgeving te vinden.
- De betrokkenheid van stakeholders bij het wetgevingsbeleid verder uit te bouwen, bijvoorbeeld door de technische groep in het kader van het IIA-RIA samen te stellen en te laten functioneren als reflectie- en overlegplatform.

## 6.4. Hoe de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving verhogen?

### 6.4.1 Situering en initiatieven in Vlaanderen

153 Verschillende studies die in diverse landen in de wereld zijn uitgevoerd, tonen dat er vaak een grote kloof is tussen de kwaliteit van de RIA's die werden uitgevoerd en de kenmerken en vereisten voor RIA die in officiële richtlijnen en handleidingen zijn vastgelegd<sup>245</sup>. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor consultaties. De kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving waarborgen is dan ook een belangrijk element om te garanderen dat beleidsdoelstellingen beter worden gerealiseerd. Dat gebeurt onder meer door op centraal niveau praktische en methodologische richtlijnen aan te bieden, aangevuld met formele opleidingen en minder formele advies- en helpdesk functies. Die blijken alle een belangrijke te hebben invloed op de kwaliteit van de instrumenten in de praktijk<sup>246</sup>. Maar de kwaliteit van RIA's, consultaties, administratieve lastenmetingen e.d. verhogen is niet enkel een kwestie van begeleiding, toezicht en controle. Integendeel, de OESO (2006a) stelt: *"having watchdog agencies can make a difference, but they do not obviate the need for departments and agencies to take ownership themselves for best practice processes"*. Een belangrijke taak is dan ook de verantwoordelijkheid van de departementen zelf te verhogen om goede RIA's en metingen af te leveren en consultaties te voeren, en om de capaciteit en leereffecten te versterken die toelaten dat RIA's, metingen en consultaties goed worden uitgevoerd. Daartoe gebruiken landen verschillende strategieën, waaronder richtlijnen en vormingscursussen op maat, technische bijstand en advies 'on the job', controle van de kwaliteit en het procesverloop van afzonderlijke regelgevingsprocessen en -instrumenten, publicatie van finale RIA's, opvolging en inventarisatie van de algemene naleving van de RIA- en consultatievereisten enz.

154 In Vlaanderen zijn verschillende van die instrumenten in praktijk gebracht.

- Er werden richtlijnen gepubliceerd door de dienst wetsmatiging, met name een RIA-gids (die uitlegt wat de meerwaarde en het doel van RIA is), een RIA-handleiding (waarin wordt uitgelegd hoe een RIA moet worden uitgevoerd), een handboek 'meting van administratieve lasten' en een formulierenleidraad;

- Er is een helpdesk voor RIA en voor de meting van administratieve lasten, er zijn standaardkosten voor de metingen en er is een databank en simulatietool voor de toepassing van het Standaard Kosten Model, en er is een verplicht RIA-advies;
- Er is een basiscursus regelgevingsbeleid (2 dagen) en een aanvullende vorming (½ dag RIA, ½ dag administratieve lastenmeting, die nu wordt uitgebreid (zie X).
- Er wordt expertise binnen elke beleidsdomein ontwikkeld via de wetgevingscellen. Deze cellen zijn verantwoordelijk voor het regelgevingsbeleid in het departement, het verstrekken van meer gerichte en op maat gemaakte ondersteuning en het verbeteren van de kwaliteit van de regelgevingsinstrumenten in het departement;
- RIA's zijn openbaar en worden gepubliceerd op het internet;
- Er zijn stimulansen ingevoerd voor leidend ambtenaren, voorbeeld door de bijdrage aan betere regelgeving op te nemen in hun persoonlijke doelstellingen (2003-2004) en door benchmarking van de prestaties van hun beleidsdomein in vergelijking met andere;
- De kwaliteit van elke RIA en ex ante administratieve lastenmeting wordt gecontroleerd door de dienst wetsmatiging en er wordt periodiek publiekelijk verslag uitgebracht over de kwaliteit van de RIA's en van de administratieve lastenmetingen.

Deze maatregelen bleken tot dusver niet voldoende om in de meeste gevallen RIA's, consultaties en metingen van een hoge kwaliteit te bereiken. Opnieuw is een belangrijke verklaring vaak het ontbreken van voldoende steun op de hoogste politieke en ambtelijke niveaus is en van voldoende capaciteit. Een andere verklaring is echter gekoppeld aan gebreken in de uitvoering van de maatregelen.

#### 6.4.2 Overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen

155 **Intensieve opleiding.** Het grote belang van opleiding werd van meet af aan erkend, maar het aanbod evolueerde niet mee met de wijzigende behoeften, en werden zelfs enige tijd verwaarloosd. De RIA-opleiding bijvoorbeeld die werd gegeven in 2004-2005, was gericht op het uitleggen van het doel en de grote lijnen en technische principes van een RIA-proces. Maar eens keer RIA in het regelgevingsproces is geïntroduceerd, worden praktische problemen vaak belangrijker dan technische. Het opleidingsaanbod zouden dus gaandeweg meer moeten inspelen op en vertrekken van de ervaringen om RIA-uitvoerders gerichter te helpen. In de praktijk werden de RIA-opleidingsessies echter stopgezet in 2006. De dienst wetsmatiging organiseerde wel nog een aantal workshops waarop ambtenaren ervaringen konden uitwisselen. Dit probleem wordt nu aangepakt. In het najaar 2009 start normalier een geavanceerde RIA-training van 3-dagen waarin ook consultatie en ex ante meten van administratieve lasten aan bod komen. De opleiding zal ook openstaan voor strategische adviesraden en parlementsleden en hun werknemers. Deze plannen lijken overeen te komen met de internationale beste praktijk, maar verdere stappen lijken de moeite waard<sup>247</sup>. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld onlangs haar RIA-opleidingen geïntensiverd en aangevuld met een korte eLearning-RIA cursus op het internet<sup>248</sup>. Ierland overweegt ook e-learning voor RIA. Een bijkomende doelstelling kan zijn dat alle managers op het niveau van directeur en alle beleidsadviseurs in de ministeriële kabinetten een basisopleiding in de beginselen en instrumenten van betere regelgeving hebben gekregen, inclusief in RIA.

156 **Geactualiseerde, maatgerichte handleidingen.** De dienst wetsmatiging heeft tevens aangekondigd de RIA-handleiding te willen actualiseren en aanvullende handleidingen te zullen ontwikkelen, met name voor probleemanalyse, opsporing van relevante opties, effectenanalyse en consultatie. Terzake moet men wellicht opletten voor overdaad, maar de bedoelingen zijn goed. Zoals de OESO stelt, is er inderdaad systematische aandacht nodig voor de kwaliteit van de gepubliceerde RIA-handleidingen en moeten deze op regelmatige basis worden bijgewerkt in het licht van de praktijkervaringen, veranderingen in het RIA-beleid, verbeteringen van de RIA-expertise en wijziging in de middelen die beschikbaar zijn. In Vlaanderen lijkt er nu vooral vraag naar de opname van meer concrete voorbeelden uit de Vlaamse praktijk, en naar verspreiding ervan binnen en tussen departe-

menten. Uiteraard moeten de voorbeelden zorgvuldig worden gekozen om slechte praktijken niet te bestendigen. Een goed voorbeeld is de Canadese 'Writer's Guide' of de recente actualisering van het Ierse RIA-handboek. Een ander punt is dat de huidige RIA-handleiding minder ingaat op methodologische aspecten, vanuit een doelbewuste poging om onnodige details en technische complexiteiten te vermijden en ervoor te zorgen dat de handleiding gemakkelijk leesbaar zou zijn voor een brede waaier aan ambtenaren die ingezet zouden worden voor de uitvoering van RIA. Maar nu RIA is geïmplementeerd, ontstaat er behoefte aan meer technische richtlijnen bij ambtenaren die zich specialiseren in RIA of betrokken worden bij complexere beleidsvraagstukken en meer geavanceerde RIA's. In andere landen een regio's zoals in Australië wordt daartoe een relatief korte en niet-technische RIA-gids gecombineerd met een of meer aanvullende handleidingen die extra uitleg en detail geven over specifieke methodologische aspecten. Om de opleidingen en handleidingen goed af te stemmen op de praktijk, zijn daarenboven regelmatige ex post evaluaties van uitgevoerde RIA's belangrijk. Dat helpt om veel voorkomen fouten en problemen te ontdekken en erop in te spelen. De voorgaande aandachtspunten gelden uiteraard ook voor andere handleidingen (consultatie, administratieve lastenmetingen, formulierenleidraad...).

157 **Netwerken voor beleidsleren.** De internationale ervaring wijst erop dat netwerken van ambtenaren die instrumenten voor betere regelgeving in de praktijk toepassen zeer nuttig zijn om ervaringen uit te wisselen, beste praktijken te bevorderen, te zorgen voor consistente toepassing, en ook om over departementen heen beleid te coördineren. In Ierland bijvoorbeeld, zijn de leden van het RIA-netwerk gemandateerd om hun departementale regelgevingsagenda's en RIA-activiteiten toe te lichten en feedback te geven op elkaars plannen<sup>249</sup>. In Vlaanderen kunnen zulke netwerken eveneens zeer nuttig zijn, en bijvoorbeeld worden ondersteund door de 'e-communities' van het Vlaams Evaluatieplatform (VEP).

158 **Transparantie.** Publicatie van ontwerpversies van RIA's tijdens de beleidsontwikkeling heeft meerdere voordelen: "*The more information on options and their implications is provided to external stakeholders at consultation stage, the better they can provide detailed information on costs and benefits of various options, thus improving the quality of decision-making. Publishing a draft RIA at an early stage will assist stakeholders to make constructive inputs, and publishing a RIA with draft legislation will improve the quality of parliamentary debate and governance generally*"<sup>250</sup>. Vandaag worden RIA's in Vlaanderen pas verspreid als ze definitief zijn: ze worden na de 1e principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier aan de adviesraden bezorgd en pas actief openbaar gemaakt na de definitieve goedkeuring van de bijbehorende regelgeving. In Ierland bijvoorbeeld moeten de RIA's minimaal gepubliceerd worden op de "legislation or RIA page" van de departementale websites, samen met de regelgeving vanaf het moment dat de regelgeving is goedgekeurd. "*However, where consultation processes are underway, it is recommended that Departments publish a version of a RIA at an early stage whilst ensuring that the RIA is fully up-to-date prior to its publication along with the regulation as signed. Departments are also encouraged to actively seek out and notify those who contributed to the consultation process, or those directly impacted by the proposed regulation, and inform them of the publication of the RIA*"<sup>251</sup>. Gekoppeld aan publicatie van ontwerp RIA's, worden er in verschillende landen ook soms peer reviews georganiseerd voor belangrijke regelgeving, waar de impact of technische complexiteit het grootst zijn.

Volledige publicatie van de definitieve RIA's blijft uiteraard ook zeer waardevol en belangrijk voor de kwaliteit. Volgens o.a. de OESO is het moeilijk de voordelen die uit de publicatie van RIA's voortvloeien te overschatten: "*The knowledge that a document is to be published in itself acts as an incentive to quality. Availability of RIAs provides practitioners with examples of how to deal with specific problems relevant to their own policy areas as well as more general issues. Ex-post analysis of published RIAs provides feedback as to their quality and can also suggest ways of finding data for the next revision. Publication should always be the default option, and if RIAs are not published, or not published in a timely fashion, reasons should be given*". Overeenkomstig de internationale aanbevelingen worden de finale RIA's in Vlaanderen vandaag gepubliceerd op de website van de dienst wetsmatiging. Maar in de praktijk zijn ze niet gemakkelijk te vinden en zijn ze enkel beschikbaar in een minder gebruiksvriendelijk formaat. Internationale beste praktijken suggereren dat elk beleidsdomein een specifieke RIA-pagina zijn departementale website zou moeten maken, op basis van een gestandaardiseerde indeling

en waarop alle RIA's gepubliceerd worden gemakkelijk doorzoekbaar en terug te vinden zijn: *"This page might show all RIAs published, by year of publication and by topic. If a Department's website already has a legislation page, the RIA should be published next to the relevant piece of legislation on this page. If no such page exists, RIAs should be published on a dedicated RIA page along with a link to the legislation to which they relate. These pages should be easily accessible from the home page. RIAs should also be easy to find through the search function on the website"*<sup>252</sup>.

Publieke rapportering van de resultaten van controles van de RIA-kwaliteit en van de kwaliteit van andere instrumenten voor betere regelgeving is eveneens een middel om de verantwoordelijkheid te versterken, en om de kwaliteitscontrole zelf op een hoog peil te brengen of te houden. Daarom is er een duidelijke internationale trend naar grotere publieke rapportering van de resultaten van kwaliteitscontroles. De meest verregaande rapportering gebeurt in de Verenigde Staten en bij de Europese Commissie. Daar wordt de kwaliteitsbeoordeling van individuele RIA's publiek gemaakt door OIRA resp. IAB. De meest gangbare benadering is evenwel de periodieke publicatie van de globale resultaten van de uitgevoerde RIA-kwaliteitsbeoordelingen, met vermelding van de "goede" en "slechte" leerlingen ("name, fame and shame"). De OESO (2006) schrijft: *"Accountability and reporting should be boosted in most RIA systems. The regular assessment and publication of performance data in relation to RIA compliance would not only increase confidence in the achievement of standards and, therefore, RIA's contribution to regulatory quality, it would also tend to encourage improved performance over time. Performance by regulator should be publicly reported at least annually"*. Meer algemeen suggereerde de SERV vroeger reeds om naast een jaarlijks voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement ook werk te maken van andere rapportage-instrumenten, met enerzijds een website met projectfiches en anderzijds een bordtabel met beleidsindicatoren.

159 **Datacollectie.** Een laatste initiatief kan in andere landen wordt genomen om de kwaliteit van RIA's en administratieve lastenmetingen te verhogen, is te werken aan een betere datacollectie en aan kwaliteitsvereisten voor data. Wanneer het op een goede manier gebeurt, objectiveren cijfers de problematiek en maken ze transparantere afwegingen mogelijk waardoor de geloofwaardigheid van de conclusies verbetert<sup>253</sup>. Een databeleid is dus van groot belang voor de kwaliteit van RIA's en metingen, maar is tegelijk een van de moeilijkst te realiseren opdrachten omdat het een brede, systematische en functionele benadering veronderstelt die niet door veel regeringen wordt regeringen omdat dit veel tijd en middelen veronderstelt. Het alternatief is soms samenwerking met experts en consultants. Uitbesteding van de RIA aan externen werd lange tijd niet beschouwd als een goede praktijk, omdat er daardoor een scheiding ontstaat tussen de RIA en de beleidsvoorbereiding. Dat werkt belemmerend voor de noodzakelijke verandering van de regelgevingscultuur. Recentere voorbeelden tonen aan dat de kernvraag ligt in de relatie tussen de consultant en de beleidsmakers. Als de RIA consultants vroeg in het beleidsproces worden ingeschakeld en de relatie er een is van dialoog en overdracht van informatie en expertise, is er weinig verschil met het inschakelen van een departementele RIA-cel. In beide gevallen hangt het resultaat af van de directe en continue betrokkenheid tussen de verschillende actoren en van de mate waarin de RIA expertise wordt overgedragen en beleidsmakers zelf bijleren. Inschakeling van consultants wordt soms zelfs actief gepromoot, met name voor meer gedetailleerde en technisch complexe RIA's (bv. Australië, Europese Commissie...).

### 6.4.3 Beleidsuggesties om de kwaliteit van instrumenten voor betere regelgeving te verhogen

Om de kwaliteit van de instrumenten voor betere regelgeving te verhogen, kan Vlaanderen overwegen om:

- De bestaande handleidingen te actualiseren om ze praktischer en klantgerichter te maken, en aan te vullen met e-learning tools en met aanvullende handleidingen voor meer geavanceerde RIA's;
- Werk te blijven maken van een centrale helpdesk en van maatgericht advies door de wetgevingscellen;
- Meer te investeren in gerichte opleiding, om te bereiken dat alle beleidsdomeinen beschikken over een kerngroep van mensen die werden getraind in de beginselen en instrumenten van betere regelgeving en dat alle leidend ambtenaren op het niveau van de directeur en alle beleidsadviseurs in de ministeriële kabinetten terzake een basisopleiding hebben genoten;
- Een netwerk te creëren van ambtenaren die instrumenten voor betere regelgeving toepassen uitvoeren om de uitwisseling van ervaringen en de coördinatie binnen en over beleidsdomeinen heen te bevorderen;
- Te zorgen voor meer transparantie, o.a. door de verspreiding van ontwerp RIA's te promoten, peer reviews voor belangrijke regelgeving en RIA's te organiseren, te verzekeren dat voltooide RIA's samen met een koppeling naar de bijbehorende wetgeving op een vlot toegankelijke en gebruiksvriendelijke manier worden gepubliceerd, en de monitoring en publieke verslaggeving van de kwaliteit van RIA's en de administratieve lastenmetingen verder te zetten.

## 6.5. Waar prioriteiten leggen?

### 6.5.1 Situering en initiatieven in Vlaanderen

160 Een internationale trend is dat RIA meer en meer 'concurrentie' krijgt van toetsen gericht op specifieke impacts (administratieve lasten, marktwerking, KMO-effecten, diversiteit, armoede...). Daarnaast is er ook concurrentie vanuit andere 'policy communities' zoals die rond duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling (sustainability impact analysis of SIA). Gegroeid uit milieu-effectbeoordeling, heeft de "SIA-gemeenschap" zich inderdaad vrij los van de 'better regulation community' ontwikkeld, en stelt zij meestal systemen en procedures voor SIA voor die vaak verschillen van de bestaande RIA-stelsels. En aangezien RIA historisch gegroeid is uit economische analyse- en bedrijfseffectbeoordeling<sup>254</sup>, bestaat het beeld bij de SIA-gemeenschap dat RIA inherent partijdig is, pro industrie en tegen milieubescherming. Als gevolg daarvan worden kansen om de beide agenda's te koppelen soms gemist.

161 De Vlaamse regering heeft op deze discussies geanticipeerd met haar beslissingen van 2001, 2003 en 2004. De Vlaamse regering keurde in 2001 en 2003 een algemeen kader voor betere regelgeving langs drie inhoudelijke sporen goed (RIA, administratieve vereenvoudiging en juridisch-technische vereenvoudiging), waarin administratieve lastenvermindering en RIA evenwaardig naast elkaar stonden. De regering heeft bovendien steeds benadrukt dat alle bestaande en eventuele nieuwe toetsen in de RIA geïntegreerd moeten worden. De regel is altijd geweest dat de focus van een RIA moet liggen op de vergelijking van de belangrijkste effecten van relevante opties via een integraal analytisch denkkader, waarin kwantitatieve en kwalitatieve 'metingen' voor economische, sociale en milieueffecten tegelijk en geïntegreerd met elkaar moeten worden geanalyseerd<sup>255</sup>. Dat is ook zo voorzien in het RIA-sjabloon. Het betekent onder meer dat de ex ante administratieve lastenmeting via de standaardkostenmodel in Vlaanderen werd geïntegreerd in de RIA. De RIA-gids en RIA-handleiding uit 2004 beklemtonen bovendien duidelijk dat RIA expliciet ook bedoeld is om bij te dragen tot duurzame ontwikkeling, door het onderzoeken – waar relevant en proportioneel – van de potentiële sociale, economische en milieu-effecten, zowel voor huidige als voor toekomstige generaties<sup>256</sup>. In dezelfde zin wordt in de memorie van toelichting bij het decreet duurzame ontwikkeling



voorgesteld om de effectbeoordeling in de Vlaamse RIA's optimaal te gebruiken om te rapporteren over de effecten die een weerslag hebben op economisch, milieu of sociaal vlak.

Desondanks is de discussie over deze kwesties zeer actueel in Vlaanderen.

### 6.5.2 Overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen

162 Focus op betere regelgeving of administratieve vereenvoudiging? Hoewel de dienst wetsmatiging samen met bijvoorbeeld de SERV en het ICW de bredere visie op kwaliteit van regelgeving promoten, gaat het politieke discours nog dikwijls over enkel administratieve vereenvoudiging<sup>257</sup>. Het wetgevingsbeleid lijkt daardoor steeds te moeten schipperen tussen meer complexe, langere termijn structurele hervormingen zoals RIA en "quick wins" om te beantwoorden aan de vraag naar politiek goed communiceerbare, korte termijn resultaten. Dat betekent dat er concurrentie voor tijd en middelen is tussen RIA en administratieve lastenvermindering. In andere landen zijn er soortgelijke uitdagingen. Jacob e.a. (2008) bijvoorbeeld, constateerden bij een onderzoek naar RIA in 27 Europese landen dat administratieve lastenvermindering in veel landen een populaire politieke doelstelling is, en dat de administratieve lastenmeting via het standaardkostenmodel een activiteit is met een hoge zichtbaarheid die middelen en politieke aandacht wegtrekt van de bredere RIA. In het Verenigd Koninkrijk waarschuwde de Rekenkamer (Audit Office): "*Over the last two years, there are increasingly competing demands on the time of the departmental better regulation units as other initiatives, including the reduction of administrative burdens and the consideration of regulatory budgets, now place additional demands on resources. Several units reported that their workload was only manageable with careful planning; and others indicated that it was not manageable and that some areas were ignored. There is a risk that time and resources for RIA are crowded out further in the coming period as result of popular speech on 'cutting red tape' and European targets for administrative burden reduction.*" In Vlaanderen, is die trend eveneens waar te nemen. Getuige daarvan is het recente regeerakkoord. Daarin lijkt de nadruk sterk te liggen op administratieve lastenvermindering en minder op het brede perspectief van regelgevingskwaliteit. Over RIA wordt gesteld: "We hervormen de inzet van de reguleringssimpactanalyse (RIA) tot een meer doeltreffend instrument gericht op effectieve lastenvermindering en vereenvoudiging van erkennings- en vergunningsprocedures".

Waarnemers en 'better regulation' experts reageren doorgaans afwijzend op dergelijke ontwikkelingen<sup>258</sup>. Zij zijn van mening dat ongeacht de middelen die toegewezen worden het meten van administratieve lasten, dit niet ten koste zou mogen gaan van de aandacht en middelen voor RIA en structurele instrumenten voor betere regelgeving. Zo schrijft Renda (2009): "*ex ante impact assessment, ex post evaluation and simplification initiatives are too important for Europe to be 'sacrificed on the altar' of administrative burdens*". In dat verband, moet eraan worden herinnerd dat de meting van administratieve lasten een veel engere scope heeft dan RIA omdat in een administratieve lasten meting niet alle kosten worden beschouwd (alleen de kosten veroorzaakt door informatieverplichtingen in regelgeving) en de baten van deze lasten niet worden bekeken<sup>259</sup>. Met andere woorden: "*administrative cost reduction can be highly desirable, but administrative cost reduction pursued narrowly could be counterproductive since it needs to be evaluated in terms of its full social costs and benefits*<sup>260</sup>". Gegeven die smallere invalshoek van de administratieve lastenmeting in vergelijking met RIA, wordt vaak aanbevolen dat dit zou moeten worden geïntegreerd in RIA, zoals dat vandaag reeds het geval is in Vlaanderen en in landen zoals het Verenigd Koninkrijk en de EU. In Nederland, Zweden, Denemarken en op federal niveau in België, is er een dubbel systeem, met een RIA proces dat slechts beperkt is geïmplementeerd en de analyse en vermindering van administratieve lasten daarentegen dat het vlaggenschip is geworden van het wetgevingsbeleid. Er kan echter worden vastgesteld dat deze landen momenteel de beperkingen van een beleid gericht op administratieve lastenvermindering ervaren, en evolueren naar een bredere meting die ook andere kosten minstens kwalitatief incorporeert<sup>261</sup>, en naar een ruimere opvatting van wetgevingsbeleid. RIA in Vlaanderen hervormen tot een instrument dat enkel gericht

is op administratieve lastenvermindering zou dan ook een slecht idee zijn en ingaan tegen de vaststelling dat andere landen net terugkomen op hun eenzijdig beleid van administratieve vereenvoudiging en bredere programma's implementeren in overeenstemming met internationaal beste praktijken en aanbevelingen van de OESO.

163 **Administratieve vereenvoudiging.** Het voorgaande betekent niet dat administratieve vereenvoudiging onbelangrijk zou zijn. Eenvoudige, toegankelijke en duidelijke regelgeving zonder overbodige administratieve formaliteiten blijft hoedanook een belangrijke doelstelling van elk wetgevingsbeleid. In overeenstemming met de in Europees verband aangegeane engagementen en met de ambitie van het Pact 2020 is het aangewezen om ook hier de inspanningen op te drijven. De uitvoering van de juridische verplichtingen opgelegd door het decreet Elektronisch Bestuurlijk Gegevensverkeer en in het bijzonder de eenmalige gegevensopvraging, de automatische toekenning van rechten en het uniek loket zijn daarbinnen een prioriteit. Voor de departementele actieplannen kunnen de uitgevoerde nulmetingen een goed vertrekpunt zijn, al moet worden vastgesteld dat lang niet alle administratieve lasten werden gemeten, en in sommige gevallen zelfs niet de belangrijkste. Bij LNE bijvoorbeeld werden enkel de administratieve lasten voor lokale besturen, netbeheerders en polders en wateringen gemeten, niet die voor burgers en ondernemingen. Het is dan ook aangewezen om de strategische adviesraden en de vertegenwoordigers van de doelgroepen die aan de administratieve verplichtingen moeten voldoen, te betrekken bij het opstellen van de departementele actieplannen, teneinde de focus te verzekeren op wat voor de doelgroepen zelf belangrijk is. Ook het debat in het kader van de implementatie van de Europese dienstenrichtlijn zou veel transparanter moeten gebeuren, met mogelijkheid voor actieve inbreng van adviesraden en stakeholders. Naast administratieve lasten zou ook *legistieke vereenvoudiging* meer op de voorgrond moeten komen. Het gaat dan om processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz. waarvoor in andere landen soms innovatievere technieken gebruikt worden (zie kader 6.2).

Hierop voort bouwend, heeft de SERV in zijn 'Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering' van juni 2009 gevraagd dat de Vlaamse overheid de administratieve lasten voor alle doelgroepen met 25% zou verminderen tegen 2012, conform de Europees aangegeane engagementen. "De prioritair te reduceren moeten worden bepaald op basis van de reeds uitgevoerde nulmetingen via het standaardkostenmodel enerzijds en van een bevraging van de doelgroepen (bedrijven, gezinnen, organisaties, overheden) naar de meest gevoelde knelpunten anderzijds, en worden vastgelegd in jaarlijkse actieplannen. Daarnaast moeten tegen 2013 alle administratieve formaliteiten worden opgenomen in een register. Voor die opname is voorafgaand een toetsing vereist aan criteria zoals noodzakelijkheid, wettigheid en eenvoud. Het register geldt vanaf 2013 als wettelijke basis voor de betrokken regels. Het principe moet zijn dat een formaliteit die niet in het register staat, niet kan worden afgedwongen." Verder vroeg de SERV ook de opmaak van een actieplan voor de vastlegging en uitvoering van ex post beleids- en wetsevaluaties.

#### Kader 6.2: Innovatieve instrumenten voor administratieve en legistieke vereenvoudiging<sup>262</sup>

Een voorbeeld van een innovatieve techniek is de "regulatory guillotine". Die 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. 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. Dat betekent dat regels of formaliteiten die niet in het register staan niet kunnen worden afgedwongen en dat alle nieuwe formaliteiten aan het register moeten worden toegevoegd. Dat werd al in verschillende andere landen met succes is ingezet<sup>263</sup>.

Een tweede voorbeeld is het gebruik van specifieke regelgevingsprocedures voor wetten die louter vereenvoudigingen beogen. In Frankrijk is de vereenvoudiging van de wetgeving versneld door invoering van een reeks wetten sinds 2002/2003 die de regering de bevoegdheid geeft om voorstellen voor vereenvoudiging via "ordonnances" door te voeren, die op een later moment door het parlement worden bekrachtigd via een vereenvoudigde procedure. In het

Verenigd Koninkrijk bestaan soortgelijke bevoegdheden en versnelde parlementaire procedures sinds 2001 (Regulatory Reform Act en Regulatory Reform Bills). De Britse Better Regulation Task Force heeft dergelijke werkwijze ook voorgesteld voor de EU. Het komt voor een groot stuk neer op afspraken met het parlement om naar aanleiding van de bespreking van regelgeving die louter een vereenvoudiging beoogt geen fundamentele discussies te openen of inhoudelijke amendementen in te dienen.

Een derde voorbeeld betreft de fasering van nieuwe regelgeving. Het Verenigd Koninkrijk hanteert sinds december 2004 een richtlijn waardoor alle departementen zich voortaan moeten houden aan vaste ingangsdata voor nieuwe regelgeving. Het houdt in dat nieuwe regelgeving en wijzigingen aan bestaande regelgeving nog slechts op één of twee momenten in een jaar inwerking zullen treden. Nederland besliste onlangs om een langere vaste overgangstermijn te hanteren tussen de publicatie van de wetgeving en de inwerkingtreding.

Een laatste voorbeeld komt eveneens uit het Verenigd Koninkrijk, waar de overheid in 2005 een reeks principes heeft vastgelegd voor efficiënte en effectieve inspecties en handhaving (zgn. Hampton report<sup>264</sup>) en vervolgens aan de National Audit Office en de Better Regulation Executive de opdracht heeft gegeven om vanaf 2007 de beleidsdomeinen aan een onafhankelijke audit te onderwerpen en verbetervoorstellen te formuleren<sup>265</sup>.

164 RIA en sectorale toetsten. Hoewel RIA als integraal afwegingskader in een aantal landen is gegroeid uit onvrede met en als antwoord op de groeiende proliferatie van allerhande afzonderlijke specifieke testen met afzonderlijke procedures, gegevens en hypothesen, blijft er de druk en behoefte uit sectorale hoek om eigen toetsen gericht op specifieke impacts te ontwikkelen (niet enkel voor administratieve lasten, maar ook voor diversiteit, armoede, KMO-effecten, marktwerking, jongeren en kindeffectentoets (JoKER), tot en met een 'Brusselltoets'). Die trend is niet slecht omdat die aspecten voor specifieke dossiers belangrijk kunnen zijn en specifieke checklists kunnen helpen. Maar de kans bestaat dat daardoor ook het risico op fragmentering toeneemt en de focus van de RIA verdwijnt: *"In more and more countries, use of partial analyses has actually resulted in fragmentation (...), because the larger integrated framework is not clearly defined or emphasized. Without the integrating framework, such methods do not rebalance RIA but unbalance RIA."*<sup>266</sup> Aparte procedures voor sectorale toetsen naast de RIA verzwaart bovendien de regelgevingsprocedure en maakt ze minder efficiënt en transparant.

Daarom is het belangrijk om sectorale toetsen en specifieke handleidingen enerzijds mogelijk te maken, maar anderzijds om de integratie ervan in de RIA te blijven bewaken en desnoods af te dwingen. Dat dit ook in het belang is van die sectorale toetsen zelf, willen ze impact hebben op de besluitvorming, wordt meer en meer erkend. Een recent rapport in opdracht van UNICEF over Ex Ante Child Rights Impact Assessment (CRIA) bijvoorbeeld<sup>267</sup> concludeerde: *"What is proposed is an 'embedded' model, i.e. an attempt to integrate or mainstream CRIA into existing RIAs or similar processes, rather than developing a new stand-alone CRIA tool. The CRIA tool should therefore be a combination of specific, but separate, components to be tailored to specific issues, sectors and organisations which, when possible, should form part of existing or planned impact assessment, which would otherwise not include children or would not focus on children's rights. The main advantages of this are that it allows for targeting of specific audiences and building on existing or planned processes thereby increasing the likelihood that children's rights will be considered. The embedded model also brings child rights onto the agenda of organisations that would not normally consider impacts on children."* Tegelijk impliceert zo'n integratie dat men realistisch is over het toepassingsgebied van sectorale toetsen aangezien niet elk aspect voor elke beleidsmaatregelen even relevant is<sup>268</sup>.

165 RIA en/of SIA? Het debat over SIA (duurzame ontwikkelings effect beoordeling) versus RIA is in Vlaanderen aangewakkerd door de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling uit 2006<sup>269</sup>, de invoering van een systeem van duurzame ontwikkelings effect beoordeling op federaal niveau in 2007 en het onderzoeksprogramma van het steunpunt duurzame ontwikkeling, waarbinnen een voorstel voor een Vlaams systeem van duurzame ontwikkelings effect beoordeling wordt ontwikkeld. In het project wordt duurzaamheidsbeoordeling omschreven als *"an ex ante evaluation of a proposal, checking policy proposals on unwanted sustainability impacts and fostering a strong participatory approach to guarantee a balanced 'weighing' of*

*interests and opinions". (...) "Assessing the sustainability of a policy proposal before its implementation provides decision-makers with an overview of the impacts of that particular proposal on the economy, on society and on the environment. (...) The involvement of stakeholders fosters consensus and facilitates the solution of potential conflicts. Ultimately sustainability assessment allows decision-makers to make fully informed decisions, without jeopardizing the freedom of political decision-making"*<sup>270</sup>. Uit deze omschrijving is duidelijk SIA en RIA zeer gelijklopend zijn. In andere landen bleek uit onderzoek al dat er aanzienlijk overlap is tussen de wijze waarop effectbeoordelingen worden beschreven in RIA-handleidingen (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en de Europese Commissie) en de principes van SIA. De basisdoelstellingen van RIA en SIA zijn inderdaad grotendeels dezelfde: (1) op systematische en consistente wijze de potentiële effecten in brede zin (economisch; sociaal, ecologisch, voor zowel huidige als toekomstige generaties) van beleidsacties onderzoeken met behulp van 'evidence based'; (2) de transparantie van het beleidsproces vergroten, door het bevorderen van de consultatie en participatie van belanghebbenden, en (3) de integratie en coördinatie van beleid bevorderen door van beleidsmakers te vereisen dat ze verder kijken dan de traditionele grenzen van hun bevoegdheid en rekening houden met de positieve en negatieve effecten op andere beleidsdomeinen en -niveaus.

Natuurlijk betekent dit nog niet dat vandaag, in de dagelijkse praktijk, RIA erin slaagt om die doelstellingen ook te realiseren. Verschillende onderzoeken hebben getoond dat *"there can be a bias towards the 'hard' economic facts when RIAs considers direct economic effects while social and environmental impacts are less analyzed"*<sup>271</sup>, terwijl ander onderzoek uitwijst dat *"retrospective analyses of a variety of policies do not bear out the concern that RIA is biased toward overstating costs and understating benefits"*<sup>272</sup>. In elk geval komen moeilijke thema's zoals verdelingsvraagstukken, lange termijn, externe en onbedoelde neveneffecten van beleidsmaatregelen vandaag nog weinig aan bod in RIA-handleidingen en in de RIA-praktijk<sup>273</sup>. Het beeld dat RIA exclusief zou gaan over concurrentie, d.w.z. over kostenverlagingen voor de industrie zonder rekening te houden met de sociale en milieubaten, en over minder regelgeving in plaats van over betere regelgeving, klopt echter niet. Het rapport van de Mandelkern groep uit 2001 schreef daarover: *"Some see RIAs as an excuse to impose a business-focused, deregulatory agenda on policy makers. For a RIA done well, this is absolutely not the case. Rather, RIA simply sets out the information in a clear and concise way to inform—not control—the political decision. This point needs to be stressed, as appropriate and real efforts need to be made to ensure that both benefits and costs are included in the assessment"*.

Uit deze discussie moet het duidelijk zijn dat het onpraktisch, inefficiënt of zelfs onmogelijk is om een SIA-systeem met dezelfde doelstellingen en hetzelfde toepassingsgebied als RIA naast een RIA-systeem te laten functioneren. Dat zou niet logisch zijn en een verspilling van tijd en middelen inhouden. Bovendien moet worden erkend dat de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling niet voor alle beleidsmaatregelen steeds even relevant zijn. Eén optie is dan ook om te bekijken welke maatregelen mogelijk zijn om duurzame ontwikkeling beter te integreren in RIA. Eerdere studies hebben daarvoor al nuttige suggesties gedaan, bijvoorbeeld: strategieën voor duurzame ontwikkeling gebruiken als een expliciet referentiepunt in RIA processen, duurzaamheidschecklists opnemen in de RIA handleidingen; meer mogelijkheden voorzien voor inbreng van belanghebbenden, en met name van sociale organisaties, stimuleren van een spectrum aan methoden die ook sociale, milieu- en verdelingseffecten goed in kaart kunnen brengen, de departementen bevoegd voor milieu en sociale zaken een actievere rol laten opnemen in RIA procedures, enz.

Een andere, aanvullende mogelijkheid is SIA voor zeer specifieke soorten beleid te reserveren zoals bijvoorbeeld door Hertin e.a. (2007) werd voorgesteld: *"Certain types of problems lend themselves to ISA more than others. ISA is more likely to be taken up in relation to issues which are perceived to be "open", i.e. where the problem is 'illstructured' or 'wicked', where there is genuinely open public debate and no obvious policy solutions. These are often associated with the appearance of sudden unforeseen crises that open up windows and pressures for significant policy change, as well as a demand for new sources of knowledge. These lead to reconfigurations in the main alliances and coalitions to create a momentum for*

*change; ISA processes are very well placed to respond to the associated demand for new forms of knowledge, capable of operating at some distance from everyday political decisions to allow stakeholders to 'let go' of their short-term interests; subject to democratic scrutiny and be publicly accountable; given a leadership which is trusted and well-known by the key actors; semi-closed to allow stakeholders to "drop their guard" and engage in longer term learning".*

### 6.5.3 Beleidsuggesties voor het omgaan met nieuwe en concurrerende aanspraken

Om beter om te gaan met nieuwe en concurrerende aanspraken, kan Vlaanderen volgens de SERV overwegen om:

- Zijn brede visie op wetgevingsbeleid en betere regelgeving te bevestigen, en ook in de praktijk te zorgen voor een goede balans tussen zichtbare resultaten op korte termijn via administratieve vereenvoudiging en meer structurele maatregelen zoals RIA;
- De inspanningen voor administratieve vereenvoudiging op te voeren in overeenstemming met de in Europees verband en in het Pact 2020 aangegane engagementen, zonder dat dit evenwel ten koste mag gaan voor de aandacht en middelen voor ex ante initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.
- De strategische adviesraden en vertegenwoordigers van de doelgroepen die aan de administratieve verplichtingen moeten voldoen te betrekken bij het opstellen van de departementale actieplannen voor administratieve vereenvoudiging
- Werk te maken van legistische vereenvoudiging, door processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz.
- De centrale functie van RIA te bewaken als instrument om de analyse alle voor het beleidsdossier in kwestie relevante effecten te integreren, door te bevestiging dat elke sectorale test onderdeel moeten uitmaken van de RIA;
- Te benadrukken dat de fundamentele ambities van RIA en SIA dezelfde zijn, en dat RIA waar nodig kan worden aangepast om de principes van duurzame ontwikkeling beter te integreren.

## Noten bij deel 6: de toekomst van het Vlaamse wetgevingsbeleid

<sup>182</sup> De OESO (2009e) schrijft daarover: "For many countries, and for a number of different policy areas, the implementation of RIA remains work in progress. In this respect the integration of RIA should be seen as a long-term policy goal. All countries, even those with many years of experience with undertaking RIA and with very advanced RIA systems in place still experience problems with the quality and timeliness of RIA documentation. There is an ongoing need to provide support for public officials responsible for RIA and to improve the way that RIA is prepared".

<sup>183</sup> Jacobs (2007a) stelt in dat verband: "transforming how the public sector carries out its regulatory and administrative functions is extremely difficult for three reasons. First, it is a far-reaching agenda. Transformation of the public sector goes beyond policies and formal legal instruments, since the role and style of regulation in society is deeply embedded in traditions, capacities, interests, and the organization of power. Second, existing incentives strongly favor the status quo. Reform meets massive passive and organized resistance that results in delayed, blocked, or reversed results at the implementation stage. Third, capacities and strategies for change are often insufficient to tackle the magnitude of the problem. Lack of political leadership, poor coordination capacities, fragmented policy jurisdictions, low levels of human skill, and weak accountability mechanisms, conspire together to make successful reform extremely difficult even when the government decides to move forward. For these reasons, the story of regulatory reforms is mostly one of disappointment. Reformers often underestimate or are intimidated by the sheer scale of the problem. And the problem is vast".

<sup>184</sup> OECD (1997).

<sup>185</sup> De OESO (2008a) stelde op basis van deze vier factoren de volgende checklist met acht vragen op voor succesvolle hervormingen: 1. Was the need for change carefully established? How was it defined? 2. Is there a vision that gives direction to the reform efforts? Is it shared by everyone involved in the reform process and members of the community? 3. Have members of society (academics, trade union leaders, entrepreneurs, etc.) had the opportunity to express an opinion regarding the reform proposal? Do they see the same problem and agree with the proposed solution? 4. Is there a guiding coalition (leadership) with enough moral and political power to lead the reform effort? 5. Is the reform proposal implemented gradually to allow adaptation and improvement? Has the reform been piloted? 6. Are enough resources available to implement the reform and bring about the desired effects? 7. Have the side effects of the reform been considered? Are reform proponents aware of the limitations of the reform? 8. Is the reform programme assessed regularly to improve its technical aspects and see if it is producing the desired results?

<sup>186</sup> OECD (2008a).

<sup>187</sup> Cordova-Novion and Jacobs (2004).

<sup>188</sup> In other countries as well, it is being reported that "politicians seem unwilling to rely on evidence for decision-making purposes" (Renda, 2008). Wiener (2006) mentions that "in my experience, both in government and in academia, there is a huge swath of interests who favor less regulation regardless of its benefits, and a huge swath who favor more regulation regardless of its costs. In both cases, the alternative to analysis is sanctimony—supposing one knows the right answer without analyzing the consequences. In between these two potent and vocal campaigns is a narrow slice of those who genuinely want to compare the consequences (benefits and costs) of regulatory choices. It is very difficult for governments to maintain a steady commitment to comparing benefits and costs when great political pressure is brought to bear from one swath or the other."

<sup>189</sup> Verbruggen (2009) legt uit dat te nemen beslissingen het volledige spectrum bestrijken van weinig belangrijke, onmiddellijke handelingen (bv. ga ik deze avond naar de cinema?) tot zeer gewichtige, lange termijn beslissingen (onderteken ik deze avond het aankoopcontract van een huis?). Voor de eerste soort doet men best beroep op routine, intuïtieve denkprocessen, enz. Voor de tweede soort is het investeren in informatieverzameling en –verwerking aangeraden, en zijn speciale methoden ontwikkeld om de besluitvorming te ondersteunen (waaronder RIA). Verbruggen schrijft: "Werkelijke beslissingen zijn gebaseerd op een onnaspeurbare mengeling van beide benaderingen, met in de realiteit een groot overwicht voor intuïtie, vuistregels, en vertekeningen. Het nadeel van deze werkwijze is dat besluitvorming moeilijk te objectiveren is, vandaar moeilijk te toetsen t.a.v. vooropgezette criteria of doelstellingen, te evalueren en bijgevolg te verbeteren. Maatschappelijke besluitvorming die aan deze kwalen lijdt, wordt al snel ondemocratisch en voedt de afkeer van mensen t.a.v. het politieke proces.

<sup>190</sup> OECD (2006a)

<sup>191</sup> De Europese Commissie vereist van de Lidstaten "to demonstrate their clear commitment to better regulation principles through their National Lisbon [Action] Programmes" en heft zich voorgenomen om de vooruitgang op te volgen.

<sup>192</sup> In dat programma worden 6 uitdagingen vermeld: (i) geïntegreerd industriebeleid, (ii) globalisering en mededinging, (iii) betere regelgeving, (iv) ondernemerschap, (v) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en (vi) duurzaamheid.

<sup>193</sup> Gedachtewisseling over de stand van zaken betreffende de decreetsevaluatie. Stuk 223 (2004-2005) - Nr 1; Gedachtewisseling

over het beleid inzake decreetsevaluatie en wetgevingskwaliteit. Stuk 724 (2005-2006) - Nr 1; Gedachtewisseling over de SERV-rapporten inzake wetgevingskwaliteit, reguleringsimpactanalyse (RIA) en regelgevingsagenda. Stuk 1094 (2006-2007) - Nr 1; Gedachtewisseling over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. Stuk 1666 (2007-2008) - Nr 1; Gedachtewisseling over het ontwerp van Vlaams Interinstitutioneel Akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA), Stuk 1505 (2007-2008) - Nr 1; Gedachtewisseling over de nota van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. Stuk 1932 (2008-2009) - Nr 1;

<sup>194</sup> Cf. supra, onder deel 5.2.1

<sup>195</sup> De RIA handleiding bijvoorbeeld stelt in dat verband: "De tijd die u in de opmaak van een goede RIA steekt, wint u terug in latere fasen van het goedkeuringsproces".

<sup>196</sup> Mandelkern group (2001). Wiener (2006) schrijft dat "the concern about delay is quite important, but delay is amenable to a weighing of its own pros and cons. The benefit of delay is that additional analysis can improve decisions (and defer policy burdens); the cost is that delay can forfeit the value of earlier policy adoption (eg earlier protection of victims, or earlier authorization of a useful invention). He agrees that "a careful IA can resolve and avoid problems that would yield delay later on, so it can achieve less delay overall" and concludes: "In short, delay turns out to be a problem that calls for better BCA, not avoiding BCA".

<sup>197</sup> Dienst Wetsmatiging (2009a).

<sup>198</sup> Janvier en Van Dooren (2007) schrijven dat de politieke besluitvorming dikwijls een ondoorzichtig pad volgt. Vaak is er een soort incubatieperiode die maanden of jaren duurt. Het 'politiek spel' wordt dan gespeeld. Die besluitvorming vertoont niet zelden een gebrek aan beleidsonderbouwende informatie en aan evenwichtige en transparante inbreng van betrokken doelgroepen. Eens het politieke spel gespeeld is, moet er binnen de korst mogelijk tijd een decreet of besluit worden geschreven. En een RIA. En wordt formeel advies gevraagd. Terwijl alle belangrijke keuzes al gebetonneerd zijn in een politiek akkoord.

<sup>199</sup> De SERV wees er vroeger al op dat de politieke en ambtelijke verantwoordelijken nog te weinig het belang van goed beleid en kwaliteitsvolle regelgeving uitdragen. Vaak zijn er te weinig stimulansen voor hun medewerkers om er écht werk van te maken. Voor RIA zijn we zo in Vlaanderen terecht gekomen in een vicieuze cirkel of "self fulfilling prophecy": sommige beleidsmakers vragen/willen niet dat hun medewerkers er werk van maken, waardoor de RIA's pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben... Zie SERV (2007b).

De OESO (OECD 2009c) stelt daarover: "There is an issue of the sustainability of Better Regulation across the political cycles (and sometimes within them). This issue is shared with other European countries but is especially acute in Belgium. There are few easily definable political champions of Better Regulation as a result."

<sup>200</sup> Het betreft volgens de OESO (2008a) de overgang van traditionele waarden ("Hierarchies of control", "Conformity", "Impersonality of work", "Authority through position", "Command-control paradigm") naar nieuwe 'culturele waarden' ("Accountability", "Openness", "Transparency", "Efficiency", "Effectiveness", "Authority through leadership", "Managerial culture").

<sup>201</sup> De OESO schreef terzake eveneens: "The government difficulties with BBB are maybe less due to the BBB per se but maybe more to the mismatch between old governance procedures and habits and the new governance paradigm" (OECD, 2007b). In dit verband kan tevens worden verwezen naar de bevindingen van Spanhove en Verhoest (2008). Zij wijzen o.a. op een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen het politieke en het ambtelijke niveau, onvoldoende steun van ministers en kabinetten voor het functioneren van nieuwe sturings- en opvolgingsinstrumenten, een gebrek aan "de noodzakelijke samenwerkingsgerichte cultuur" tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, op de machtsallocatie tussen de leidend ambtenaren, en op enkel andere "cultuurverschuivingen" die nodig zijn. Huyse (2002) schrijft in dat verband: "*het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroepspolitici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier.*"

<sup>202</sup> Zie Jacob et al (2008).

<sup>203</sup> In Ierland bijvoorbeeld de richtlijn dat RIA's in dergelijke omstandigheden in de eerste plaats moeten worden gericht op de zoektocht naar de meest geschikte modaliteiten en uitvoeringsmethodes, en niet op de evaluatie van de kosten en baten van de beleidsmaatregel zelf. In het Verenigd Koninkrijk heeft het Audit Office een soortgelijk maatwerk aanbevolen om RIA's goed af te stemmen op de beleidscontext zodat een passend niveau van analyse verzekerd is. Eerder nam de Mandelkern-groep (2001) al een soortgelijk standpunt in: "A further situation can be where the main political decision has already been taken (perhaps in a government program or party manifesto). In these cases there can be a reluctance to undertake assessment of the implementation options available. However, almost always details remain to be resolved where an assessment can play an important role in informing, in a very explicit manner, those taking the decisions on the details about the trade-offs that they are making" (...) "The same applies for RIA and the transposition of European Directives. RIA conducted at this stage should ensure that the 'best' transposition option is selected. As is the case with all RIAs, a proportionate approach should be taken, recognizing the fact that some Directives are more prescriptive than others in relation to methods of transposition. In the UK, such RIA are compelled to distinguish between those elements of each of the proposed options which are prescriptive or mandatory and those which are optional or have been added as a result of specific

national concerns (gold-plating).”

<sup>204</sup> OECD (2006)

<sup>205</sup> De dienst wetsmatiging probeerde in 2007 vijf RIA case studies op te starten die expliciet zouden kunnen dienen als goed voorbeeld. Deze projecten zouden specifieke steun krijgen van de dienst en van externe experts. Uiteindelijk bleek vrijwel geen enkel kabinet geïnteresseerd en bereid te zijn daarin te participeren. Er werd slechts één RIA-gevalstudie uitgevoerd, voor een minder belangrijke regelgeving (archiefdecreet).

<sup>206</sup> Zie ook de delen 5.1.2, 5.2.2 en 5.2.3.

<sup>207</sup> Colin Jacobs (2005) schrijft in dezelfde zin: “*In any case, the value of a range of stakeholders should not be under-estimated and is the source of creative tension which at the minimum serves to keep the government on its toes.*”

<sup>208</sup> OECD (2008a), Andres Amo, Richter-Devroe and Rodriguez (2007)

<sup>209</sup> Jacob et.al. (2008), OECD (2008a), Andres Amo, Richter-Devroe and Rodriguez (2007).

<sup>210</sup> Er lijkt dan ook heel wat wijsheid te zitten in in Ambrose Bierces ‘Devil’s Dictionary’ (een publicatie uit 1906 met een reeks satirische definities: hij omschrijft consultatie als volgt: “*To CONSULT, v.i. To seek another’s approval of a course already decided on.*”

<sup>211</sup> Williams (2009) schrijft dat “even in countries with a long standing tradition in RIA such as the United States, RIA is often a “checking the box” activity as a means to get rules through the decision making procedures. ‘Honest answers to the question “How did you use the economic analysis to make your decision?” would be: “What are you talking about, what analysis?” “I made the economists, who work in my program office, make the analysis conform to my chosen option.” “I am using it now, it’s just supposed to help me get my rule through OMB.” Alternative answers are: “I used it a lot, it was really great, thanks for asking me about it.” “I thought I knew what was necessary but after I got briefed by the economists, I selected the option that, you know, maximized net benefits (did I say that right?).” “Hey economist, whatever your name is at the end of the table, you take this one”. Some good answers would be: “I made some marginal adjustments to the rule based on the benefits and costs of options.” “We examined a wide range of options and I selected an option for which benefits exceeded costs but not one that maximized net benefits -this is why....” “I chose the option dictated by Congress, of course, but an analysis was done to show how another option would maximize net benefits.”

<sup>212</sup> Jacob et al. (2008).

<sup>213</sup> Erger nog, het plaatst de opsteller van de RIA onder druk om de voordelen van de gekozen optie in de verf te zetten, vaak door het te vergelijken met irrelevante alternatieven, hetgeen leidt tot cynisme over de rol van RIA’s in het regelgevingsproces. RIA als proces zou in feite moeten starten nog voor het regelgevingsproces begint. Harrington en Morgenstern (2003) stelden na een doorgedreven onderzoek van RIA in de Verenigde staten: “*One of the clearest lessons of these case studies is the critical importance of timing to the usefulness of RIAs. Several case study authors mentioned the fact that many RIAs are not initiated until after the regulatory process is well underway, often after the preferred alternative has been selected. In this situation an RIA obviously has difficulty being influential. Worse, it puts pressure on the analyst not to deliver bad news about benefits and costs, especially about the preferred alternative, leading to cynicism about the role of RIAs in the regulatory process. Most analysts believe the RIA should begin before the regulatory process begins, in order to develop information useful in decisionmaking.*”

<sup>214</sup> De SERV waarschuwde al eerder dat formalistische criteria moeten worden vermeden om het toepassingsgebied van RIA af te bakenen. Niet de juridische vorm van de regelgeving is van belang, wel de inhoud. In die zin blijven voor de SERV RIA’s wenselijk voor belangrijke inhoudelijke bepalingen in programmadecreten of verzameldecreten. In dezelfde zin kan voor de raad de vraag of een voorgenomen regelgeving al dan niet de omzetting van een Europese richtlijn betreft, op zich géén criterium zijn. Uit diverse case-studies blijkt dat Europese richtlijnen dikwijls weldegelijk een ruime implementatievrijheid laten aan de lidstaten en dat RIA een belangrijk instrument is om die beleidsvrijheid in kaart te brengen en onderbouwd en overlegd in te vullen. Een grotere selectiviteit mag er dus niet toe leiden dat regelgeving met belangrijke potentiële effecten ontsnapt aan de RIA-verplichting.

<sup>215</sup> “More analysis should be required for more restrictive types of regulations such as technology based standards or design standards, cap and trade systems etc. as opposed to guidance, information or performance standards”. Zie Keohane (2009).

<sup>216</sup> Sedlacko (2009) maakt in dat verband een nuttig onderscheid tussen zaken in een RIA die moeten worden beïnvloed door het belang van de voorgenomen regelgeving, en zaken die daar niet door mogen worden beïnvloed: “The importance of a regulation should influence: the number of investigated options (including combination of options), the number and level (aggregation) of utilized assessment criteria and examined impacts, the minimum significance (magnitude, reversibility...) of investigated impacts, how far in the chain of effects should the analysis go, the extent of quantification, range of examined target groups/stakeholders, breadth and depth of consultation, the number of ‘partial’ RIA’s and supportive analysis.” (...) The importance of a given regulation should NOT influence: the calculation of administratieve costs, the analysis of legal aspects of a proposed regulation, making assumptions and hypothesis explicit, regulatory coherence, balanced consideration of impacts across all three domains of sustain-



able development, consideration of at least the zero alternative (basi justification for regulation), the communication and accessibility of RIA report.”

<sup>217</sup> “RIA must be viewed within the wider context of the realities of policy making which can mean that sometime performing a RIA may not be an effective use of resources”. Mandelkern Group (2001).

<sup>218</sup> Wiener (2006) schrijft daarover: “*With limited resources to analyze decisions, there is some tradeoff between accuracy (getting the decision right) and precision (calculating exact numbers), which suggests that on standard BCA criteria, it would often do more to improve policy decisions to get the full set of consequences before the decision-maker than it would to invest in precisely quantifying only a few of those consequences while neglecting others or unduly delaying the decision. This is akin to the question of how much analysis is optimal: more analysis yields fewer policy errors, but also incurs costs in money and time (delay), so one must compare the Value of Information (VOI) versus the Cost of Information (COI). Such a BCA of BCA, or meta-BCA, shows that it is better to assess the full consequences than to quantify precisely just a few. A Cold Analysis that quantifies some impacts but omits other recognized important impacts (or takes too long) is in effect assigning a weight of zero to those omitted impacts, which is a greater error than including them in a qualitative or partly quantified way. If the cost (including delay) of precisely quantifying all the impacts is lower than its benefits, then full quantification is warranted. And this meta-BCA suggests that, over time, as we find ways to quantify and monetize more impacts—to reduce the COI or increase the VOI—more exacting analysis would be warranted.*”

<sup>219</sup> Jacobs (2006) stelt terzake vast: “*Failure to start RIA early enough seems to be less a problem in countries with annual regulatory planning activities. A regulatory planning process provides early notification about regulatory initiatives at a time when it is still possible to fundamentally revise the regulatory decision.*”

Een regelgevingsagenda wordt door de OESO gepromoot als een ‘beste praktijk’. De OESO (2002) vat de voordelen ervan als volgt samen: “*Publication of lists of proposed future regulation is a rapidly developing strategy for improving transparency. Publication promotes the democratic value of openness in relation to the regulation-making process. The participation of interested parties in dialogue on proposed regulations is fostered as early as possible in the process, also improving the likely quality of subsequent consultations. For ministries, registers of forward plans to regulate provide a means to review and co-ordinate regulatory policy making in a broader, whole of government context.*” Meer algemeen wordt een regelgevingsagenda beschouwd als een belangrijk instrument voor beter bestuur, met name doordat die bijdraagt aan de openheid van en het vertrouwen in de overheid, wat op zijn beurt bijdraagt tot betere economische prestaties en positieve effecten op meerdere andere overheidsdoelstellingen.

<sup>220</sup> De *periodiciteit* waarbinnen de regelgevingsagenda wordt vernieuwd gaat in andere landen van continu (bv. Verenigd Koninkrijk), over meermaals per jaar (bv. maandelijks bij de Europese Commissie, bv. twee keer per jaar in de Verenigde Staten, Zweden, Polen en Hongarije) tot jaarlijks (bv. Australië, Denemarken...). In sommige landen is de regelgevingsagenda daarenboven gekoppeld aan een meerjarenprogrammering (bv. Europese Commissie, Zwitserland, Hongarije).

<sup>221</sup> Zie voor een uitgebreide toelichting met voorbeelden SERV (2006b).

<sup>222</sup> Eerder werd er reeds op gewezen dat RIA's beleid en beleidsopties vaak op een te laag niveau bekijken. Bijvoorbeeld op niveau van elke afzonderlijke maatregel in het kader van expansiesteun een aparte RIA, terwijl een RIA-proces nuttiger zou kunnen zijn op het meer globale niveau van het economisch overheidsinstrumentarium. Of bijvoorbeeld een RIA voor de ondersteuning van groene warmte, terwijl een RIA-proces nuttiger zou kunnen zijn op het meer globalere niveau van ondersteuning van hernieuwbare energie.

<sup>223</sup> The Ierse regering besliste dat “*RIA thinking needs to start at the time when the issue which might lead to regulation first emerges. Even if the necessary information is not available to assess impacts at that stage, policy makers should be considering the sort of information required and what strategies might be used to access it. For this reason, it is suggested that a brief analysis, in the form of a first draft of the RIA, should be initiated as early as possible in the process. The purpose of this approach is to broaden out the options considered, and to start the thinking about their impacts, from the beginning, so that the rest of the process is informed by this mindset. The early-draft RIA would both address the problem identified, and begin to consider planning the solution. It would be essential for such a draft to be seen and approved by senior management at an early stage. However, it must be recognized that any such draft will be subject to change. New information and ideas may arise during the process of developing regulation, which mean that some options will be dropped while new ones emerge. The purpose of the early draft RIA is not to set in stone options which may turn out to be irrelevant or inappropriate, but to start internal debate about options.*” Department of the Taoiseach (2009a).

<sup>224</sup> Meer specifiek zijn er in Duitsland drie vormen van RIA: de prospectieve GFA (pGFA), de begeleidende GFA (bGFA) en de retrospectieve GFA (rGFA). Die laatste betreft de toepassing van RIA ex post, ter evaluatie van al bestaande regelgeving. Zie bv. Lenschow et al. (2008).

<sup>225</sup> Het Vlaams Energieagentschap werkt momenteel aan de voorbereiding van maatregelen ter ondersteuning van groene warmte. In een pre-RIA zouden de probleemstelling en doelstelling worden uitgeschreven (Waarom is groene warmte belangrijk? Wat is het potentieel? Waarom is ondersteuning nodig? Waarom voldoen de bestaande ondersteuningsmechanismen niet? Welke doelstellin-

gen wordt beoogd tegen wanneer? ...), samen met relevante nader te onderzoeken beleidsopties (bv. investeringssteun, exploitatiesteun, absolute of relatieve ondersteuning, financieringsopties...) en een inventarisatie van te contacteren stakeholders. In een witboek zou deze problematiek in zijn ruimere context worden bekeken, waarbij ook aspecten aan bod kunnen komen zoals bijvoorbeeld de afweging tussen stimuleren van groene warmte versus stimuleren van andere vormen van hernieuwbare energie, de impact op de bevoorradingszekerheid (bv. import van biomassa) de vraagzijde voor groene warmte (warmtebesparingsprogramma), de link met de energie-infrastructuur (aangepaste netten, opslag en vraagsturing), met woonbeleid (EPB) en met competenties op de arbeidsmarkt (profielen), de stimulering van onderzoek en ontwikkeling, enz.

<sup>226</sup> Hij vervolgt: "In fact, even the approval of the final text should not be the end of the RIA process since ex post evaluations of RIAs performed can be very valuable to close the loop, that is: learn and continuously make policies better."

<sup>227</sup> Zij schrijven: "IA should provide the 'answer' and identify the best policy option, then disappear from the scene to let politicians do the bargaining. In our view, this idea is misleading. IAs do not give a single answer, but frame problems, scope solutions and uncover possible side-effects of policy measures. They do not disappear from the scene, but remain a reference point in political bargaining and supports ex post evaluation of policy. In short, IAs should support the decision making throughout the whole policy cycle."

<sup>228</sup> Department of the Taoiseach (2009a).

<sup>229</sup> Cordova en Jacobs (2004), SERV (2007a).

<sup>230</sup> Opnieuw met de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en Ierland als nuttige voorbeelden, en ook Canada, Denemarken en Polen.

<sup>231</sup> OECD (1997, 2002, 2008, 2009b...), Wiener (2008b)..

<sup>232</sup> In a recent paper, stelt de OECD dat hij "mindful" is "that for some countries, ensuring effective oversight at the centre of government can present challenges. Different legislative traditions and cultures will play a role in the arrangements that have been developed: as with regulatory tools, there can be different ways to establish regulatory oversight and ensure regulatory quality". De OESO heft momenteel ene project lopen om de variatie en overeenkomsten in de lidstaten te onderzoeken: "The study will look at a number of factors including: the different role and functions of institutions such as regulatory oversight bodies; their budgetary allocations; staffing; communication strategies; and the interplay with the political administration" (OECD, 2009b).

<sup>233</sup> Het budget van de dienst steeg van ongeveer 300.000 euro in 2003, 2004 en 2005 naar ongeveer 500.000 euro in 2006, 2007 and 2008. Voor 2009 werd een budget van 523.000 euro toegekend.

<sup>234</sup> De OESO (2009c) stelt in dat verband: "*The main issue facing the Flemish approach is resources. Better Regulation is a long-term goal which takes time to achieve, and it is important that resources are adequate to the task. The Regulatory Management Unit has relatively few staff and there is a risk that lack of resources will slow the pace of an ambitious but necessary programme.*"

<sup>235</sup> Wetsmatiging (2009a).

<sup>236</sup> Jacobs (2007b), Mandelkern Group (2001), OECD (2008)...

<sup>237</sup> NAO (2008, 2009).

<sup>238</sup> Met name de adjunct secretaris-generaal voor betere regelgeving, DG EcFin, DG Werkgelegenheid, DG Ondernemen en DG milieu.

<sup>239</sup> Vgl. met de praktijk binnen de Europese Commissie om goede voorbeelden te verzamelen en te verspreiden, zie European Commission (2009), bijlage 14, of [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/best\\_pract\\_lib\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm)

<sup>240</sup> Zie OECD (2005f).

<sup>241</sup> Jann (2008).

<sup>242</sup> Vlaams parlement (2008).

<sup>243</sup> Popelier, Van Humbeek, Van Nieuwenhoven en Van Aeken (2009b)

<sup>244</sup> In feite gaat het bij concordantietabellen om twee tabellen, één om te controleren of de richtlijn volledig is omgezet en één om elk decreetsartikel te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn. Een concordantietabel kan tevens helpen te vermijden dat er in het parlement amendementen worden gestemd die problematisch zijn vanuit het perspectief van de richtlijn, laat beter toe het onderscheid te maken tussen bepalingen die het rechtstreeks gevolg zijn van de richtlijn en welke van 'gold plating', en laat beter toe bij latere wijzigingen aan de regelgeving te controleren of die niet in strijd zijn met de richtlijn.

<sup>245</sup> Hertin et al (2007), Jacob et al (2008)...

<sup>246</sup> OECD (2008a).

<sup>247</sup> Jacobs (2006) vindt dat “governments that do training seem to use a combination of external training to develop a high level of skills for a core group, combined with in-house or on-site training for a far broader group of civil servants who need to know the principles and tools of better regulation, without the detailed knowledge of a RIA analyst. The better organized governments have begun to integrate training on better regulation into the civil service institutions responsible for continuous training.”

<sup>248</sup> <http://www.iatraining.berr.gov.uk/>

<sup>249</sup> Goggin and Launder (2008).

<sup>250</sup> OECD (2008a), Jacobs (2007b)...

<sup>251</sup> OECD (2008a), Goggin and Launder (2008)...

<sup>252</sup> OECD (2008a), Jacobs (2007b)...

<sup>253</sup> Terzake is het wellicht zinvol om even stil te staan bij de veelvuldige gehoorde kritiek op kwantificering in RIA's. Terzake stelt Jacobs (2006): *“While there are continual concerns about over-monetization of impacts that can be legitimately presented in other metrics, this is a concern that is easily met. Mainstream benefit-cost analysis as used in RIA today in the most rigorous countries is a soft form of BCA, in which quantitative and qualitative metrics are combined and presented systematically. There is no country in which modern BCA insists on the monetization of all benefits and costs, although critics of BCA in RIA usually ignore this fact in favour of an exaggerated and theoretical version of BCA that lends itself to caricature. Even in the United States, which emphasizes quantitative analysis more than most others, the OMB reported in 2005 that “Many...major rules have important non-quantified benefits and costs, which may have been a key factor in an agency's decision to promulgate a rulemaking.”*

<sup>254</sup> “The UK e.g. first introduced Business Compliance Cost assessments in 1985; by 1998 this had developed into a requirement for cost-benefit type RIA, and in the last few years RIA has been broadened further to integrate issues like Competition Assessment, Small Firms Impact Test, Sustainable Development, Carbon Assessment, Health Impact Assessment, Race Equality, Disability Equality, Gender Equality, Human Rights and Rural Proofing. The European Union's system has also evolved over time, from a requirement for a Business Impact Assessment on new legislation from 1986, through the development of various sectoral Impact Assessments (health, environment, consumer protection, etc) during the 1990s, to the current system of a general Impact Assessment procedure that covers economic, social and environmental impacts as well as an examination of the principle of subsidiarity, proportionality and the choice of instrument”.

<sup>255</sup> Zie terzake tevens de link tussen RIA en SIA (Sustainable Development Impact Analysis) of Duurzame Ontwikkeling Effectbeoordeling. Bv. in Dierickx-Visschers ea (2006).

<sup>256</sup> “The analysis of the effects also aims at ensuring that the intended regulation has no negative impact on the ability to realize or contributes to a sustainable development. This means that – wherever relevant – you map out the possible social, economic and environmental effects, both for current and future generations”.

<sup>257</sup> Radaelli and Meuwese (2008) leggen uit dat “elected politicians are more interested in sending clear signals to the business community and the median voter, and that there is an political increasing interest in the growth and jobs agenda. As a result, rather than putting their faith in the slow and mostly invisible learning effects of impact assessment in its most integrated form, elected politicians opted for the possibility to make ‘concrete’ claims about the positive impacts on the GDP by drawing on the arsenal of tools that targets red tape, bureaucratic Europe, and hindrances to entrepreneurship”.

<sup>258</sup> “Flanders should stick with its ambition of a broadly based process. It would be a pity if it were to be discouraged by the challenges of setting up a full impact assessment process, and decide to confine itself to a more limited version that only covered administrative burdens.” OECD (2009c).

<sup>259</sup> De Europese Commissie heeft daarvoor gewaarschuwd in de nieuwe versie van haar IA-guidelines. Die bevatten een nieuwe ‘Box 11’: “The fact that one option would impose lower administrative costs is *not* in itself a sufficient reason to prefer it. For example, a measure . . . likely to impose relatively fewer administrative costs [by mandating specific technical standards, instead of requiring labels that disclose product data]... could give manufacturers less flexibility and could reduce consumer choice, [so that] its overall costs may be higher than the ‘administrative’ requirement to display data”.

<sup>260</sup> Wiener (2006).

<sup>261</sup> Riedel (2009). In Nederland bijvoorbeeld, zijn er diverse initiatieven om de scope van de administratieve lastenmetingen te verbreden met nalevingskosten. Voor Duitsland, zie Schatz, Schiebold, Kiefer and Riedel (2009).

<sup>262</sup> Op basis van OECD (2006d)

<sup>263</sup> Zie Jacobs (2005).

<sup>264</sup> Hampton, Philip (2004). Die “Hampton principles of inspection and enforcement” zijn: (1) Regulators, and the regulatory system as a whole, should use comprehensive risk assessment to concentrate resources on the areas that need them most; (2) No inspec-

tion should take place without a reason; (3) Regulators should provide authoritative, accessible advice easily and cheaply; (4) All regulations should be written so that they are easily understood, easily implemented, and easily enforced, and all interested parties should be consulted when they are being drafted; (4) Businesses should not have to give unnecessary information, nor give the same piece of information twice; (5) The few businesses that persistently break regulations should be identified quickly, and face proportionate and meaningful sanctions; (6) Regulators should recognise that a key element of their activity will be to allow, or even encourage, economic progress and only to intervene when there is a clear case for protection; (7) Regulators should be accountable for the efficiency and effectiveness of their activities, while remaining independent in the decisions they take; (8) Regulators should be of the right size and scope, and no new regulator should be created where an existing one can do the work; (9) When new policies are being developed, explicit consideration should be given to how they can be enforced using existing systems and data to minimise the administrative burden imposed.

Verder zijn er ook de zgn. 'Macrory principles': A sanction should: 1. Aim to change the behaviour of the offender; 2. Aim to eliminate any financial gain or benefit from non-compliance; 3. Be responsive and consider what is appropriate for the particular offender and regulatory issue, which can include punishment and the public stigma that should be associated with a criminal conviction; 4. Be proportionate to the nature of the offence and the harm caused; 5. Aim to restore the harm caused by regulatory non-compliance, where appropriate; and 6. Aim to deter future non-compliance. (...) Regulators should: 1. Publish an enforcement policy; 2. Measure outcomes not just outputs; 3. Justify their choice of enforcement actions year on year to stakeholders, Ministers and Parliament; 4. Follow up enforcement actions where appropriate; 5. Enforce in a transparent manner; 6. Be transparent in the way in which they apply and determine administrative penalties; and 7. Avoid perverse incentives that might influence the choice of sanctioning response.

<sup>265</sup> NAO/BRE (2007)

<sup>266</sup> Jacobs (2006).

<sup>267</sup> Foresti et al. (2009).

<sup>268</sup> Het voormelde rapport over CRIA stelt terzake: "Being realistic about the balance between depth and scope of CRIA is critical. Choices will need to be made to achieve this balance and to make sure that CRIA is a useful tool for the different audiences it aims to reach. These choices might include prioritising specific policy area or sectors (e.g. health, infrastructure, justice etc.) where impacts on children are likely to be more significant."

<sup>269</sup> De VSDO stelt: 'Er zal worden nagegaan op welke manier, bij het nemen van beleidsmaatregelen, een impactanalyse kan worden uitgevoerd op economisch, sociaal, ecologisch en bestuurlijk vlak, en wat de impact is van maatregelen, genomen in Vlaanderen, op mondiaal vlak.'

<sup>270</sup> Hugé (2008).

<sup>271</sup> Jacob et al. (2008).

<sup>272</sup> E.g. Wiener (2006). *Ex post* evaluations of a growing set of cases (though not yet a representative sample) have found that *both* benefits and costs appear to have been overstated in *ex ante* RIAs.

<sup>273</sup> Hertin et al. (2007).

## 7. Bijlagen

### 7.1. Bijlage 1: stroomschema's draaiboeken voor de regelgeving

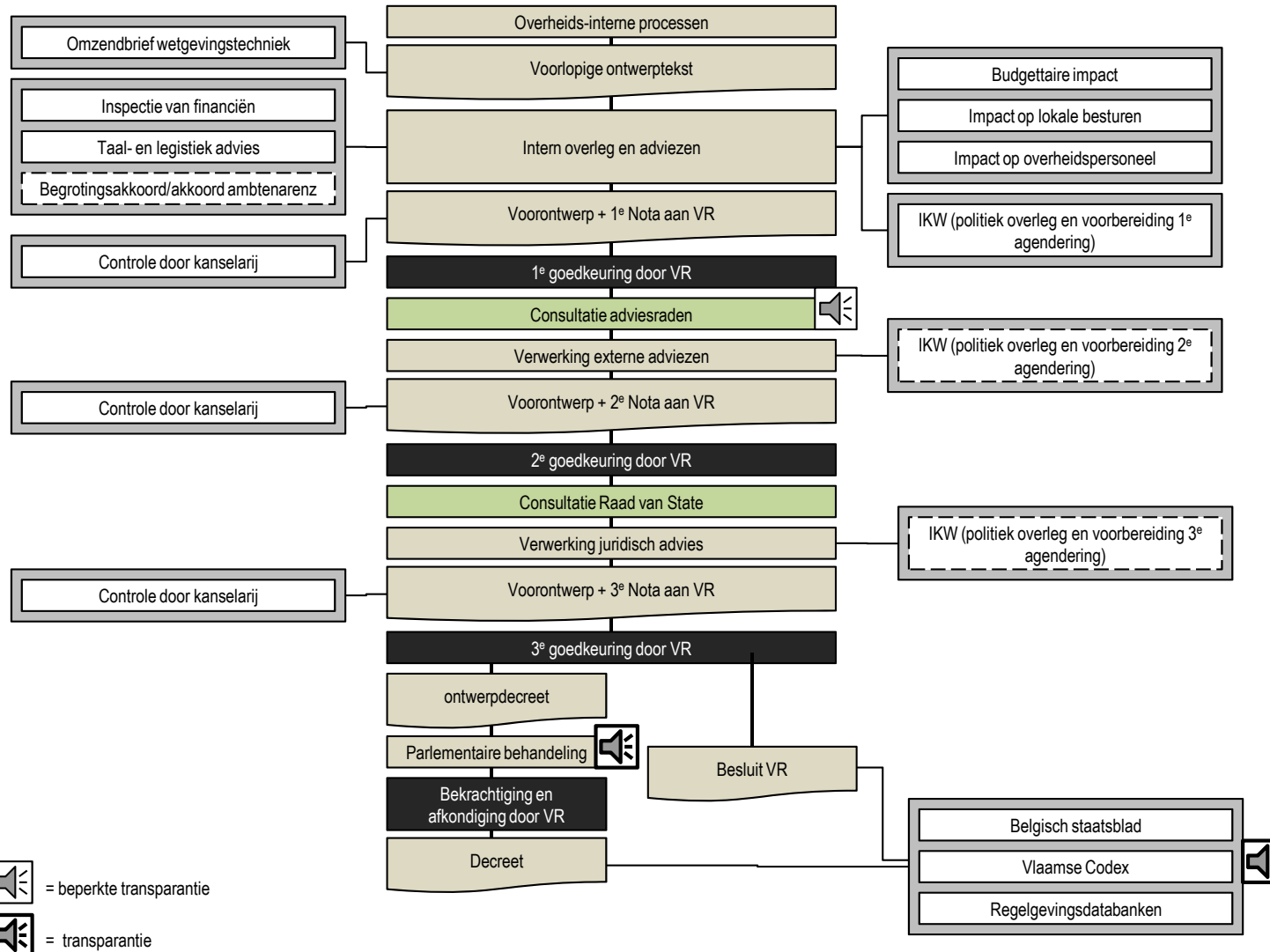
166 In het rapport werd voorgesteld om draaiboeken voor de regelgeving uit te werken. Het idee is dat er in plaats de huidige regelgevingsprocedures een meer gediversifieerde set van standaardprocedures wordt uitgewerkt, waaruit geval per geval kan worden gekozen gelet op de omstandigheden en kenmerken van het beleidsdossier in kwestie. Zo kan naast de huidige goedkeuringsprocedures voor decreten en strategische uitvoeringsbesluiten, voor 'gewone' uitvoeringsbesluiten en voor RIA-wetgevingsdossiers worden gedacht aan een 'tijdig advies' procedure, een pre-RIA-procedure (ter vervanging van de huidige RIA-procedure) en een witboekprocedure. Hierna zijn stroomschema's opgenomen voor elk van die procedures:

- In een 'tijdig advies' procedure worden consultaties niet georganiseerd na maar voor de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier door de Vlaamse regering.
- Bij een pre-RIA procedure is er niet enkel aan het einde van het regelgevingsproces een volledige RIA, maar is er aan het begin ervan ook een pre-RIA: een document dat via 'openbaarmaking en raadpleging' inzicht geeft in de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleidsopties en de 'mapping' van de stakeholders die in het verdere proces betrokken zullen worden.
- Een witboek- (of conceptnota-, visienota-, groenboek-...) procedure wordt gebruikt voor complexere beleidsvraagstukken en verkent de problematiek op een meer strategisch niveau. Over een witboek wordt niet enkel een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd, maar worden ook de relevante strategische adviesraden en parlementaire commissies geconsulteerd.

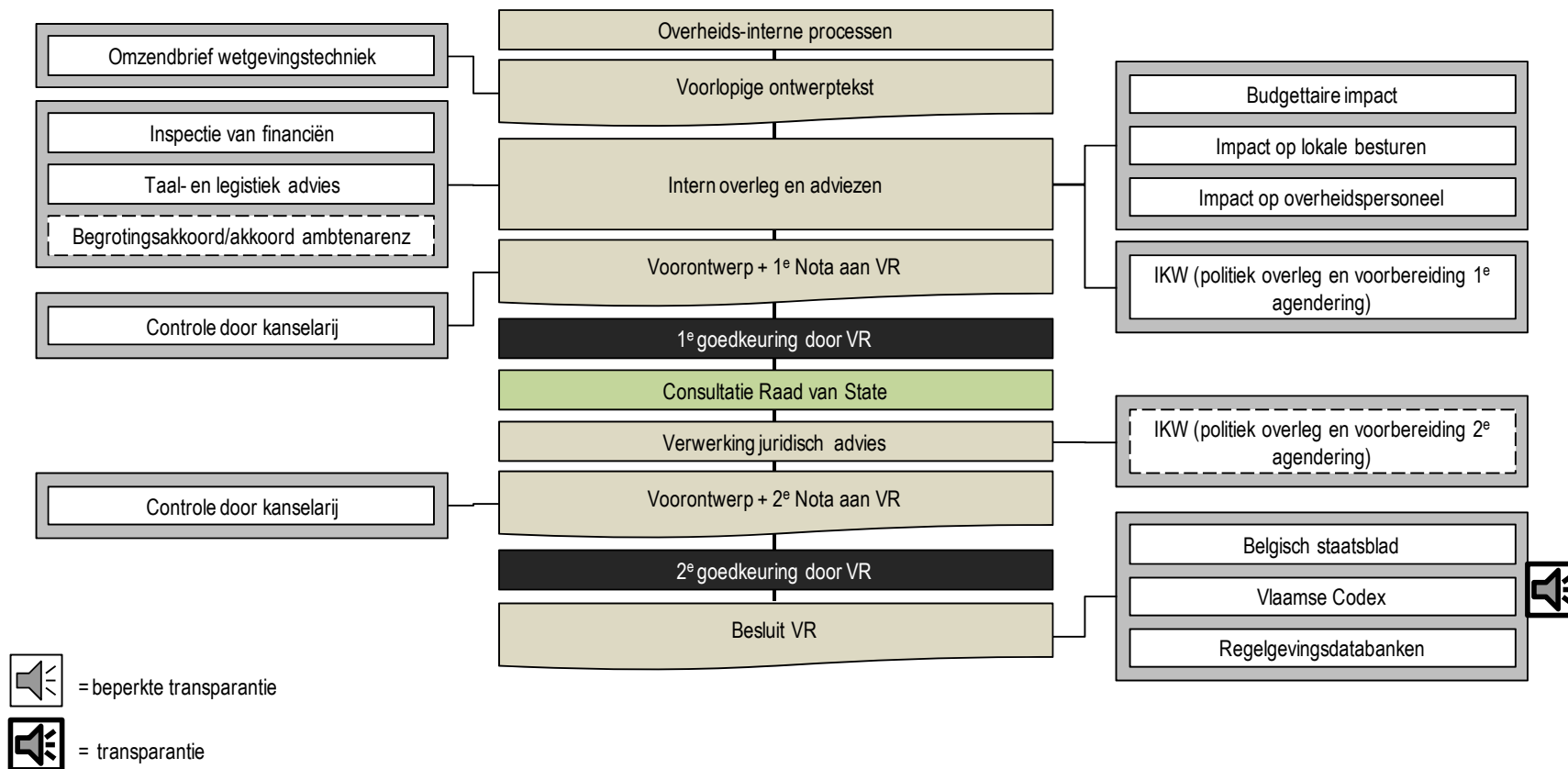
167 Er moet worden beklemtoond dat de voorgestelde 'nieuwe' procedures in de eerste plaats te beschouwen zijn als een systematisering van reeds bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Zo werd tijdens de vorige legislatuur al een 40-tal keer gebruik gemaakt van conceptnota's ter voorbereiding van belangrijke nieuwe regelgeving (vooral in de beleidsdomeinen werkgelegenheid, onderwijs en welzijn), op basis waarvan reeds in een vroege fase het maatschappelijk overleg over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving gebeurde.

168 In dezelfde zin moet worden beklemtoond dat de voorgestelde procedures *geen verlenging van de doorlooptijden* hoeven te betekenen. Ze kunnen integendeel de doorlooptijden verkorten (cf. deel 5.2.1 voor voorbeelden). De reden is dat de beleidsopties gemakkelijker verdedigbaar worden en het draagvlak ervoor voordien al werd opgebouwd. Doordat men vandaag niet 'de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment' stelt, komen discussies over alternatieve beleidsopties bijvoorbeeld vaak pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorligt. Dat leidt niet zelden tot ofwel grote vertragingen omdat er opnieuw moet worden begonnen, ofwel tot conflictsituaties waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg.

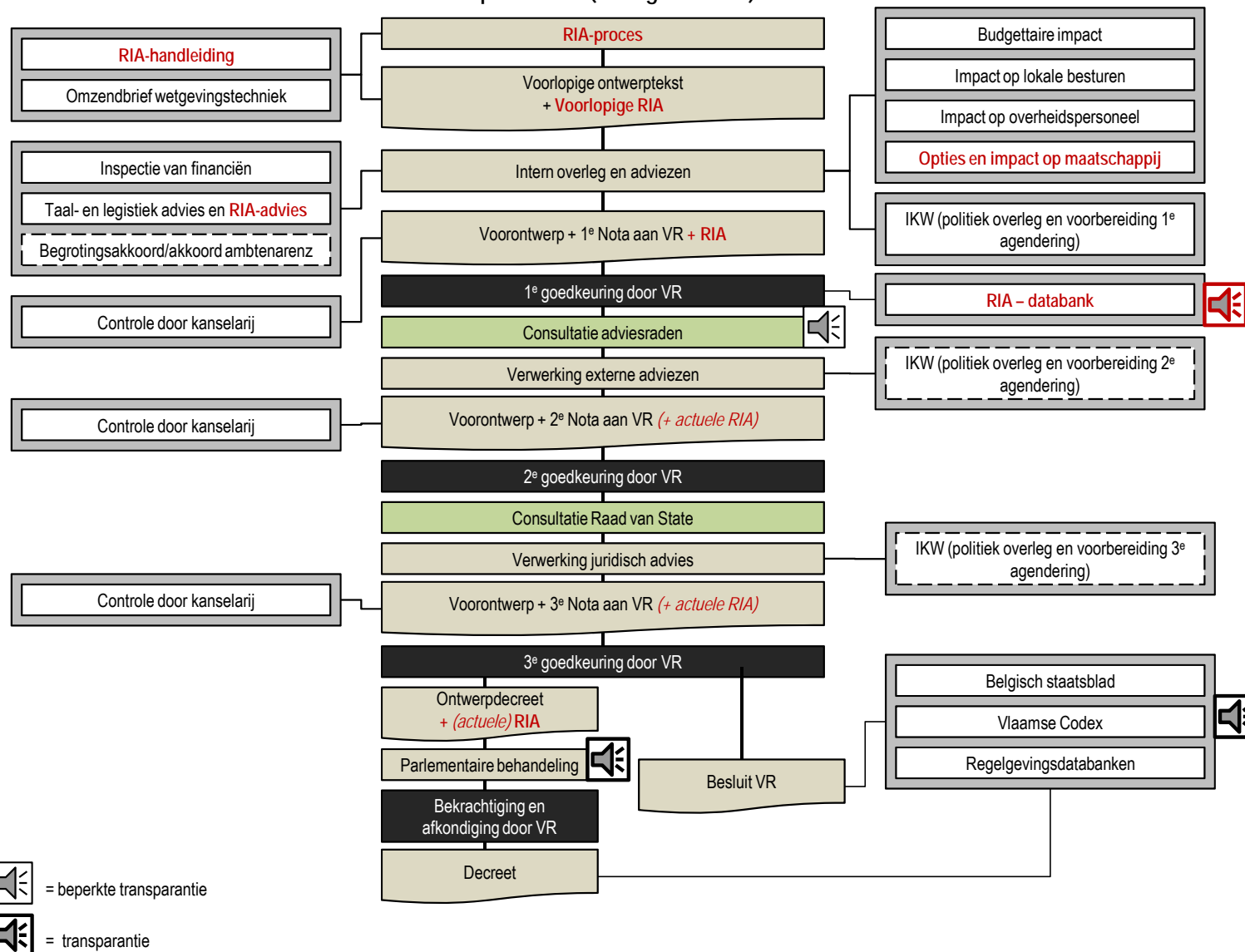
### Decreten en strategische uitvoeringsbesluiten (huidige situatie)



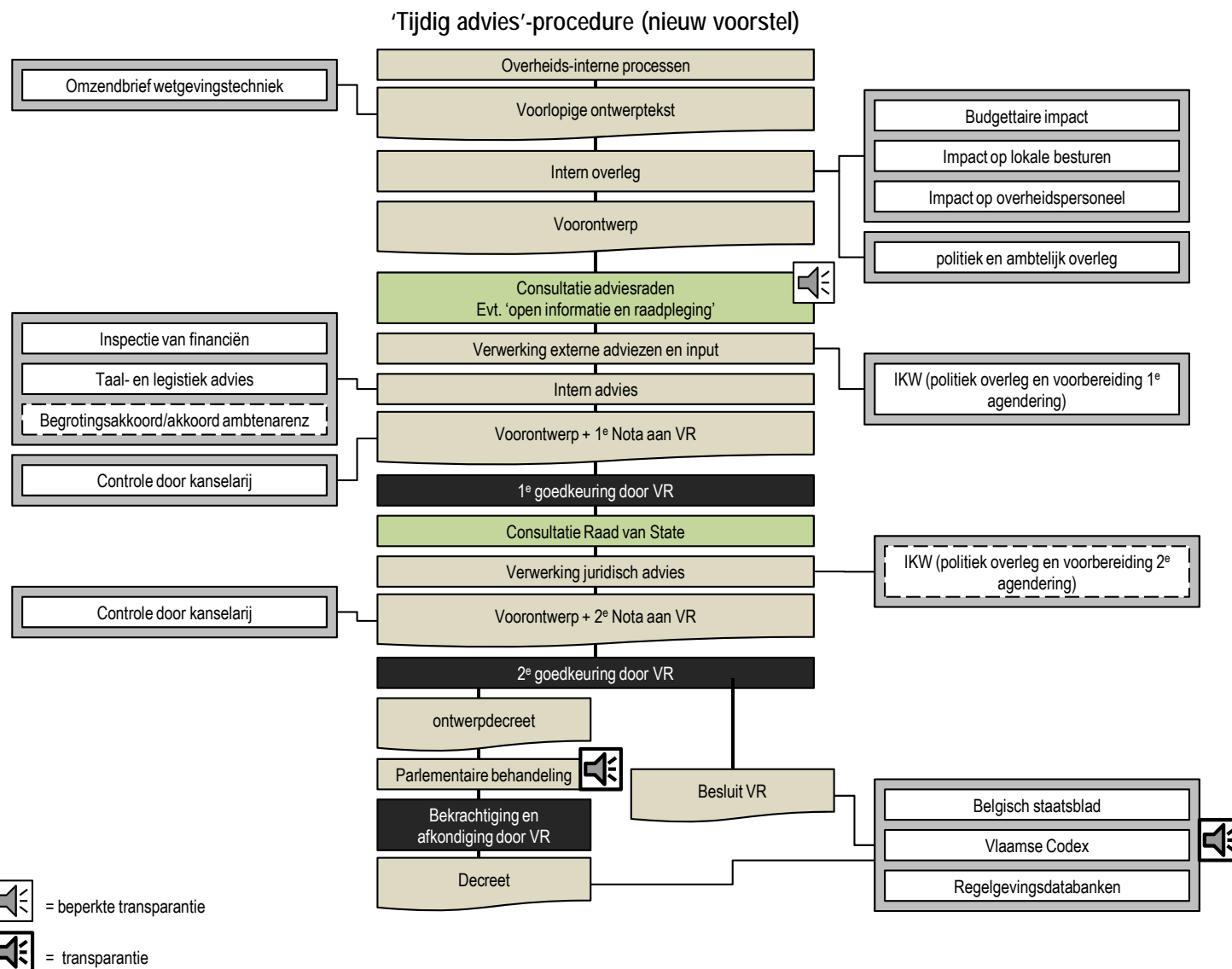
### Andere uitvoeringsbesluiten (huidige situatie)



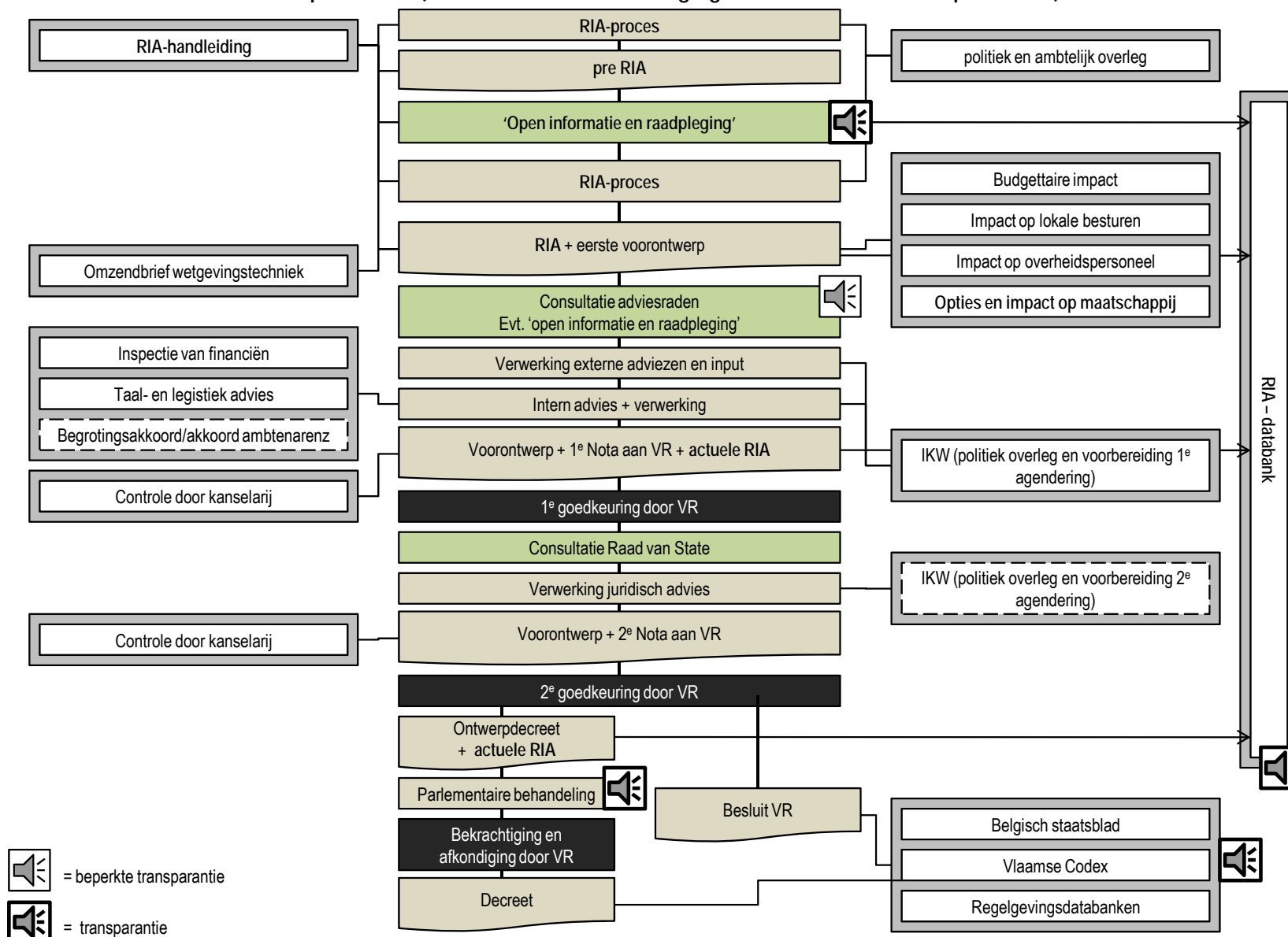
### RIA procedure (huidige situatie)

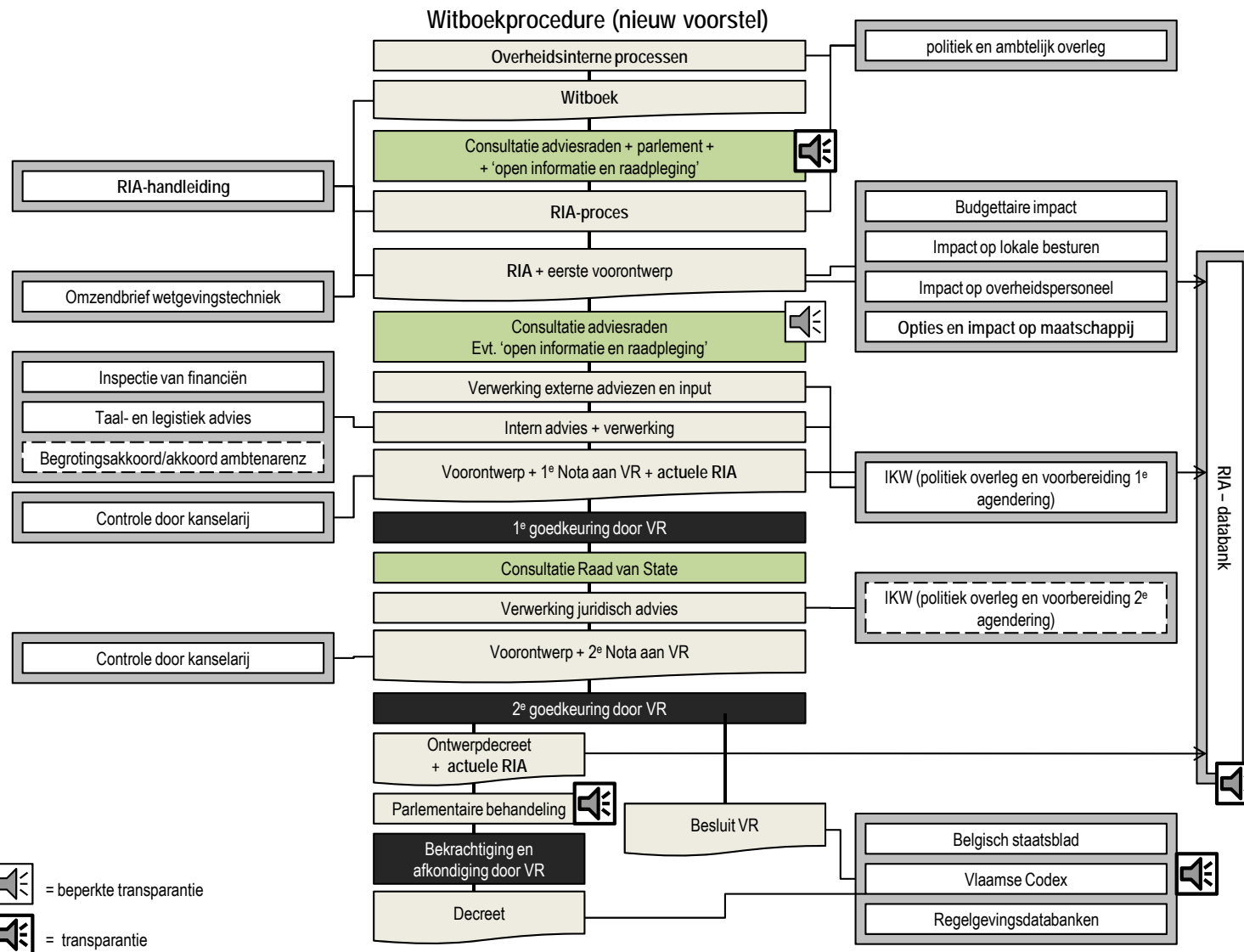






### Pre-RIA procedure (nieuw voorstel ter vervanging van de bestaande RIA-procedure)







## 7.2. Bijlage 2: reacties op dit rapport

## 8. Referentielijst

- Andres Amo Pedro, Sophie Richter-Devroe and Delia Rodrigo (2007). Policy brief on tools to initiate RIA. OECD Capacity-building seminar on regulatory tools and policies, 15-16 February 2007, Tunis, Tunisia.
- Argy, S. and Johnson, M. (2003). Mechanisms for improving the quality of regulations: Australia in an international context, Productivity Commission Staff Working Paper, July.
- Australian Government (2006), Rethinking Regulation. Report of the Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business, January 2006.
- Bekkers, V. M. Fenger, V. Homburg en K. Putters (2004). Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg, 2004; en Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur. Universiteit van Tilburg / Berenschot. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur Procesmanagement. Tilburg/Utrecht, 2004
- Better Regulation Task Force (2005). Better Regulation – from design to delivery, Annual report 2005, at <<http://www.brc.gov.uk/publications/designdelivery.asp>>.
- Better Regulation Task Force (2005). Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes, A BRTF report to the Prime Minister, London.
- Bouckaert, G. en S. Vandeweyer (1999). Kwaliteit in de overheid. Brugge, Die Keure.
- Bruegel (2009). Europe's economic priorities 2010-2015: Memos to the new Commission. Brussel, [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org)
- Cabinet Office Better Regulation Executive (2006). The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: a Consultation, Cabinet Office, Better Regulation Executive.
- CEEO (2009). Commissie voor een Efficiënte en Effectieve Overheid: Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Eindrapport, mei 2009.
- College of Europe/Jacobs and Associates (2006). Regulatory Impact Analysis Training Course Material. 9-13 oktober 2006. Bruges, College of Europe.
- Commissie Stevens (2004). Te druk met regels. Erkenningnota Commissie Stevens. Den Haag.
- Commissie Stevens (2005). Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers 30 augustus 2005.
- Commissie Stevens (2006). Domeinrapport Industrie. Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van regeldruk voor ondernemers. Den Haag.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- CPB (2004), Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten, Den Haag, CPB Centraal Planbureau
- DAV - Dienst Administratieve Vereenvoudiging (2004). Leidraad voor de KAFKA-test.
- DAV - Dienst Administratieve Vereenvoudiging (2009). Dienst Administratieve Vereenvoudiging. Meetrapport Administratieve lasten 2008. Brussel, juli 2009.
- De Francesco, Fabrizio (2006). Towards an 'Impact Assessment State' in Europe?, Exeter: Political Studies Association.
- De Geest, Gerrit (2001). Juridisch-technische vereenvoudiging, codificatie en reguleringsmanagement. In Van Humbeeck, Peter (red.) Themanummer Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, jg. 6, nr. 4, 2001.
- De Geest, Gerrit, Boudewijn Bouckaert, Frans Haex en Dirk Van Heuven (2003). Studie juridisch-technische vereenvoudiging. 15 juni 2003. Brussel, dienst Wetsmatiging.
- De Geest, Gerrit, Boudewijn Bouckaert, Frans Haex en Dirk Van Heuven (2001). Kenniscel Reguleringsmanagement. Eindrapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging
- Department of the Taoiseach (2009a). Guidelines for drawing up a Regulatory Impact Analysis. Dublin, July 2009.
- Department of the Taoiseach (2009b). Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies. Dublin, July 2009.

- Dienst Wetsmatiging (2003). Gids Kenmerken Goede Regelgeving. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004a). Invoering reguleringsimpactanalyse (RIA) in Vlaanderen: begeleidende maatregelen. Nota aan de Vlaamse Regering van 17.12.2004.
- Dienst Wetsmatiging (2004b). Handleiding reguleringsimpactanalyse. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004c). Gids reguleringsimpactanalyse. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004d). RIA-systemen in andere landen. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2005). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. Nota aan de Vlaamse Regering van 30 september 2005.
- Dienst Wetsmatiging (2006a). De uitbouw van cellen Wetskwaliteit binnen de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Nota aan de Vlaamse Regering van 20 januari 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2006b). De verbetering van de kwaliteit van de RIA-toepassing d.m.v. de verfijning en verdieping van de beoordelingscriteria van de RIA-controle. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 21 april 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2006c). Eindrapport Vlaamse regelgeving 2007. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 25 april 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2006d). Evaluatie, bijsturing en definitieve goedkeuring van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten - uitvoering van de regeringsbeslissing van 30 september 2005. Nota aan de Vlaamse Regering van 15 december 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2006e). Handleiding meten om te weten. Leidraad voor het meten van administratieve lasten. Brussel, dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2007a). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten - uitvoering van de regeringsbeslissing van 15 december 2006. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 14 december 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2007b). Evaluatie, bijsturing en definitieve goedkeuring van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. Mededeling aan Vlaamse Regering van 12 januari 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2007c). Structurele maatregelen ter verbetering van de wetgevingskwaliteit in Vlaanderen: de invoering van de regelgevingsagenda en de goedkeuring van de concrete uitbouw van de cellen voor wetskwaliteit binnen de Vlaamse overheid. Nota aan de Vlaamse Regering van 16 mei 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2008a). Cellen Wetskwaliteit en regelgevingsagenda. Mededeling aan de Vlaamse Regering.
- Dienst Wetsmatiging (2008b). Halfjaarlijkse evaluatie RIA. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 19 september 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2008c). Invoering van de RIA-databank. Nota aan de Vlaamse Regering van 7 maart 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2009a). Evaluatie van de Vlaamse Reguleringimpactanalyse (RIA). Brussel, april 2009.
- Dienst Wetsmatiging (2009b). Vlaamse regelgeving 2008. Brussel, juli 2009.
- Dierickx-Visschers, Manuel, Peter Van Humbeek, Koen Roeffaers, Isabelle Larmuseau en Wim Marneffe (2006). Beslissingsboom en handboek voor duurzame ontwikkelings effectbeoordeling (DOEB). Brussel, POD Duurzame Ontwikkeling.
- EU Directors of Better Regulation Group (2004). A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries. Dublin, May 2004.
- European Commission (2002a). Communication from the Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, 5 June 2002 (IA Guidelines 2002).
- European Commission (2002b). Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, COM(2002) 704 definitief, p. 3.
- European Commission (2005a) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union', COM(2005) 97, SEC(2005) 175, 16 March 2005.

- European Commission (2005b), Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Brussels, October.
- European Commission (2005c). Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, 15 June 2005 (IA Guidelines 2005).
- European Commission (2005d). Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April-September 2005), Brussels: COM 1392.
- European Commission (2005e). Ex-Post Evaluation of EC Legislation and its Burden on Business. Final Report, European Commission, Enterprise Directorate-General.
- European Commission (2006). Communication from the Commission. Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006 COM(2006) 697 final. Brussels.
- European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92, 15 January 2009 (IA Guidelines 2009).
- Communication from the Commission. Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006 COM(2006) 697 final. Brussels.
- European Policy Centre (2001). Regulatory impact analysis: Improving the quality of EU regulatory activity, EPC Occasional Paper, Brussels, September 2001.
- European Policy Forum (2004). Reducing the Regulatory Burden: The Arrival of Meaningful Regulatory Impact Analysis, London: European Policy Forum.
- European Policy Forum (2006). Evaluating Better Regulation: Building the System, London: European Policy Forum
- External Advisory Committee on Smart Regulation (2004) Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada, Ottawa.
- Ferris, Tom (2006). RIA techniques: specific context and experiences. SIGMA -conference on regulatory impact assessment, Ankara, 19-21 April 2006.
- Foresti, Marta, Helen Baños Smith and Harry Jones (2009). Towards a Suite of Tools for Ex Ante Child Rights Impact Assessment. Concept Note for UNICEF, August 2009. [www.odi.org.uk/programmes/growth-equity](http://www.odi.org.uk/programmes/growth-equity).
- Goggin Isolde and Gillian Lauder (2008). Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis. Better Regulation Unit, Department of the Taoiseach, Dublin, July 2008.
- Hahn, R. W. and Litan, R. E. (2003) Recommendations for Improving Regulatory Accountability and Transparency. Testimony before the House Government Reform Committee. March 2003. AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C.
- Hahn, R.W. (2005), In Defense of the Economic Analysis of Regulation, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 2005.
- Hahn, R.W. and R.E. Litan (2005), "Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe", Journal of International Economic Law, Vol. 8, No. 2, 2005, pp. 473-508.
- Hahn, Robert W. and Paul C. Tetlock (2007). Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? AEI-Brookings Joint Center Working Paper No. 07-08
- Hampton, Philip (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. HM Treasury.
- Harrington, Winston and Richard D. Morgenstern (2003): Evaluating Regulatory Impact Analyses. Proceedings from the OECD expert meeting on regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies. Paris OECD, 22 september 2003
- Harrington, Winston, Lisa Heinzerling, and Richard D. Morgenstern (2009), Reforming Regulatory Impact Analysis. Washington DC, Resources for the Future, April 2009.
- Hertin, Julia, Andrew Jordan, Måns Nilsson, Björn Nykvist, Duncan Russel and John Turnpenney (2007). The practice of policy assessment in Europe: An institutional and political analysis. Matisse Working Paper 6 (1/2007).
- House of Commons Regulatory Reform Committee (2009). Themes and Trends in Regulatory Reform, ninth report of Session 2008-09, 14 July 2009.
- Hugé, Jean (2008). Duurzaamheidsbeoordeling: reflectie over proces en criteria. Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Oktober 2008.



- Humpherson, Ed and Mark Courtney (2003). UK Evaluation of the Quality and Effectiveness of RIAs, Proceedings from the OECD expert meeting on regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies. Paris OECD, 22 september 2003
- Huyse Luc (2002). Gullivers probleem – Essay over de toekomst van de politiek, Essays voor morgen, uitgeverij Van Halewyck – Forum 21, Leuven 2002.
- ICW. Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (2005). “Wetten kunnen Beter”. [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).
- IST (2003). Participatory Methods Toolkit. Brussel, Koning Boudewijnstichting/viWTA/IST.
- IST (2006). Instituut voor Samenleving en Technologie. Verbeterd handboek participatieve methoden, Brussel, viW-TA/IST.
- Jacob, Klaus, Hertin Julia, Peter Hjerp, Claudio Radaelli, Anne Meuwese, Oliver Wolf, Carolina Pacchi and Klaus Rennings (2008). Improving the Practice of IA – Policy Conclusions from the EVIA-project “Evaluating integrated impact assessments”, February 2008.
- Jacobs, Colin (2005). Improving the quality of regulatory impact assessments in the UK. Centre on regulation and competition, University of Manchester/British Council. Working paper No. 102
- Jacobs, Scott (2003). South Asia FDI Roundtable. Keynote Address 1: The importance of institutions in determining the investment environment, Maldives: FIAS.
- 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.
- Jacobs, Scott (2006a), Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends. Government of Canada Policy Research Initiative. Working Paper Number 26, June 2006.
- Jacobs, Scott (2006b). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making, Washington, DC: Jacob & Associates Inc.
- Jacobs, Scott (2007a). How Broad-based Reforms Succeed in Changing the Business Environment: The Strategic Use of Drivers of Change. Jacobs and Associates, Asia Consultative Conference Creating Better Business Environments for Enterprise Development; Asian and Global Lessons for More Effective Donor Practices, 29 November to 1 December 2006, Bangkok, Thailand.
- Jacobs, Scott (2007b). Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe’s Best Regulatory Environments. Jacobs and Associates, September 2007.
- Jann, Werner (2008). How is it possible to deliver public leadership (and regulatory quality) in highly complex and constantly changing environments? Presentation at the 2008 International Regulatory Reform Conference, November 17, Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Janssen, L, Ch. Kegels, F. Verschuere (2006). De administratieve lasten in België voor het jaar 2004. Februari 2006.
- Janvier, Ria en Wouter Van Dooren (2008). Iedereen statutair? Enkele wetenschappelijke kanttekeningen en kritische overwegingen. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 2008:2
- Johnson Matthew; Steven Argy (2003). Mechanism for Improving the Quality of Regulations: Australia in an International Context, Melbourne: Productivity Commission.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2008). Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007. World Bank Policy Research Working Paper.
- Keohane, Nathaniel (2009). The Technocratic and Democratic Functions of the CAIR Regulatory Analysis. In Reforming Regulatory Impact Analysis. Ed. Winston Harrington, Lisa Heinzerling, and Richard D. Morgenstern, Washington DC, Resources for the Future, April 2009.
- Kirkpatrick C., Parker D (2005): Towards Better Regulation? Assessing the impact of regulatory reform in developing countries. University of Manchester, 2005.
- Konvitz, Josef (2007). RIA in OECD Countries. RIA Symposium, 9 November, 2007, Tokyo, Japan.
- Lee, N. and Kirkpatrick, C. (2004) A pilot Study on the Quality of European Commission Extended Impact Assessment, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 21 June.
- Lenschow, Andrea, Patrick Graef, Kristina Kurze And Katja Rottmann (2008). Exploring the German RIA-Puzzle. ENBR Working Paper No. 20/2008.

- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Final Report. 13 November 2001. Brussel, CEC.
- Matthys Jeroen, Rommel Jan, Verhoest Koen (2009), Lagere lasten voor de doelgroep, hogere kosten voor de overheid? Het verband tussen administratieve lasten en beheerskosten. Leuven: SBOV. 211p
- Ministerie van Justitie (2007). Naar een responsieve overheid. Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving. Rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving. Den Haag, Ministerie van Justitie, 5 juni 2007.
- Morgenstern, Richard D. (1997). Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact. Washington, D.C., Resources for the Future.
- NAO - National Audit Office (2004). Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 358 Session 2003-2004: 4 March 2004. London: The Stationery Office.
- NAO - National Audit Office (2005). Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 341 Session 2004-2005, 17 March 2005.
- NAO - National Audit Office (2006). Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06. UK National Audit Office. 28 June 2006.
- NAO - National Audit Office (2008). Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-07. London, NAO.
- NAO - National Audit Office (2009). Delivering High Quality Impact Assessments. London, NAO.
- NAO/BRE (2007) The Hampton Vision: Guidance for Review Teams, May 2007
- Nijsen, A, P. van der Hauw, G. Regter, W. van Rijt-Veltman (2005). Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode. Zoetermeer, EIM.
- NRR - Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (2005). How high is the quality of the Swedish central government's Regulatory Impact Analysis (RIAs) in the business sector?, Stockholm: NNR.
- OECD (1993). The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries. Paris, OECD.
- OECD (1994). Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques. Paris, OECD.
- OECD (1995) Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: Council of the OECD.
- OECD (1996). Control and Management of Government Regulation. Paris, OECD.
- OECD (1997), Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD Countries, Paris.
- OECD (1999-2008). Regulatory Country Reviews. Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris: OECD.
- OECD (2001). Flag Ship Report on Regulatory Quality. Paris, OECD.
- OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.
- OECD (2003a), From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries, Paris.
- OECD (2003b), Regulatory Performance: Ex post Evaluation of Regulatory Policies. Proceedings of the OECD expert meeting, 22 September 2003.
- 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
- OECD (2005c). OECD Regulatory Indicators Questionnaire, Paris: OECD.
- OECD (2005d), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris.
- OECD (2005e). Modernising Government. Paris, OECD.

- OECD (2005f). A Review of the Standard Cost Model, Paris: OECD.
- OECD (2006a). Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality, Paris: OECD.
- OECD (2006b). Regulatory Quality Indicators Report, Paris: OECD.
- OECD (2006c). Policy Framework for Investment. A review of good practices. Paris, OECD.
- OECD (2006d). Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens, Paris: OECD.
- OECD (2006e). Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulatory Quality, Paris: OECD.
- OECD (2006f). Red Tape Scoreboard Analysis, Paris: OECD.
- OECD (2007). OECD Reviews of Human Resource Management in Government. Belgium. Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region. OECD: Paris.
- OECD (2007a). Background document on public consultation, Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>
- OECD (2008a). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers.
- OECD (2008b). Issues in the comparison of Regulatory Oversight Bodies. Paris, OECD.
- OECD (2008c). Methodological Guidance and Frameworks for RIA. Paris, OECD.
- OECD (2008d). Multi-level regulatory governance issues: Policies, institutions and tools for regulatory quality and coherence. Paris, OECD.
- OECD (2008e). Managing change in OECD governments: an introductory framework GOV/PGC/PEM(2008)3.
- OECD (2009a). Government at a glance . Paris, OECD. (forthcoming)
- OECD (2009b). Strengthening the institutional setting for regulatory reform: allocating Responsibility for Regulatory Quality, Paris, OECD.
- OECD (2009c). Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, Paris, OECD. (forthcoming)
- OECD (2009d). Economic crisis and the role of regulatory reform: concept note on Regulatory Reform and Crisis Recovery. Paris, OECD.
- OECD (2009e). Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence. Paris, OECD.
- Oral Ümit red. (2005) Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen. Brussel, Administratie Buitenlands Beleid. Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa.
- PODDO (2007). Programmatic Federal Public Service on Sustainable Development: Manual for SIA Screening: [www.poddo.be](http://www.poddo.be).
- Popelier, Patricia (2007). Regeldruk en regelgevingbeleid in België: over wetten en worsten. ICW Working paper.
- 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".
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009a). Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009b). Betere wetgeving: een prioriteit voor het nieuwe Vlaams Parlement. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.
- Popelier, Patricia, Rob Van Gestel, Koen Van Aeken, Victoria Verlinden en Peter Van Humbeeck (2007). Consulteren over ontwerp-regelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren. Sigma cahier, Politeia, 2007.
- Putnam, D.R. (1993). Making democracy works. Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Radaelli, Claudio (2002) The Politics of Regulatory Impact Analysis in the OECD Countries: Best Practice and Lesson-Drawing, Delivered to the Workshop on Regulatory Impact Analysis in Comparative Perspective, ESRC Programme on The Future of Governance, CARR, LSE, London, 11 March 2002.

- Radaelli, Claudio (2003). Impact Assessment In The European Union: Innovations, Quality, And Good Regulatory Governance. background report for the conference on Impact Assessment In The European Union, 3 December 2003.
- Radaelli, Claudio (2004a) 'How context and stakeholders matter: regulatory impact assessment in Europe', Journal of European Public Policy.
- Radaelli, Claudio (2004b), Indicators on Regulatory Quality, final report, Brussels, CEC, DG Enterprise.
- Radaelli, Claudio (2005). Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment', October 2005, Journal of European Public Policy 924-43.
- Radaelli, Claudio (2005). What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?, Exeter: Joint Center.
- Radaelli, Claudio and Anne Meuwese (2008). The political economy of impact assessment. Working Paper, University of Exeter.
- Regulatory Policy Institute (2005). Benchmarking project: RIA of the national effects of the proposed Groundwater Directive. Brussels.
- Renda Andrea (2006) Impact assessment in the EU: the state-of-the-art and the art of the state, Center for European Policy Studies, Brussels.
- Renda, Andrea (2009a). Advancing the EU better regulation agenda: selected challenges for Europe. Berlin, Bertelsmann Stiftung.
- Renda, Andrea (2009b). Policy-making in the EU: achievements, challenges and proposals for reform. Centre For European Policy Studies, Brussels.
- Riedel, Henrik (2009). International Methods for Measuring Regulatory Costs. Berlin, Bertelsmannstiftung, June 2009.
- Rodrigo, Delia (2005). Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for developing countries. South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh, June 2005.
- Schatz, Matthias, Markus Schiebold, Sabine Kiefer and Henrik Riedel (2009). Handbook for Measuring Regulatory Costs. Berlin, Bertelsmannstiftung, April 2009.
- SCM Network (2005). International Standard Cost Model. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM Network. <http://www.administrative-burdens.com/>
- Sedlacko, Michal (2009). Integrating the policy agendas of better regulation and sustainable development in regulatory impact assessment. In Instrumenten voor een Vlaams Duurzameontwikkelingsbeleid, steunpunt duurzame ontwikkeling, 17 september 2009.
- SERV (1997). Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid: Illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Brussel, SERV.
- 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 (2006a). Reguleringsimpactanalyse. Evaluatie en Aanbevelingen. Aanbeveling van 22 november 2006. Brussel, SERV.
- SERV (2006b). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Brussel, SERV, 22 november 2006
- SERV (2007a). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press.
- SERV (2007b). Benchmarking van Vlaanderen op wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit: achtergronddocument. Brussel, SERV.
- SERV (2008a). Advies Prioriteiten voor het Belgisch EU-voorzitterschap 2010, 15 december 2008. Brussel, SERV.

- SERV (2008b). De Europese Dienstenrichtlijn: Samenvatting van de belangrijkste principes en verplichtingen. Informatieve nota, 17 oktober 2008.
- SERV (2008c). Implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn: stand van zaken in België en Vlaanderen. Informatieve nota, 28 oktober 2008.
- SERV (2009a). Advies Over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. Brussel, SERV, 20 maart 2009.
- SERV (2009b). Advies over de Lissabonstrategie post 2010. Brussel, SERV, 13 mei 2009.
- SERV (2009c). Pact 2020: Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering. Brussel, SERV, 10 juni 2009.
- SERV en Minaraad (2005). Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, SERV/Minaraad, 28 april 2005
- SERV en Minaraad (2007). Advies decreet duurzame ontwikkeling, Brussel, SERV/Minaraad, 14 december 2007.
- Spanhove Jürgen, Verhoest Koen (2008). Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB. Leuven: SBOV.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Peter Van Humbeeck (2005). Draaiboek "Monitor reguleringsmanagement Vlaanderen". Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Stoter W.S.R. en N.J.H. Huls (2006). Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet! Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Damme Jan en Marleen Brans (2008). Interactief beleid van de Vlaamse overheid: optimalisering van participatie aan verschillende types van interactief beleid: een internationale verkenning naar visie, beleid & praktijken. Leuven: SBOV.
- Van Dooren, Wouter en Ria Janvier (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. Tijdschrift voor Sociaal Recht 2007:4
- Van Humbeeck, Peter (1997). Algemene beginselen van behoorlijke regelgeving, met een toetsing van het Vlaamse milieurecht. Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht. Jg. 52, nr. 6, p. 371-380.
- Van Humbeeck, Peter (1998) Methodology and experience with cost-benefit analysis for environmental policy. In Environmental Taxation and Accounting, Vol 3, No 1, p. 18-28.
- Van Humbeeck, Peter (1999a). Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging: overzicht van de Situatie in Vlaanderen. Brussel, VIOM – Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging.
- Van Humbeeck, Peter (1999b). 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 en administratieve vereenvoudiging. Overzicht van de situatie in Vlaanderen. Studiedag Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Brussel, VIOM, 22 november 2000.
- Van Humbeeck, Peter (2000b). 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 (2001). Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, jg. 6, nr. 4.
- Van Humbeeck, Peter (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In Tijdschrift voor Wetgeving, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2006a). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2006b). Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom? In Link. Tijdschrift voor links-liberalisme. Nr. 4, jg. 23, april 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006c). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006d). Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis. Working Paper. Center For Applied Law and Economics, Ghent University. Published by the European Network for Better Regulation <http://www.enbr.org/>

- Van Humbeeck, Peter (2007a) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper for the European Network for Better Regulation, Brussels, <http://www.enbr.org>.
- Van Humbeeck, Peter (2007b). Drie vliegen in één klap: meer coördinatie, planning en transparantie van beleid door invoering van een regelgevingsagenda. In Burger, bestuur en beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht. Jg. 4, 2007 – nr. 1, blz. 22-40.
- Van Humbeeck, Peter (2008). Le système d'analyse d'impact de la réglementation en Région Flamande. Dans: Gouvernance et conception des politiques publiques, Société Wallone de l'Évaluation et de la Prospective (SWEPE).
- Van Humbeeck, Peter (2009b). Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges. Working paper for the International Regulatory Reform Network and for the European Network for Better Regulation. <http://www.irr-network.org/> - <http://www.enbr.org/>
- Van Humbeeck, Peter, Saar Van Hauwermeiren (2000c). Economische afweging: begrippen, definities en methoden. In Van Humbeeck, Peter (Red.) MIRA-S 2000 Gevolgen voor de economie: Wetenschappelijke achtergrond-documenten. Mechelen, Vlaamse Milieumaatschappij.
- Van Humbeeck, Peter (2009a). Adviesverlening vertraagt wetgevingsprocedure! Of toch niet? De advisering door de SERV in de voorbije legislatuur in cijfers. In SERV-bericht, 2009, nr. 2.
- Verbeek, Pieter (2006). Korte inleiding tot het Nederlandse en het Vlaamse adviesradenlandschap. in MINA Jaarverslag 2006, Deel II – Capitem Selectum, 6.
- Verbeek, Pieter (2008). De totstandkoming van milieuregelgeving en de rol van adviesraden. Universiteit Hasselt, postacademische opleiding Milieucoördinator - Niveau A.
- Verbruggen, Aviel (2008). Economische benadering van milieu en natuurbehoud. Garant, Antwerpen-Apeldoorn.
- Vlaams Parlement (2008). Parlementen klaar voor de 21e eeuw. Verslagboek van het colloquium van 8 mei 2008. Brussel, Vlaams parlement, 2008.
- Vlaams Parlement, Vlaamse regering, SERV en de strategische adviesraden (2009). Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse (IIA-RIA). Brussel, 4 februari 2009.
- Vlaamse regering (2000). Algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels. Nota aan de Vlaamse Regering van 25.07.2000.
- Vlaamse regering (2001) Vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels : Organisatie van het reguleringsmanagement en oprichting van een "Kenniscel Reguleringsmanagement". Nota aan de Vlaamse Regering van 07.09.2001.
- 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 (2006a). Samen grenzen ver-leggen. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling.
- Vlaamse Regering (2009a). Vlaanderen in Actie/Pact 2020. <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/>
- Vlaamse regering (2009b). Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: Voor een vernieuwende, duurzame, en warme samenleving. Brussel, 10 juli 2009.
- Wagner, Wendy (2009). The CAIR RIA: Advocacy Dressed Up as policy Analysis. In Reforming Regulatory Impact Analysis. Ed. Winston Harrington, Lisa Heinzerling, and Richard D. Morgenstern, Washington DC, Resources for the Future, April 2009.
- Wiener, Jonathan (2006). Better Regulation in Europe. In Current Legal Problems, VOLUME 59, ed. Jane Holder and Colm O'cinneide, Faculty of Laws, University College London.
- Wiener, Jonathan (2008a). 10 Ideas to Improve Regulatory Oversight. Session on "Risk Regulation: Ideas for the Obama Administration" SRA Annual Meeting Boston, 10 December 2008, Society for Risk/Analysis and Resources for the Future.
- Wiener, Jonathan (2008b). Issues in the comparison of regulatory oversight bodies. Paper for the OECD Working Party 21-22 October 2008, Paris.
- Williams, Richard (2008). Using RIA's to Inform Regulatory Decisions. Session on "Risk Regulation: Ideas for the Obama Administration" SRA Annual Meeting Boston, 10 December 2008, Society for Risk/Analysis and Resources for the Future.