SERV
sterk door overleg

Advies

Betere regelgeving: prioritaire voorstellen

Brussel, 31 oktober 2016

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: Resultaat- en klantgerichte overheid – werken met experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen
Adviesvrager: Geert Bourgeois - Minister-president van de Vlaamse Regering
Ontvangst adviesvraag: 26 mei 2016
Adviestermijn: tegen begin november 2016
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 31 oktober 2016

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - pvhumbeeck@serv.be - 02 209 01 01
Tim Buyse - tbuyse@serv.be - 02 209 01 23

SERV
sterk door overleg

De heer Geert BOURGEOIS
Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed
Martelaarsplein 19
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20161031_regelgeving_pvh_it

Brussel
31 oktober 2016

Advies regelgeving

Mijnheer de minister-president

U vroeg de SERV om voorstellen te formuleren voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving. Als bijlage vindt u het advies. Bij de voorbereiding ervan heeft de SERV heel wat contacten gelegd en andere actoren betrokken. Sommige strategische adviesraden formuleerden intussen ook een eigen advies aan de Vlaamse regering.

Het SERV-advies bevat zes werkterreinen, telkens geconcretiseerd in enkele aanbevelingen die de Vlaamse sociale partners gezamenlijk naar voor schuiven. Het advies bevat in een bijlage ook een aantal concrete voorbeelden en voorstellen uit de praktijk die mee de inspiratie zijn geweest voor het advies.

De SERV hoopt dat dit advies - en de aparte SERV-adviezen en rapporten over experimentwetgeving, regelluwe zones en vaste verandermomenten die u eveneens werden bezorgd - een belangrijke aanleiding kunnen zijn voor de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om ‘betere regelgeving’ hoog op de beleidsagenda te zetten en de nodige maatregelen te nemen om zowel een aantal ‘quick wins’ als een reeks structurele verbeteringen te realiseren.

Wij hopen, mijnheer de minister-president, u met dit advies van dienst te zijn en geven graag meer toelichting indien u dat wenst.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@serv.be • www.serv.be

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud **5**
Krachtlijnen **7**
Advies **12**
1 Inleiding **12**
Situering en uitgangspunten 12
Momentum voor een nieuw elan 13
Adviesvraag en advies 14
2 Zes prioritaire werkterreinen **16**
2.1 Een transparante, externgerichte en oplossingsgerichte overheid **17**
Situering 17
Eén (Vlaamse) overheid, één stem, één gegevensopvraging 18
Betere en tijdige communicatie van wetgeving 21
Cocreatie en gebruikersfeedback 23
2.2 Een digitale overheid **25**
Situering 25
Digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving 28
Automatische toekenning van rechten 30
Open data en databanken 31
2.3 Effectieve en efficiënte regelgevingsprocessen **32**
Situering 33
Transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen 34
Ex post evaluatie 36
Beleidsdata en big data 39
2.4 Innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving **41**
Situering 41
Structurele aandacht voor innovatie en toekomstbestedigheid 42
Flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten 44
Experimentele regelgeving en regelluwe zones 46
2.5 Een moderne inspectie en handhaving **47**
Situering 48

Niet-overlappend handhaven en inspecteren 49
Risico- en outcome gebaseerde inspecties 50
Informatie en expertise van handhavers beter benutten 52
2.6 Eenvoudige regelgeving en procedures 53
Situering 53
Vergunningen, toelatingen en erkenningen 55
Subsidies en fiscale instrumenten 58
Europa 60
3 Bijlage: concrete voorstellen en voorbeelden 62
3.1 Concrete aanbevelingen uit het advies 63
3.2 Voorstellen uit de praktijk 67
Algemeen regeringsbeleid 67
Onderwijs, welzijn en gezondheid 70
Mobiliteit en wonen 71
Economie en Werk 71
Energie en milieu 72
3.3 Voorbeelden ter illustratie 73
Life event scans: voorbeeld ‘ik verbouw’ 73
Life event scans: voorbeeld ‘ik krijg een kind’ 74
Life event scans: voorbeeld ‘ik ben chronisch ziek’ 74
Doelregulering: voorbeeld kinderopvang 75
Doelregulering: voorbeeld eindtermen 76
Doelregulering: voorbeelden in de milieuwetgeving 76
Right to challenge: voorbeeld uit de milieuwetgeving 76
Risico- en outcome gebaseerde inspecties: voorbeeld VHRM 77
Referenties 79

Krachtlijnen

Een nieuw momentum voor 'betere regelgeving'

De Vlaamse regering vroeg de SERV om een aantal prioritaire voorstellen te formuleren voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving.

De SERV verwelkomt deze adviesvraag. Er is immers behoefte om opnieuw meer aandacht te geven aan het Vlaamse wetgevingsbeleid. Dat blijkt duidelijk uit de reacties die de SERV de afgelopen maanden heeft ontvangen in het kader van de voorbereiding van dit advies.

Ten eerste is er lof voor een aantal vooropgestelde principes en lopende initiatieven van de Vlaamse overheid zoals de digitalisering van processen en procedures, de eenmalige gegevensopvraging of de automatische rechtentoekenning. De Vlaamse Regering is voor deze zaken op de goede weg. Maar het gaat traag en op het terrein voelt men er soms nog weinig van.

Ten tweede is er kritiek die al langer bestaat. Het gebrek aan een gunstig, stabiel, rechtszeker coherent en efficiënt reguleringskader is en blijft een veel gehoorde klacht van ondernemers, burgers en organisaties én van overheden zelf. Hier zijn er duidelijk nog altijd een heleboel 'quick wins' te halen. Tegelijk zijn er talrijke nieuwe uitdagingen op de beleidsagenda die vragen om een of andere vorm van regulering of herregulering. Het is van groot belang om die van meet af aan zo goed mogelijk vorm te geven. De vrees is dat dit met de huidige werkwijzen en werkprocessen niet gaat lukken.

Ten derde is er nieuwe kritiek, die voortkomt uit een aantal ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De vaststelling is dat de regelgeving en de werkwijzen om wetgeving te maken daar niet altijd goed of voldoende snel op (kunnen) inspelen. Dat zorgt voor frustratie en gemiste kansen. Het gevolg is een toenemende vraag naar een andere aanpak en een ander soort wetgeving.

De SERV hoopt dan ook dat dit advies - en de aparte SERV-adviezen en rapporten over experimentwetgeving, regelluwe zones en vaste verandermomenten - een belangrijke aanleiding kunnen zijn voor de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om 'betere regelgeving' hoog op de beleidsagenda te zetten en de nodige maatregelen te nemen om zowel een aantal 'quick wins' als een reeks structurele verbeteringen te realiseren.

Zes werkterreinen

Het advies bevat zes werkterreinen, telkens geconcretiseerd in enkele aanbevelingen, die de Vlaamse sociale partners gezamenlijk naar voor schuiven. Ze sluiten aan bij zaken waar de Vlaamse overheid - soms embryonaal, soms meer matuur – mee bezig is of over nadenkt. De SERV hoopt dat zo de impact van zijn advies maximaal kan doorwerken in de beleidspraktijk en de aanzet kan zijn voor versnelling, verdieping en vernieuwing van het gevoerde of geplande beleid op een aantal punten.

De werkterreinen en aanbevelingen in dit advies situeren zich op een 'tussenniveau'. Ze graven dieper dan wat er zich aan de oppervlakte afspeelt. Dat wil zeggen, ze proberen de anekdotiek van individuele concrete voorbeelden te overstijgen. Hoe sprekend of mobiliserend die voorbeelden soms ook zijn, en hoe nodig het ook is om die concrete cases aan te pakken, de

problemen aankaarten en oplossen op dat niveau is steeds ‘dweilen met de kraan open’. De SERV heeft daarom gekozen voor het formuleren van aanbevelingen op het dieperliggende niveau van strategieën, maatregelen en instrumenten die een antwoord kunnen zijn om meerdere van de aangekaarte problemen tegelijk of die problemen in de toekomst kunnen vermijden. De voorbeelden en voorstellen uit de praktijk zijn mee de inspiratie geweest voor de aanbevelingen. Een aantal is ter illustratie opgenomen in een bijlage bij het advies. Maar ze vormen *niet* het advies zelf. Ze hebben geen goedkeuringsproces bij de SERV doorlopen zoals de werkterreinen en aanbevelingen. Als bijlage is tevens een puntsgewijze, meer gedetailleerde samenvatting van de diverse aanbevelingen van dit advies opgenomen.

Naast het niveau van de strategieën, maatregelen en instrumenten in dit advies, is het mogelijk om nog een ‘spade dieper’ te steken. Dat wil zeggen: om op zoek te gaan naar verklaringen in het politieke bestel, in maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen, in sociaal-culturele factoren e.d. die verklaren waarom sommige problemen met de kwaliteit van de regelgeving zo hardnekkig zijn. Dat is een analyse waard op zich. Een aantal dieperliggende verklaringen is op de achtergrond meegenomen bij de redactie van dit advies. Maar het formuleren van aanbevelingen op dat niveau was niet de vraag van de regering.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de SERV heel wat contacten gelegd en andere actoren betrokken. Sommige strategische adviesraden formuleerden in overleg met de SERV een eigen advies aan de Vlaamse regering. De SERV wenst iedereen uitdrukkelijk te bedanken voor de informatie, standpunten en ideeën die zij hebben aangeleverd. Uiteraard is dit uiteindelijke advies enkel voor rekening van de SERV.

1. Een transparante, externgerichte en oplossingsgerichte overheid

Burgers, bedrijven en organisaties vragen een Vlaamse overheid die transparant is, als één geheel opereert en met één stem spreekt; een overheid die betrokken is op wat stakeholders en 'klanten' belangrijk vinden, met hen samenwerkt, in interactie gaat en feedback vraagt om het beleid en de dienstverlening te verbeteren. In dat licht formuleert de SERV drie prioritaire aanbevelingen:

(1) een doorgedreven afstemming en samenwerking realiseren binnen de Vlaamse overheid en met andere bestuurslagen. Dat moet leiden tot een betere informatiedeling zodat eenmalige gegevensopvraging realiteit wordt, een meer gestroomlijnde informatieverspreiding, integrale adviezen van overheidsinstanties, betere coördinatie van inspecties, meer coherentie en samenwerking tussen de lokale en federale overheden, enz;

(2) zorgen voor een goede en tijdige communicatie van wetgeving. Er is meer aandacht nodig voor begrijpbare en toegankelijke regelgeving, voor het tijdig bekend maken van nieuwe regels en voor de tijd die nodig is voor de implementatie van nieuwe regelgeving;

(3) cocreatie en gebruikersfeedback inzetten voor de vormgeving en verbetering van de publieke dienstverlening.

2. Een digitale overheid

Burgers, bedrijven en organisaties vragen dat de Vlaamse overheid 'mee' is met de digitale revolutie zodat ze met de overheid kunnen interageren zoals zij dat ook doen met andere segmenten van de maatschappij. De overheid heeft tegelijk een belangrijke opdracht om ervoor te zorgen dat alle mensen kunnen participeren aan alle aspecten van de digitale dienstverlening. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid hier een versnelling hoger schakelt. De hefbomen waarover het programma Vlaanderen radicaal digitaal beschikt, lijken nog te beperkt in het licht van de uitdagingen die zich stellen. Intussen zijn er enkele prioritaire aanbevelingen op korte termijn:

(1) de digitale dienstverlening verder uitbouwen – samen met de lokale besturen en de federale overheid – en zorgen voor digitaalvriendelijke regelgeving die state-of-the-art toepassingen mogelijk maken, met ook initiatieven om bij digitale dienstverlening het gebruik ervan te faciliteren en te garanderen voor iedereen.

(2) de belemmeringen verder wegwerken om sociale rechten automatisch toe te kennen en, zolang een volledig automatische toekenning nog niet mogelijk is, de toepassing van systemen van halfautomatische toekenning.

(3) verder inzetten op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken zodat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt en het hergebruik van deze data gemakkelijker wordt gemaakt. Belangrijk is wel dat het 'open data' beleid rekening houdt met de regels inzake privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie.

3. Effectieve en efficiënte regelgevingsprocessen

Burgers, bedrijven en organisaties vragen van de overheid dat die maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost. Dat kan enkel als de keuzes die worden gemaakt transparant, onderbouwd en overlegd tot stand komen en als wordt opgevolgd of regelgeving zijn doel wel bereikt en geen ongewenste neveneffecten veroorzaakt. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) het bestaande systeem van onderbouwing, overleg en advies structureel verbeteren. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten (in een zgn. 'roadmap'). Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren, over dossiers en keuzes die ertoe doen;

(2) de opvolging en ex post evaluatie van regelgeving meer organiseren, o.a. door structurele initiatieven voor de opvang van signalen uit de praktijk, een evaluatieagenda in elk beleidsdomein en een betere ontsluiting van onderzoeksresultaten en evaluaties. De SERV suggereert tevens dat het Vlaams parlement de opdracht zou geven jaarlijks of elke twee jaar een 'verslag over de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving' te laten opmaken als basis voor de parlementaire discussie en initiatieven.

(3) een datacollectie- en big data strategie voor beleidsdoeleinden uitwerken. Die moet zorgen voor een grotere collectie van beleidsdata in één geïntegreerd databeheerssysteem en voor platformen die snel toegang geven tot die informatie.

4. Innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving

Burgers, bedrijven en organisaties vragen dat regelgeving voldoende snel wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en ruimte laat voor nieuwe ideeën, initiatieven en experimenteren. Regelgeving moet innovatievriendelijk en toekomstbestendig zijn en beter kunnen omgaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) zorgen voor structurele aandacht voor de effecten van regelgeving op innovatie; ex ante door bij het maken van nieuwe regelgeving het belang van innovatie aan bod te laten komen en af te wegen tegen andere 'belangen'; ex post door bv. 'innovation deals';

(2) de noodzaak tot aanpassing van regelgeving verminderen door de inzet van wetgevingsinstrumenten die toekomstbestendigheid bevorderen zoals flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten waar aangewezen;

(3) een beleids- en juridisch kader uitwerken voor het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones.

5. Een moderne inspectie en handhaving

Burgers, bedrijven en organisaties vragen een betere uitvoering en coördinatie van de diverse overheidscontroles, zowel vanuit een oogpunt van effectiviteit en efficiëntie als van regeldruk, en tijdige informatie over de controleresultaten en de eraan gebonden gevolgen. De uitbouw van een echt 'Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid' is dan ook een terechte prioriteit van de Vlaamse regering. Een goed vertrekpunt daarvoor is het vastleggen van een aantal principes die de kenmerken van een goed handhavingsbeleid concretiseren en waaraan de handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) overlappingen in inspectie en handhaving wegwerken door sterk analoge inspectietaken te bundelen en coördinatie van inspecties te realiseren, zowel binnen als tussen bestuursniveaus;

(2) risico- en outcome gebaseerde benaderingen hanteren om prioriteiten te leggen en gepaste interventiestrategieën te kiezen;

(3) de informatie en expertise van handhavers beter benutten om de handhaafbaarheid van regelgeving ex ante te vergroten en om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.

6. Eenvoudige regelgeving en procedures

Burgers, bedrijven en organisaties vragen zo eenvoudig mogelijke regels en procedures met zo weinig mogelijk formaliteiten, administratieve lasten en rapportageverplichtingen. Dat begint reeds bij de keuze van beleidsinstrumenten: het is belangrijk om weloverwogen te kiezen en dus om steeds ook alternatieven voor vergunningen, erkenningen, toelatingen, subsidies, premies e.d. te overwegen. Een belangrijke opdracht is tevens om vergunningen- en subsidiestelsels die inhoudelijk samen hangen op mekaar af te stemmen en te integreren. Procedures moeten systematisch worden doorgelicht om concrete verbeteringen aan te brengen; dit alles telkens met een nauwe betrokkenheid van de belanghebbenden. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) een afwegingskader of checklist opmaken voor de inzet van vergunningen, toelatingen en erkenningen en maatregelen nemen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken, termijnen te respecteren en de gecoördineerde en geïntegreerde behandeling van interne adviesaanvragen te verzekeren;

(2) zorgen voor een betere instrumentenkeuze en ex post evaluatie van subsidies en fiscale maatregelen zodat ze doelgericht en effectief zijn, beter gekend zijn, beter afgestemd worden op de concrete doelgroep en de formaliteiten en rapportageverplichtingen tot het noodzakelijke worden beperkt;

(3) beter wegen op de Europese besluitvorming en ervoor zorgen dat de implementatie van Europese regelgeving consequent, tijdig, transparant en correct gebeurt.

Advies

1 Inleiding

Situering en uitgangspunten

De SERV is sinds midden jaren 1990 mee gangmaker van het Vlaamse wetgevingsbeleid. Met een reeks rapporten en adviezen heeft de SERV herhaaldelijk het sociaal-economisch belang van kwaliteitsvolle regelgeving onderstreept en actief bijgedragen tot de ontwikkeling van maatregelen en instrumenten gericht op betere regelgeving[1].

De SERV heeft daarbij steeds gepleit voor een '**juiste focus**': bij 'betere regelgeving' gaat het om het beter bereiken van resultaten, outcomes en niet gewoon om 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 grotere maatschappelijke netto baten, via lagere kosten, hogere baten of, idealiter, beide. Een betere kwaliteit van de regelgeving moet bijdragen aan de versterking van de kwaliteit en klantgerichtheid van de publieke diensten, een verhoging van de efficiëntie en het innovatievermogen in de economie, een beter benutting van jobopportuniteiten, een effectiever sociaal beleid, een verbetering van de consumenten- en milieubescherming, enz.

In het verlengde daarvan heeft de SERV ook steeds een geavanceerde agenda voor betere regelgeving gevraagd, en geen enge 'dereguleringsagenda'. Kostenreductie waar mogelijk moet een belangrijk streven zijn, maar het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving - in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van 'principes van goede regelgeving' zoals destijds ook door de SERV voorgesteld en nadien door de Vlaamse regering overgenomen[2] - veronderstelt een veelzijdige strategie. Hervormingen gericht op individuele processen en regels of '**quick wins**' zijn daarbij onvoldoende. Ze kunnen tijdelijk en voor specifieke situaties soelaas bieden. Maar vooral de fundamentelere oorzaken van minder kwaliteitsvolle regelgeving moeten worden aangepakt via **structurele maatregelen**. Dat veronderstelt een geheel van maatregelen en acties gericht op het verbeteren van de planning en transparantie van beleids- en regelgevingsprocessen, meer en betere consultaties, een betere ex ante onderbouwing van beslissingen (evidence based), het beheren en rationaliseren van bestaande regelgeving (ex post evaluatie, vereenvoudiging, vermindering van administratieve lasten, codificatie…), een goede juridische kwaliteitsbewaking, een verbetering van de handhaafbaarheid, de versterking van de interface tussen het subnationale, nationaal, lokale en Europese niveau, het leggen van duidelijke verantwoordelijkheden, de uitbouw van institutionele capaciteit voor betere regelgeving, enz.

Het **Vlaamse wetgevingsbeleid** werd uitgebouwd langs deze lijnen. Het thema kwam vanaf begin jaren 2000 hoger op de politieke en ambtelijke agenda en werd onderdeel van de

---

1 Zie de referentielijst achteraan dit advies

2 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; 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; Dienst Wetsmatiging (2003). Gids kenmerken van goede regelgeving.

opeenvolgende toekomststrategieën voor Vlaanderen ('Vlaanderen in Actie', Pact 2020, …). Er werden heel wat maatregelen genomen en institutionele voorzieningen uitgebouwd om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de internationale beste praktijken, zowel op niveau van de Vlaamse regering als in het Vlaams parlement. Vlaanderen kreeg daarvoor ook internationale erkenning en goede punten in benchmarkanalyses[3]. Gaandeweg konden er ook in de beleidspraktijk steeds meer goede voorbeelden en concrete resultaten worden teruggevonden.

Momentum voor een nieuw elan

Toch is thans een herijking en 'doorstart' van het Vlaamse wetgevingsbeleid nodig. Daarvoor zijn er meerdere redenen, zo blijkt uit de reacties die de SERV de afgelopen maanden heeft ontvangen in het kader van de voorbereiding van dit advies.

Ten eerste is er **lof voor een aantal lopende initiatieven** van de Vlaamse overheid zoals de digitalisering van processen en procedures, de eenmalige gegevensopvraging of de automatische rechtentoekenning. Die krijgen brede steun. Maar de vaststelling is wel dat dit zaken zijn die al lang werden gevraagd en blijkbaar heel moeilijk in praktijk kunnen worden gebracht. De Vlaamse overheid is voor deze zaken op de goede weg, maar het gaat traag en 'de mensen' voelen er nog weinig van.

Ten tweede is er **kritiek die al langer bestaat**, en waarvoor de Vlaamse overheid blijkbaar niet in slaagt om er een voldoende antwoord op te geven, ondanks het gevoerde beleid en de retoriek. Het gebrek aan een gunstig, stabiel, rechtszeker en efficiënt reguleringskader, is en blijft een veel gehoorde klacht van ondernemers, burgers en organisaties. Het gaat dan over de complexiteit, omvang en kosten van wetgeving, de veelvuldige wijzingen, de soms korte implementatietijden en het gebrek aan coherentie zowel tussen als binnen bestuursniveaus. Hier zijn er duidelijk nog altijd een heleboel 'quick wins' te halen.

Ook lokale overheden geven aan dat er nog heel wat verbetering mogelijk is. Volgens de informatie opgenomen in VRIND 2016 is het aantal lokale besturen toegenomen dat meent dat de planlastverplichtingen voor hen zijn gedaald zijn, maar volgens 2 op de 3 is het aantal regelgevende kaders en de complexiteit ervan niet gedaald. Meer dan de helft is van oordeel dat lokale besturen te weinig tijd krijgen om nieuwe regelgeving in te voeren. Amper 10% vindt dat de kwaliteit en stabiliteit van de Vlaamse regelgeving is verbeterd. Heel wat gemeenten vinden dat de Vlaamse administratie niet steeds doet wat ze belooft. Dit geeft aan dat heel wat lokale besturen zich nog vragen stellen bij de wendbaarheid en oplossingsgerichtheid van de Vlaamse administraties. Zij klagen dan ook het meest over de gebruiksvriendelijkheid van deze loketten en geven aan dat de Vlaamse loketten amper op elkaar zijn afgestemd en vinden dat de transacties tussen hen en de Vlaamse overheid niet logisch en eenvoudig verlopen[4].

Tegelijk zijn er talrijke uitdagingen op de beleidsagenda die vragen om een of andere vorm van regulering of herregulering. Dat geldt voor zowat alle prioritaire terreinen die de SERV in zijn

---

[3] SERV (2007). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press; OECD (2009). Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, Paris, OECD; Cordova-Novion, Cordova and Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.

[4] Studiedienst Vlaamse Regering (2016). VRIND 2016: Vlaamse Regionale Indicatoren.

platformtekst 2030 naar voor schoof, of het nu gaat om het ondersteunen van innovatie, starters, doorgroei en ondernemerschap, de transformatie van het energiesysteem, het ontwikkelen en valoriseren van talenten en competenties voor de toekomst, het realiseren van een maximale arbeidsdeelname en kwaliteitsvolle jobs, het werken aan gelijke kansen, inclusie en armoedebestrijding of de uitbouw van de sociale bescherming en preventie. Het is van groot belang om de regelgeving die inspeelt op die uitdagingen van meet af aan zo goed mogelijk vorm te geven.

De vrees is dat dit met de huidige werkwijzen en werkprocessen niet gaat lukken, temeer omdat kan worden vastgesteld dat een aantal instrumenten om uiteenlopende redenen werden teruggeschroefd of niet naar behoren werken: de coördinatie van het wetgevingsbeleid door een specifieke dienst, de reguleringsimpactanalyse, de regelgevingsagenda, de administratieve lastenmetingen en compensatieregel, de actieplannen administratieve vereenvoudiging, … Daar kunnen goede redenen voor zijn (of niet), en soms zijn er andere zaken voor in de plaats gekomen, maar het is duidelijk dat het geheel aan acties en instrumenten voor betere regelgeving vandaag onvoldoende effectief is. De vraag is dan welke maatregelen wél kunnen werken om structureel te verzekeren dat regelgeving transparant, onderbouwd en overlegd tot stand komt en beantwoordt aan de kwaliteitscriteria voor goede regelgeving. Daarvoor moet kritisch worden gekeken naar de weg die Vlaanderen de voorbije jaren in zijn wetgevingsbeleid heeft afgelegd en worden nagegaan waar en waarom bepaalde instrumenten niet werk(t)en en wat wel kan werken of kan maken dat ze werken.

Ten derde is er **nieuwe kritiek**, die voortkomt uit een aantal potentieel zeer ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die zowel nieuwe bedreigingen als opportuniteiten scheppen maar die ook het wetgevingsbeleid voor nieuwe uitdagingen stellen. De vaststelling is immers dat de wetgeving en de werkwijzen om wetgeving op te maken vandaag niet altijd goed of voldoende snel inspelen op die ontwikkelingen. Dat zorgt voor frustratie en gemiste kansen. Het gevolg is een toenemende vraag naar een andere aanpak en een ander soort wetgeving.

Voorbeelden zijn de digitalisering en beschikbaarheid van big data (die heel andere vormen van interactie, communicatie, dienstverlening, beleidsontwikkeling, inspectie enz. mogelijk maken), het ontstaan en de soms zeer snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, businessmodellen en organisatievormen zoals bv. de deeleconomie, e-commerce, freelancers, co-housing, … (die bestaande reguleringskaders uitdagen en vragen uitlokken naar meer flexibele en adaptieve regelgeving, experimentwetgeving en regelluwe zones), de inzichten uit de gedragswetenschappen (die zorgen voor nieuwe beleidsinstrumenten en vragen om nieuwe vormen van kennis- en beleidsontwikkeling), de opkomst van nieuwe inspraakvormen (vormen van directe, participatieve en deliberatieve democratie naast de representatieve democratie) en de groeiende betekenis van netwerken en (lokale) initiatieven (die vragen om meer co-creatie en co-productie), enz.

Adviesvraag en advies

Er is dus duidelijk een behoefte om opnieuw meer aandacht te geven aan het wetgevingsbeleid. De SERV verwelkomt dan ook de adviesvraag van de Vlaamse regering in dat verband.

Die adviesvraag bevat meerdere onderdelen. In aparte adviezen en rapporten gaat de SERV in op de vragen over het werken met zgn. experimentwetgeving, de introductie van regelluwe

proeftuinen, regelgeving met een lager detailniveau, het stimuleren van het gebruik van niet-dwingende beleidsinstrumenten en de introductie van vaste verandermomenten.

Het voorliggende advies gaat in op de vraag van de Vlaamse regering om een aantal **prioritaire voorstellen** te formuleren voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving.

Daartoe vertrok het SERV-Secretariaat van eerdere adviezen van de SERV over 'betere regelgeving', werd een overzicht gemaakt van de maatregelen die momenteel in Vlaanderen zijn genomen of in de pijplijn zitten op het vlak van 'betere regelgeving' en werden mogelijke nieuwe maatregelen bekeken op basis van literatuur en voorbeelden uit andere landen. Parallel deden de sociale partners na ruggespraak met hun achterban een reeks concrete voorstellen. De SERV heeft ook contact gelegd met de strategische adviesraden en de VVSG, en informeel met de Raad van State, het Rekenhof en de Vlaamse ombudsdienst, met de vraag of zij eveneens voorstellen wensten te formuleren, ofwel als input voor het SERV advies of als eigen 'publicatie' maar afgestemd met de werkzaamheden van de SERV. Tijdens de bijeenkomst van de SERV-raad op 10 oktober 2016 werden de voorlopige voorstellen van de SERV en van deze andere organisaties samen gelegd en met hen besproken.

Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de onderstaande **zes prioritaire werkterreinen** die de Vlaamse sociale partners gezamenlijk naar voor schuiven. Deze worden hierna telkens gesitueerd en geconcretiseerd in enkele **aanbevelingen**.

Deze werkterreinen en aanbevelingen situeren zich op een '**tussenniveau'**. Ze graven dieper dan wat er zich aan de oppervlakte afspeelt. Dat wil zeggen, ze proberen de anekdotiek van individuele concrete voorbeelden te overstijgen. Hoe sprekend of mobiliserend die voorbeelden ook zijn, en hoe nodig het ook is om die concrete cases aan te pakken, de problemen aankaarten en oplossen op dat niveau is steeds 'dweilen met de kraan open'. De SERV heeft daarom gekozen voor het formuleren van aanbevelingen op het dieperliggende niveau van strategieën, maatregelen en instrumenten die een antwoord kunnen zijn om meerdere van de aangekaarte problemen tegelijk of die problemen in de toekomst kunnen vermijden. De **voorstellen, voorbeelden en vragen uit de praktijk** zijn dus mee de inspiratie geweest voor de aanbevelingen, maar vormen **niet het advies zelf**. Een reeks voorstellen, voorbeelden en vragen zijn niettemin opgenomen in een bijlage bij het advies. Ze maken het concreet, maar ze zijn niet exhaustief bedoeld en hebben geen goedkeuringsproces bij de SERV doorlopen zoals de werkterreinen en aanbevelingen. In die bijlage is tevens een puntsgewijze, meer gedetailleerde samenvatting van de diverse aanbevelingen van dit advies opgenomen.

Naast het niveau van de strategieën, maatregelen en instrumenten in dit advies, is het mogelijk om nog een 'spade dieper' te steken en op zoek te gaan naar verklaringen in het politieke bestel, in de maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen, in sociaal-culturele factoren e.d. die verklaren waarom sommige problemen met de kwaliteit van de regelgeving zo hardnekkig zijn en die vragen om een diepgaandere bezinning. Gedacht kan worden aan de particratie en gebrekkige politiek-ambtelijke verhoudingen, de mediacratie waarin incidenten en symptomen overmatige aandacht krijgen en echte problemen onderbelicht blijven, de individualisering en de lage maatschappelijke acceptatie van risico's en fouten, het populisme en veronachtzamen van feiten en cijfers, het geïnstitutionaliseerde wantrouwen als belangrijke oorzaak van overmatige regels en controle, het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door de overheid ten koste van het zelforganiserende vermogen van die samenleving, de

juridisering van de samenleving en neiging om alles vast te leggen in gedetailleerde regels, enz. Dit is een analyse waard op zich, en een aantal belangrijke dieperliggende verklaringen is op de achtergrond meegenomen bij de redactie van dit advies, maar het formuleren van aanbevelingen op dat niveau was geen onderdeel van de adviesvraag van de regering.

De SERV heeft ervoor gekozen, om redenen van effectiviteit en efficiëntie, om in dit advies aan te sluiten bij zaken waar de Vlaamse overheid - soms embryonaal, soms meer matuur – mee bezig is of over nadenkt, en om daarbinnen specifieke accenten te leggen. De SERV hoopt dat zo de **impact** van zijn advies maximaal kan doorwerken in de beleidspraktijk en de aanzet kan zijn voor versnelling, versterking en verdieping van het gevoerde of geplande beleid op een aantal punten.

Sommige strategische adviesraden formuleerden intussen ook al een eigen advies aan de Vlaamse regering. Dat is het geval voor de MORA en de SALV.

2 Zes prioritaire werkterreinen

2.1 Een transparante, externgerichte en oplossingsgerichte overheid

Burgers, bedrijven en organisaties vragen een Vlaamse overheid die transparant is, als één geheel opereert en met één stem spreekt; een overheid die betrokken is op wat stakeholders en 'klanten' belangrijk vinden, met hen samenwerkt, in interactie gaat en feedback vraagt om het beleid en de dienstverlening te verbeteren. In dat licht formuleert de SERV drie prioritaire aanbevelingen:

(1) een doorgedreven afstemming en samenwerking realiseren binnen de Vlaamse overheid en met andere bestuurslagen. Dat moet leiden tot een betere informatiedeling zodat eenmalige gegevensopvraging realiteit wordt, een meer gestroomlijnde informatieverspreiding, integrale adviezen van overheidsinstanties, betere coördinatie van inspecties, meer coherentie en samenwerking tussen de lokale en federale overheden, enz;

(2) zorgen voor een goede en tijdige communicatie van wetgeving. Er is meer aandacht nodig voor begrijpbare en toegankelijke regelgeving, voor het tijdig bekend maken van nieuwe regels en voor de tijd die nodig is voor de implementatie van nieuwe regelgeving;

(3) cocreatie en gebruikersfeedback inzetten voor de vormgeving en verbetering van de publieke dienstverlening.

Situering

Burgers, bedrijven en organisaties vragen een Vlaamse overheid die transparant is, als één geheel opereert en met één stem spreekt; een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken en vanuit de 'klant' redeneert en niet vanuit de indeling van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie in beleidsdomeinen en beleidsvelden; een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatsgericht werkt.

Dè toetssteen van de performantie van de overheid is de mate waarin die meerwaarde levert / verschilt maakt voor de maatschappij. In talrijke eerdere adviezen[5] wees de SERV op het belang van een overheid die tastbare outcomes en impacts voor de samenleving realiseert en oplossingsgericht werkt in functie van de noden van burgers en bedrijven. Dit veronderstelt een overheid die betrokken is op wat stakeholders en 'klanten' belangrijk vinden, die met hen samenwerkt, in interactie gaat en feedback vraagt om het beleid en de dienstverlening te verbeteren. Die interactie wordt ook meer en meer verlangd of (op)geëist door de burger, brengt het beleid dichter bij de burger en versterkt individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving. Veel beleidsvraagstukken vragen bovendien in toenemende mate een entiteitsoverschrijdende aanpak. Ze kunnen nooit effectief en efficiënt door één entiteit, één beleidsdomein en soms zelfs door één bestuursniveau worden opgelost.

Een extern- en oplossingsgerichte overheid veronderstelt dan ook een korte afstand met burgers/bedrijven (een overheid als een netwerkorganisatie, met een zo beperkt mogelijk aantal hiërarchische lagen), een transparante, toegankelijke organisatie en efficiënte dienstverlening (met zaken als unieke loketten, digitalisering, eenmalige gegevensopvraging, automatische toekenning van rechten, moderne communicatie), transparante en open beleidsprocessen

[5] Zie bv. SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

(verbetering van consultatie, inspraak en advies), een andere bestuurscultuur (richting mee zoeken naar oplossingen in het kader van bijvoorbeeld vergunningen en inspecties)[6].

Verder is het belangrijk om dienstverlening, processen en procedures te evalueren of te ontwerpen vanuit het perspectief en met inbreng van de doelgroepen zelf in plaats van vanuit de bestaande organisatie en taakverdeling binnen de overheid. Dit is een belangrijke hefboom om verkokering te doorbreken, de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en efficiëntiewinsten te realiseren[7].

Eén (Vlaamse) overheid, één stem, één gegevensopvraging

Uit de praktijk, vanuit de 'basis', weerklinkt een sterke vraag naar een (Vlaamse) overheid die als één geheel werkt en samenwerkt en die met één stem spreekt. Dat uit zich op meerdere terreinen. Op een aantal daarvan zet de Vlaamse overheid vandaag al in. Maar de afstand tussen de situatie op het terrein, de regelingen op papier in beleidsplannen en regelgeving en wat mogelijk en wenselijk is, is vaak nog groot.

De meest gehoorde vragen zijn:

- Een doorgedreven afstemming en samenwerking binnen de Vlaamse overheid
- Meer coherentie en samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen
- De daadwerkelijke toepassing en uitbreiding van de eenmalige gegevensopvraging

Een doorgedreven afstemming en samenwerking binnen de Vlaamse overheid. Daarvoor is een aangepaste cultuur nodig – gericht op gezamenlijke doelstellingen in functie van het algemeen belang in plaats van entiteiten die opereren als eilanden – ondersteund door organisatiestructuren en incentives die effectief, efficiënt en kwaliteitsvol (samen) werken bevorderen en overlappingen en dubbel werk vermijden. Dat vergt deels ook nieuwe manieren van coördinatie en samenwerken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, via projectmatige werking, 'cross-agency teams' en 'delivery units' zoals vermeld in de visie 2050 van de Vlaamse regering en de SERV-platformtekst 2030; manieren die coördinatie vanuit de professionaliteit van de inhoudelijke medewerkers mogelijk maken als aanvulling of alternatief voor de stroeve formele en hiërarchische vormen van coördinatie. Een belangrijk deel van de oplossing ligt inderdaad in minder coördinatie van bovenaf en meer praktische oplossingen bedacht door 'vaklui' die samenwerken. De sleutel voor verbetering ligt bij de regering, de ministers en de topambtenaren. Zij moeten de onderlinge coördinatie beter organiseren en ambitie tonen om daadwerkelijk samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen.

Concreet is er vraag naar unieke loketten (front office) waar gebruikers voor hun transacties bij de overheid en voor informatie bij terecht kunnen los van

6 SERV (2014). o.c.

7 SERV (0214), o.c.

hoe de backoffice georganiseerd is, toepassingen die toelaten dat gebruikers over websites van de overheid heen ingelogd kunnen blijven, overheidsadviezen in vergunningsprocedures die zoveel mogelijk onderling worden afgestemd zodat men tot integrale afwegingen komt en met één stem spreekt; co-financiering en co-subsidiëring die vanuit verschillende domeinen mogelijk is door één aanvraag bij één instantie in te dienen; afstemming tussen de diverse overheidsinspecties (vgl. single audit principe), enz.

De SERV merkt tevens op dat sociale partners of het bredere middenveld soms ook partners in de uitvoering van het beleid, doordat ze bepaalde taken opnemen in de toepassing van de regelgeving of informatie over regelgeving helpen verspreiden. Het is dan ook belangrijk om als overheid samen met de sociale partners en het middenveld in te zetten op efficiëntie, vereenvoudiging en digitalisering in de communicatie en dienstverlening en daar de nodige wisselwerking rond te organiseren.

Meer coherentie en samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen. De nood daaraan is evident. Een effectief en efficiënt beleid vergt, gelet op de huidige bevoegdheidsverdeling, voor tal van terreinen afstemming, samenwerking en coördinatie met de federale overheid en de andere gewesten en gemeenschappen (bv. werk, migratie, energie, mobiliteit, welzijn en gezondheid, …). De praktijk toont dat dit niet vlot loopt, ondanks de bestaande formele coördinatiemechanismen, overlegcomités en samenwerkingsakkoorden. Wellicht moet ook hier gedacht worden aan nieuwe manieren van coördinatie en samenwerken, via structureel overleg op ambtelijk niveau, projectmatige werking en ‘delivery units’, of in een aantal gevallen aan een hertekening van de bevoegdheidsverdeling.

Ook samenwerking, coördinatie en afstemming met het lokale niveau is van groot belang. Het Vlaamse regeerakkoord erkent de lokale besturen als een belangrijke partner van de Vlaamse regering en de SERV ondersteunde eerder de versterkte toepassing van het subsidiariteitsprincipe dat de Vlaamse Regering vooropstelde[8]. Die beweging is volop bezig. Zowel bij Binnenlands Bestuur als in veel andere beleidsvelden is sprake van meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de lokale besturen. Dit vertaalt zich in delegatie van bevoegdheden, minder (detail)regelgeving, minder toezicht, minder plan- en rapporteringsverplichtingen en een verschuiving van specifieke naar algemene subsidies (cf. o.a. de paritaire commissie decentralisatie, de inkanteling van de sector- en gesco-subsidies in het gemeentefonds, de verschuiven van provinciale taken naar de lokale besturen, …). Voor de SERV mag die delegatie van bevoegdheden er niet toe leiden dat de dienstverlening aan kwaliteit inboet. De nodige kwaliteit en capaciteit moet aanwezig zijn en zo nodig worden opgebouwd met ondersteuning van het Vlaamse niveau. De SERV stelt tevens een een evolutie vast naar steeds minder inhoudelijke coördinatie-mechanismen op centraal niveau tussen de bestuurslagen. De coördinatie vanuit Binnenlands Bestuur situeert zich op bestuurlijke thema’s en bestuurskrachtverhoging (vrijwillige fusies, bestuurskrachtmonitoring, moderne organieke regelgeving, …). De coördinatie situeert zich minder (of helemaal niet) op de beleidsinhoudelijke afstemming tussen de bestuursniveaus. Daardoor is momenteel elke beleidssector op zich zoekende naar ‘zachtere’ vormen van sturing aangezien de eerdere ‘hardere’ vormen van coördinatie (vooral de specifieke financiering en de bijhorende plan- en rapporteringscyclus) zijn afgebouwd, en naar mogelijkheden voor bovenlokale/(stads)regionale coördinatie om complexere problemen aan te pakken (mobiliteit, zorg, ruimtelijke ordening,

8 SERV (2014). Advies Beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019.

sociaal-economisch beleid, ...).. Ze doen dat op heel uitlopende manier, vaak niet heel succesvol en zonder veel coherentie tussen de beleidssectoren onderling. Kortom, de Vlaamse overheid is op een kantelpunt gekomen in de centraal-lokale relaties en lijkt nog zoekende.

In elk geval lijkt er behoefte te zijn aan een structureel overlegorgaan tussen de Vlaamse Regering en de lokale besturen, en in bijkomende orde aan meer, betere en vroegere betrokkenheid van lokale besturen bij individuele beleidsdossiers teneinde de afstemming met en inbreng van de kennis van lokale besturen bij de voorbereiding van Vlaamse regelgeving beter te organiseren. Dat geldt des te meer voor dossiers waar lokale besturen rechtstreeks betrokken partij zijn (bv. decreet lokaal bestuur, personeelsregelgeving, …). Een pijnpunt blijft ook de kwaliteit van de effectenrapportering van de impact op de lokale besturen die in principe bij elk voorontwerp van decreet of besluit moet gebeuren.

De daadwerkelijke toepassing en uitbreiding van de eenmalige gegevensopvraging. Het 'MAGDA'-principe[9] is vandaag al vastgelegd in Vlaamse (en federale) regelgeving: vragen aan burgers, ondernemingen en organisaties moeten beperkt blijven tot wat men als overheid nodig heeft en nog eerder heeft verzameld. Om dit principe te operationaliseren werd en wordt gewerkt aan zgn. authentieke gegevensbronnen waaruit overheden dergelijke informatie opslagen en opnieuw kunnen opvragen. Gegevens worden daardoor slechts één keer ingezameld bij burger of onderneming, wat een grote tijdswinst oplevert. Alle toepassingen die vervolgens gebruikmaken van deze gegevens beschikken steeds over de meest recente informatie. In theorie lijkt het probleem van de meervoudige gegevensopvraging daarmee van de baan. Maar in de praktijk is dat vandaag lang niet het geval. Bovendien zijn er nog onbenutte mogelijkheden om het principe van de eenmalige gegevensopvraging uit te breiden (Zie kader).

Eenmalige gegevensopvraging: verdere uitbreiding mogelijk en wenselijk

- Het principe is dat documenten die al eerder aan de overheid zijn overgemaakt, niet opnieuw hoeven te worden bezorgd.
- Op dit moment bepaalt het e-govdecreet dat entiteiten die beschikbare gegevens nodig hebben deze via gegevensdeling bij authentieke gegevensbronnen moeten opvragen.
- Het aantal (gegevens in) de authentieke bronnen is vandaag echter nog vrij beperkt, terwijl er veel meer bruikbare bronnen beschikbaar zijn binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen
- Bovendien wordt de bepaling in het decreet afgezwakt doordat het principe enkel geldt verplicht is als er geen technische of juridische beperkingen zijn.
- Dit is in zekere zin een passe-partout omdat men vaak stuit op technische moeilijkheden. Soms is het ook nodig om bestaande werkmethoden helemaal te herdenken: screenen van wetgeving en formulieren en deze aanpassen waar nodig, hertekenen van processen, koppelen van informatiesystemen, ….
- De verplichting slaat ook enkel op de Vlaams entiteiten, niet op de lokale besturen.
- Wie gegevens meermaals moet doorgeven kan een klacht indienen, maar men kan het recht op 'only once' niet afdwingen.
- Hergebruik van informatie moet ook mogelijk zijn los van authentieke gegevensbronnen: bv. voor het invullen van persoonlijke gegevens. De informatiearchitectuur van de overheid zou het moeten mogelijk maken dat als informatie eenmaal in het systeem zit, men die informatie niet opnieuw hoeft in te vullen.
- Dossierstukken of verantwoordingsstukken die publiek beschikbaar zijn, zouden niet opgevraagd mogen worden.
- Gebruikers zouden in procedures dossierstukken maximaal digitaal en slechts in één exemplaar moeten kunnen toevoegen. Waar mogelijk zou men in plaats van informatie op te vragen moeten toelaten dat informatie ter inzage van de overheid wordt gehouden.
- Financiële rapporteringen zouden maximaal moeten aansluiten bij de boekhouding/rechtsvorm van de betrokkene.

[9] MAGDA staat voor MAximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen.

- De overheid zou ook informatie moeten kunnen delen die bij andere actoren beschikbaar is, zoals in het kader van het decreet over de organisatie van een netwerk voor de gegevensdeling in de zorg dat gericht is op gegevensdeling tussen actoren in de zorg zodat zorg- en hulpverleners (persoons)gegevens van een zorggebruiker met wie ze een therapeutische relatie of zorgrelatie hebben, elektronisch kunnen delen met andere zorg- en hulpverleners (met instemming van de cliënt).

Betere en tijdige communicatie van wetgeving

Een vraag die eveneens vanuit de praktijk weerklinkt, is een meer doorgedreven communicatiebeleid voor regelgeving. Met het recente decreet houdende de normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie werd een belangrijke stap gezet om de overheidscommunicatie te verbeteren. Het decreet bevat goede uitgangspunten (normen) om correct, tijdig, helder, bevattelijk en gericht te communiceren via de meeste geschikte communicatiemiddelen op een wijze dat de informatie zoveel mogelijk personen, verenigingen of organisaties van de doelgroep bereikt en tegemoet komt aan de behoefte van de ontvanger. Maar tussen deze normen en de toepassing ervan in de praktijk gaapt nog een grote kloof.

De meest gehoorde vragen zijn:

- Meer begrijpbare en toegankelijke regelgeving;
- Tijdiger en vlotter bekend maken van nieuwe regels en wanneer ze in werking treden;
- Tijd voor implementatie.

Dergelijke zaken zijn volgens de SERV veel belangrijker dan waar de Vlaamse overheid thans op inzet, zoals het verhogen van de herkenbaarheid van de Vlaamse overheid door een eenvormige huisstijl (kleuren, lettertypes, …) te verplichten voor alle entiteiten uitgezonderd het Vlaams Parlement en de bij decreet opgerichte instellingen verbonden aan het Vlaams Parlement. Deze uitzondering zou overigens ook moeten gelden voor instellingen zoals de SERV en de strategische adviesraden die onafhankelijk van de Vlaamse regering en Vlaamse overheid functioneren en die zich kritisch moeten kunnen uitlaten over het gevoerde beleid. Wanneer hun communicatie er moet uitzien zoals die van de Vlaamse overheid of het beleidsdomein waartoe ze behoren, is dan alleen maar verwarrend voor de buitenwereld.

Meer begrijpbare en toegankelijke regelgeving. De vaststelling is de burgers, bedrijven en organisaties op wie de regels van toepassing zijn, daarvan vaak onvoldoende op de hoogte zijn, de regels moeilijk weten te vinden, ze niet altijd begrijpen. Begrijpbare en toegankelijke regelgeving is nochtans een voorwaarde voor burgers, ondernemingen en organisaties om hun rechten en plichten te kennen en daarvan gebruik te kunnen maken. Volgehouden aandacht is nodig voor de leesbaarheid en kenbaarheid van de regelgeving en voor de opmaak en verspreiding van aanvullende communicatie op maat van de specifieke doelgroepen (bv. schema's, toegankelijke brochures en publicaties, apps, …).

Tijdiger en vlotter bekend maken van nieuwe regels en wanneer ze in werking treden. Er is vaak kritiek op veelvuldige wijzigingen van de regelgeving, op diverse momenten in het jaar, de geringe transparantie en voorspelbaarheid van wijzigingen, en de soms korte implementatietijd. In het aparte SERV-advies en rapport over vaste verandermomenten wordt nader ingegaan op deze problematiek en op mogelijke oplossingen[10].

In dat advies stelt de SERV dat een meer doorgedreven communicatiebeleid voor regelgeving mogelijk én nodig is. De Vlaamse overheid stelt reeds op verschillende manieren informatie

[10] SERV (2016). Advies Vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

over regelgeving ter beschikking van burgers en bedrijven. Toch blijkt veel informatie niet (voldoende snel) terecht te komen bij de correcte doelgroep. Daarom adviseert de SERV om naar het voorbeeld van o.a. Nederland en Frankrijk te zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving. Verder vraagt de SERV, naar het voorbeeld van Nederland, om te zorgen voor een 'nieuwe regels app' met een alertfunctie waarmee doelgroepen kunnen aangeven van welke wetswijzigingen en nieuwe regels zij op de hoogte gehouden willen worden. Dit kan, zoals in andere landen ook gebeurt, worden gekoppeld aan de recente initiatieven van de Vlaamse regering op het vlak van de actieve openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering en op het vlak van open (internet)consultaties. Er zijn ook plannen om de Vlaamse Codex en de databank van regeringsdocumenten aan elkaar te koppelen zodat doelgroepen vanuit goedgekeurde regelgeving kunnen doorklikken naar de bijbehorende nota's en adviezen[11].

Daarnaast stelt de SERV voor om voor inwerkingtredingsdata uit te gaan van een beperkt aantal referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester, of voor onderwijs 1 september). Die kunnen eveneens opgenomen worden in de omzendbrief wetgevingstechniek, zonder dat die verplicht zijn. Als in een concreet dossier de keuze er is en er geen goede redenen zijn om niet een van deze data de nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige kunnen rol vervullen in het vergroten van de transparantie, communiceerbaarheid en zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving. Het kan ook, zo leert de ervaring in Nederland, bijdragen aan een planmatige aanpak van het beleid- en wetgevingsproces, het tijdiger betrekken van relevante partijen als nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld en de tijdige en duidelijke informatieverstrekking aan de doelgroepen.

De SERV vraagt om daarover tevens met de federale overheid en de andere gewesten en gemeenschappen overleg te voeren om te komen tot gemeenschappelijke referentiedata als vaste verandermomenten.

Tijd voor implementatie. Doelgroepen (en overheden) moeten voldoende tijd krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe regels[12]. De termijn voor implementatie mag echter ook niet te lang zijn, omdat als wetgeving niet voldoende snel in voege treedt ook de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd. In andere gevallen kan bv. het gevaar bestaan dat investeringen tijdelijk worden uitgesteld totdat subsidies daadwerkelijk verkregen kunnen worden (zgn. aankondigingseffect). Een afweging is dus nodig, maar die zou explicieter moeten gebeuren dan vandaag het geval is. Daarom vraagt de SERV dat de Vlaamse regering actief zou werken aan de bewustmaking van alle actoren dat de datum van inwerkingtreding en de implementatietijd ertoe doet. Het zou, meer dan vandaag, een vast item moeten worden in de voorbereiding van regelgeving waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement, en waarover de betrokken doelgroepen (adviesraden, belangenorganisaties, deskundigen, brede consultaties…) worden geraadpleegd. Tijdige betrokkenheid van doelgroepen kan ook bijdragen aan het tijdig op de hoogte brengen van de doelgroepen over de nieuwe regelgeving en ervoor te zorgen dat ze voldoende tijd hebben om zich daarop voor te bereiden.

---

11 Zie beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-2017.

12 Zie SERV (2016). Advies Vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

Bovendien meent de SERV dat een referentietermijn van twee maanden als minimale invoertermijn een goed handvat kan geven bij de voorbereiding van regelgeving. Als blijkt dat een langere voorbereidingstijd noodzakelijk is, dan zal dat het uitgangspunt moeten zijn. Als blijkt dat kan worden volstaan met een kortere termijn, dan behoort dat ook tot de mogelijkheden. Maar dan is er in elk geval een beter richtsnoer dan de huidige algemene regel van 10 dagen na publicatie. Concreet zou dit opgenomen kunnen worden in de omzendbrief wetgevingstechniek. Dat heeft het voordeel dat er duidelijke richtlijnen zijn zonder dat die de mogelijkheden tot maatwerk beperken of leiden tot een formalistische benadering met regels en motiveringsplichten zoals bij een formeel systeem van vaste verandermomenten wel het geval zou zijn.

Cocreatie en gebruikersfeedback

De SERV vraagt dat gebruikers nog meer worden betrokken bij de vormgeving en verbetering van de publieke dienstverlening.

Het betrekken van het middenveld en de burgers, bedrijven en klanten van overheidsdiensten bij de dienstverlening door meer mogelijkheden voor interactie en feedback, is een belangrijke succesfactor voor vernieuwing en voor meer gepersonaliseerde, gebruiksvriendelijke en toegankelijke dienstverlening op maat. Er wordt dan ook in de praktijk steeds meer gebruik gemaakt van participatief ontwerp en ontwikkeling van beleid en diensten, tot en met zgn. coproductie waarbij intensief gebruik wordt gemaakt van de input van middenveldorganisaties en gebruikers om publieke diensten te ontwerpen, te evalueren en te verbeteren. De interactie kan gaan van (meer en betere) mogelijkheden voor (georganiseerde) feedback over de dienstverlening[13] over gezamenlijk ontwerp[14] tot intensieve en duurzame relaties en partnerschappen met gebruikers[15]. De rol van de overheid wordt ook meer verscheiden, met diverse vormen van partnerschappen: van burger naar overheid (C2G), van overheid naar burger (G2C) en ondersteuning door de overheid van partnerschappen tussen burgers (C2C)[16].

---

13 Bv. meldpunten, bevragingen en interviews, web 2.0 toepassingen, focusgroepen, workshops, overleg…

14 Bv. in zgn. 'policy labs' waar publieke diensten niet enkel ontwikkeld worden voor maar ook met de eindgebruikers, en mensen met een verschillende achtergrond en deskundigheid samen zitten om ideeën en behoeften uit te wisselen en samen te zoeken naar nieuwe oplossingen

15 De advies- en gebruikerscomités die al bestaan bij een aantal agentschappen zijn een voorbeeld van dat laatste, die beter gebruikt zouden kunnen worden.

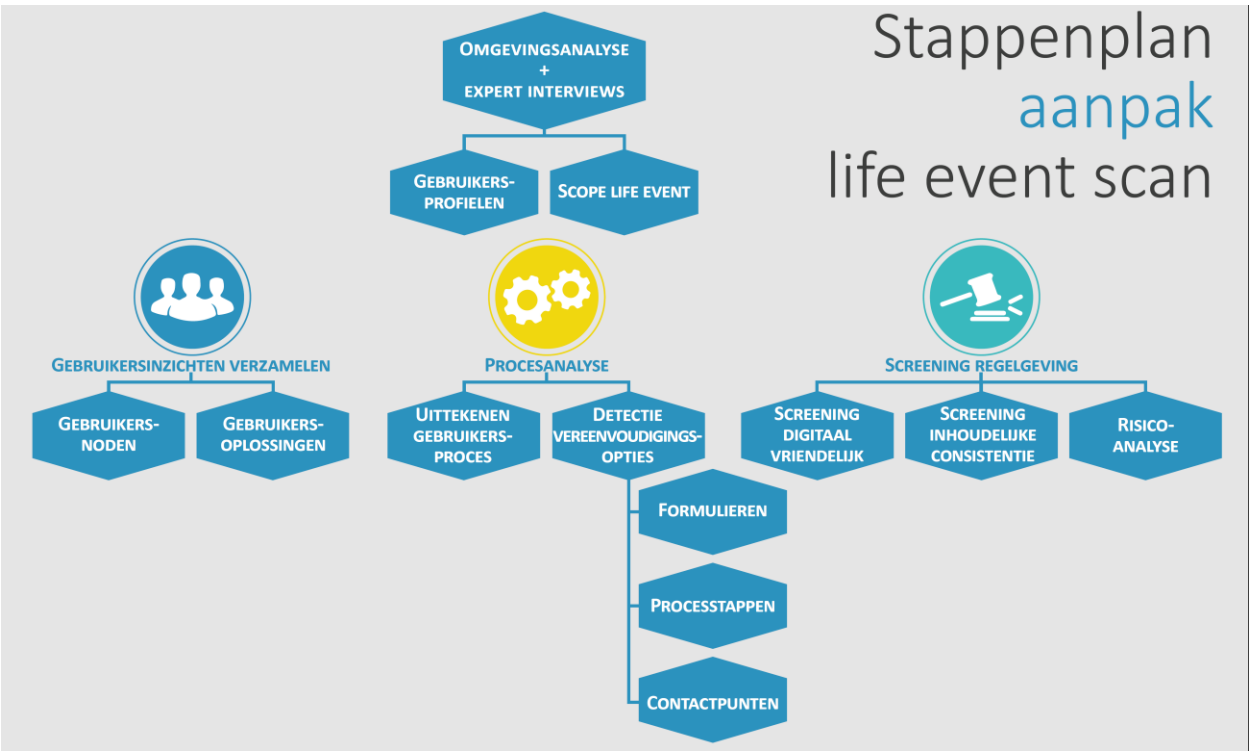
16 Voorbeelden van 'citizen to government' zijn participatie, crowdsourcing en meldpunten. In Vlaanderen kan www.meldpuntfietspaden.be en www.meldpuntwegen.be worden vermeld, van waar de informatie automatisch wordt doorgespeeld aan de bevoegde wegbeheerder. Dat moet aanleiding geven tot een snellere oplossing van het probleem en een betere dienstverlening van de overheid. Voorbeelden van 'government to citizen' zijn transparante informatie en communicatie (bv. publicatie van doorlichtingen en inspectieverslagen van overheidsdiensten zoals in Vlaanderen o.a. voor onderwijsinstellingen http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen/) en open data. Voorbeelden van 'citizen to citizen' initiatieven van overheden zijn ter beschikking stellen van infrastructuur (bv. faciliteiten voor carpooling en autodelen) of de organisatie van netwerken en zgn. transitiearena's.

De SERV vraagt de Vlaamse overheid aan om verder en meer te investeren in van 'buiten naar binnen kijken' om de dienstverlening en processen beter te organiseren. Het principe moet zijn dat het ontwerpen, ontwikkelen en beheren van (nieuwe) dienstverlening mee gebeurt op basis gebruikerservaringen en -inzichten. Instrumenten zoals 'service design' en 'life event scans' zijn daarbij nuttige instrumenten. Zij zorgen voor een andere kijk op processtappen, formaliteiten en betrokken instanties en leveren nieuwe inzichten op waar vereenvoudiging en verbetering mogelijk zijn. Zij zorgen ook voor een perspectief ruimer dan dat van de overheid alleen: vaak zijn in interacties ook niet-overheidsinstanties betrokken zoals nutsbedrijven, een notaris, ziekenfonds, bank, … die in de perceptie van de burger vaak behoren tot hun beeld van publieke dienstverlening. Een gevolg is ook dat burgers, bedrijven en organisaties zelf een deel van de oplossing kunnen aanreiken of op zich nemen (co-design, co-creatie).

Voorbeelden ter illustratie

- life event scan 'ik verbouw'
- life event scan 'ik krijg een kind'
- life event scan 'ik ben chronisch ziek'

Stappenplan Life Event Scan[17]



Niet enkel voor de dienstverlening, maar ook voor de beleidsontwikkeling kunnen dergelijke technieken worden toegepast. Een voorbeeld zijn zgn. innovation-Labs, vorm van de interactieve beleidsvorming[18]. Nieuw en innovatief beleid wordt in samenspraak met

17 https://overheid.vlaanderen.be/life-event-scan-methodiek-en-stappenplan

18 Ook in Vlaanderen zijn er innovatielabs. In de stad Antwerpen is het stadslab 2050 actief. De voornaamste doelstelling is de verduurzaming van het stedelijk weefsel. Heel wat concrete projecten met publieke en private actoren werden opgezet. Zo ontwikkelde het stadslab samen met de Universiteit Antwerpen het airbezen project, waarbij inwoners de luchtkwaliteit registreerden door aardbeienplantjes te onderhouden. Verder zijn er initiatieven over stadslandbouw, energie en de deeleconomie. Ook Vlaamse entiteiten nemen deel aan het lab. Het agentschap natuur en bos onderzocht samen met lokale actoren hoe groengebieden beter met elkaar

verschillende partners ontwikkeld. Deze methode is niet-hiërarchisch en stelt creativiteit centraal. Er wordt creatief nagedacht over innovatief en nieuw beleid of nieuwe beleidsprocessen. De methodologische benadering is actieonderzoek, waarbij nieuwe oplossingen worden getest in pilootprojecten en simulaties. De theoretische achtergrond is de gedragseconomie, die kijkt naar de psychologische, sociale en gedragswetenschappelijke basis van menselijke beslissingen[19].

2.2 Een digitale overheid

Burgers, bedrijven en organisaties vragen dat de Vlaamse overheid 'mee' is met de digitale revolutie zodat ze met de overheid kunnen interageren zoals zij dat ook doen met andere segmenten van de maatschappij. De overheid heeft tegelijk een belangrijke opdracht om ervoor te zorgen dat alle mensen kunnen participeren aan alle aspecten van de digitale dienstverlening. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid hier een versnelling hoger schakelt. De hefbomen waarover het programma Vlaanderen radicaal digitaal beschikt, lijken nog te beperkt in het licht van de uitdagingen die zich stellen. Intussen zijn er enkele prioritaire aanbevelingen op korte termijn:

(1) de digitale dienstverlening verder uitbouwen – samen met de lokale besturen en de federale overheid – en zorgen voor digitaalvriendelijke regelgeving die state-of-the-art toepassingen mogelijk maken, met ook initiatieven om bij digitale dienstverlening het gebruik ervan te faciliteren en te garanderen voor iedereen.

(2) de belemmeringen verder wegwerken om sociale rechten automatisch toe te kennen en, zolang een volledig automatische toekenning nog niet mogelijk is, systemen van halfautomatische toekenning toepassen.

(3) verder inzetten op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken zodat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt en het hergebruik van deze data gemakkelijker wordt gemaakt. Belangrijk is wel dat het 'open data' beleid rekening houdt met de regels inzake privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie.

Situering

Informatie- en communicatietechnologieën zijn ook in de publieke sector een cruciale 'driver' voor verandering. ICT-toepassingen en informatie-infrastructuren vergemakkelijken het verzamelen, verwerken, managen, gebruiken, beschermen en delen van informatie. Ze maken belangrijke verbeteringen mogelijk in de beleidsvoering en de dienstverlening en in manieren van denken en werken. Ze vormen een belangrijke hefboom voor innovaties, nieuwe diensten en meer betrokkenheid van gebruikers.

Sociale media en ICT-toepassingen creëren mogelijkheden voor meer en betere interactie met burgers en bedrijven, voor meer transparantie en betere verantwoording en voor

verbonden kunnen worden. OVAM participeerde in een project over de circulaire mode. Ook de stad Gent heeft een vergelijkbaar initiatief: het Ghent living lab.

[19] Gommers, Babette, Wouter Van Dooren en Lieven Janssens Sturen (2016). Sturen zonder stok: Samenwerken aan een beter lokaal beleid. Brussel, Agentschap voor binnenlands bestuur.

dienstverlening op maat. De eenmalige gegevensopvraging, de authentieke gegevensbronnen, de maximale gegevensdeling tussen administraties (cf. supra), de digitalisering van procedures (bv. e-notification, e-tendering) en open data zijn belangrijke principes die moeten toelaten om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verhogen door de administratieve lasten te verminderen en de risico's op fouten en dubbel werk te vermijden.

De digitale overheid moet (samen met vereenvoudiging van de procedures zelf) tevens kunnen leiden tot een drastische verlaging van de duurtijd van administratieve procedures omdat bepaalde handelingen/controles automatisch kunnen verlopen of doordat digitaal gegevensverkeer automatisch gegevens binnenbrengt, een vereenvoudiging van informatiestromen en een automatische toekenning van rechten. Digitale dienstverlening die op elk ogenblik en vanop elke plek toegankelijk is wordt de norm in veel bedrijven en zorgt voor een aanpassing van de businessprocessen en organisatiemodellen. De burgers en de ondernemers verwachten ook met de overheid te kunnen interageren zoals zij dat reeds doen met andere segmenten van de maatschappij.

Het einde van die ontwikkelingen is nog lang niet in zicht. Informatie is een product op zich geworden, dè grondstof van de kenniseconomie, en wordt op steeds grotere schaal ontgonnen en sneller gedeeld via diverse kanalen, toepassingen en diensten. Technologie wordt steeds krachtiger, verstandiger en wendbaarder. De vierde industriële revolutie, industrie 4.0, wordt gekenmerkt door een allesomvattende connectiviteit, waarbij machines en objecten intelligent worden en de fysieke en virtuele wereld convergeren. Technologische doorbraken zoals het Internet der Dingen (Internet of Things), breedbandnetwerken, big data, 3D-printing, automatisering en autonomie van processen, algortimen, blockchain, enz. kunnen voor belangrijke 'disrupties' zorgen, ook in het functioneren van de overheid en het proces van wetgeving maken, toepassen en handhaven, tot en met de aard van de regelgeving zelf: 'Clearly as legislators we have only begun to understand how radically our rule-making needs to change because of the internet', zo concludeert een recent rapport van de Europese Commissie (zie kader Internet ready regulation).

De Vlaamse overheid nam een reeks belangrijke initiatieven om te evolueren naar een 'digitale overheid', zoals de bundeling van diverse diensten in nieuw Agentschap Informatie Vlaanderen, de oprichting van Vlaanderen connect en de opstart van het programma 'Vlaanderen radicaal digitaal'. De effectiviteit en slagkracht van deze initiatieven zal nog moeten blijken in het licht van de snelle ontwikkelingen in de technologie en samenleving, want de middelen die ervoor worden uitgetrokken zijn beperkt (een 'hefboombudget' van 10 miljoen euro per jaar) en het initiatief voor projecten ligt grotendeels bij de diverse administraties en agentschappen.

Het is van cruciaal belang, ook voor de economie en de samenleving in zijn geheel, dat de Vlaamse overheid hier een versnelling hoger schakelt om echt mee te zijn met de best presterende landen en overheden. Die evolueren thans van 'departments.gov' (waar Vlaanderen zich nog grotendeels bevindt) en 'services.gov' modellen naar 'me.gov' benaderingen (zie kader me.gov).

Intussen zijn er enkele prioritaire aanbevelingen op korte termijn.

Internet ready regulation[20]

In the online environment new rules can be deployed virtually instantaneously, and monitored ubiquitously. Where legislation can be promulgated and monitored at this speed and with this efficiency, could an infinitely lighter touch be imagined? Could guidance become the new legislative norm? Imagine this scenario for creating a piece of legislation (on corporate tax rates or a new motorway speed limit): design online legislative initiative - issue guidance - monitor conformance - modify guidance - identify the recalcitrant - issue threat of punitive intervention - assess peer pressure - evaluate legislative impact… all in a week. If we think this unlikely, we know little of how the internet already functions for citizens and businesses.

Furthermore, we know very well what a paper based piece of legislation looks like (even if we are increasing aware of its limitations in an internet world). We also know who we get to write it: informed lawyers. But who designs an online piece of legislation? What does it even look like? What are the respective impacts of reading a piece paper versus having a screen pop-up 'declare' something to you? or an on-Line store's computer declaring something to your computerised shopping program? What will online legislation look like in even ten years (look and feel, remember, hasn't changed essentially in over 3,500 years).

If rules can and will need to be deployed as rapidly as suggested, what does this do to the democratic process itself? What will the new role of Parliaments be? What will the role of the EU Parliament and Council be? Six month Committee Stages on the details of a useful legislative initiative will become as unthinkable as a google homepage that doesn't change every day. Is the Commission itself ready to "rapid prototype" legislation as described above? Needy candidates for internet-readiness assistance abound in the current Commission Work Programme - from financial services, to mobility of workers.

Clearly as legislators we have only begun to understand how radically our rule-making needs to change because of the internet. But though the internet connects billions of people and is wonderful for communicating, collaborating, researching and promoting there is one more Rubicon to be crossed.

With the advent of Blockchain, the internet will become the primary medium for the transfer of value and supervision of obligation. It has been said that when we look back in 20 years people will say of the internet that its primary function is to enable Blockchain – in much the same way as copper wires were seen through much of the past century as the means to enable telephony. Sooner rather than later we will find ourselves taking a leap into a completely different conception of regulating economic and personal behaviour as blockchaining61 continues to spread beyond is genesis in crypto currencies to, for example, smart contracts, healthcare records and beyond. Financial services organisations are already losing their exclusive hold as trusted intermediaries where trust can be guaranteed without the need for third parties. The same impact can be expected as "Les bons règles qui font des bonnes amies" become equally transparent and inviolable in all dealings and interactions : people to people, people to machine or machine to machine.

[20] Madelin Robert and David Ringrose (2016). Opportunity now: Europe's mission to innovate. Brussels, European Commission.

Me.gov[21]

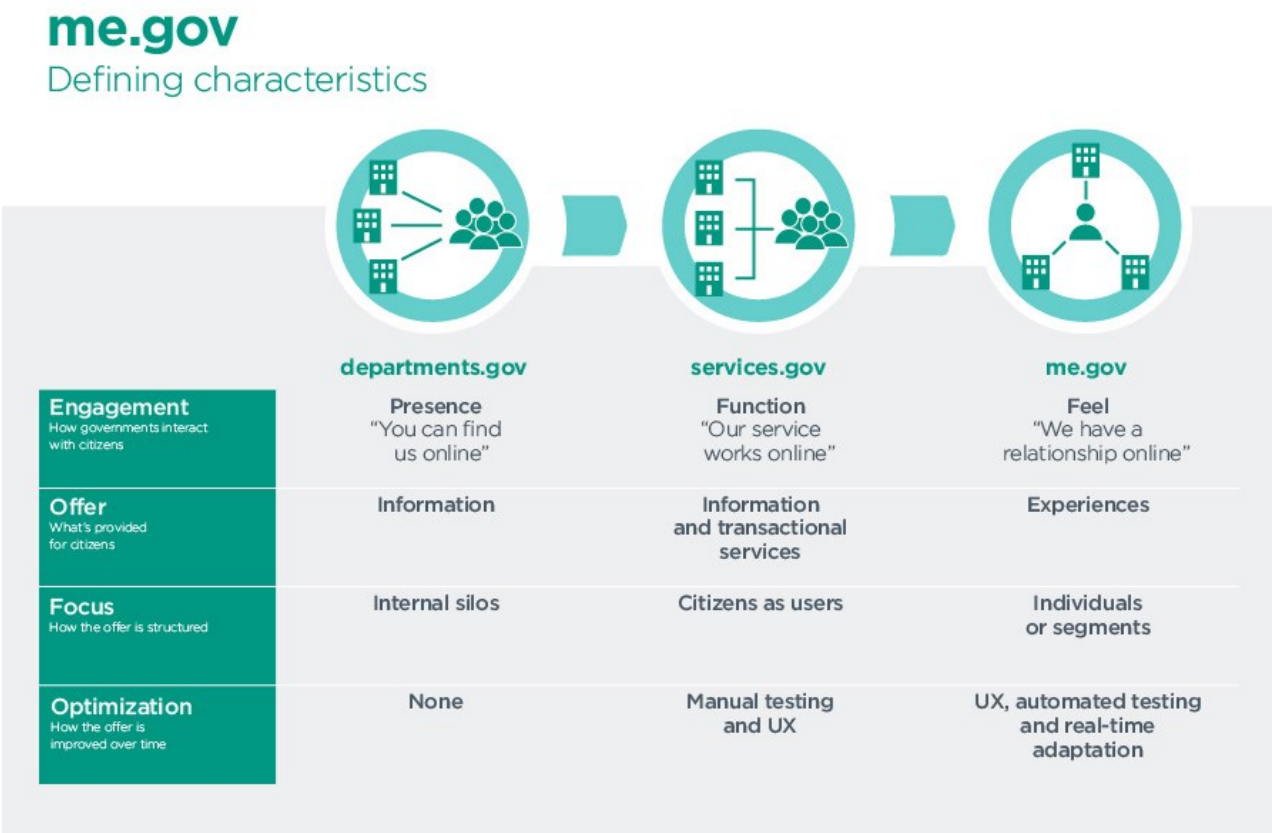
Departments.gov: Early sites are online noticeboards, making Government more visible but not necessarily accessible. The offer is fragmented and based on internal organisational structure, not user needs. There are few online interactions or transactions. Government digital is dominated by IT departments, often distant from content and policy creators.

services.gov: Most governments are now somewhere on the journey from departments.gov to services.gov. They aim to provide a single entry point to access digital services, cutting across departmental silos with a more coherent, citizen-centric offer. Online interaction is increasingly provided for common or expensive transactions. Agile project management techniques, deep user research and iterative user testing are common.

me.gov: The next stage transitions relationships online – holistic digital experiences tailored to individual needs. Digital journeys begin and end in the real world, moving seamlessly between government channels and search, social media, advertising, email, CRM (Customer Relationship Management) and apps. Design is driven by deeper, broader insight into how users feel about their service experiences and how that drives outcomes. Agile iteration supported by machine learning continuously improves algorithms that underpin digital experiences.

From start…: me.gov recognizes that citizens' experiences start long before they reach a government website. It responds to citizens' signals of intent (e.g. search, social media, context) to funnel them towards the solutions that meet their needs. And it integrates marketing to generate demand for services from the right audiences.

…to finish: me.gov understands that citizens interact with public services over long-term cycles, not one-off transactions. It uses CRM to engage continuously and between spikes of activity. It predicts which additional services or information may be useful and proactively offers them to citizens, creating everdeeper engagement.



Digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving

De SERV ondersteunt de doelstellingen van de Vlaamse overheid om te zorgen voor een grootscheepse uitrol van digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving.

[21] WPP (2015). me.gov: The Next Generation of Digital Government.

Concreet engageerde de Vlaamse regering zich om tegen 2020 alle administratieve transacties tussen overheid en burgers of lokale besturen of ondernemingen via digitale kanalen aan te bieden, een verregaande vereenvoudiging en digitalisering van de werking van de overheid te realiseren (interne en externe processen worden gedigitaliseerd en papierstromen worden afgeschaft) en de doelgroepen vanuit een virtueel loket en digitaal loket te benaderen, via een burgerloket, een e-loket voor ondernemers, en een voor organisaties (als onderdeel van het project 'organisaties slim subsidiëren'). Het doel van die loketten is dat men via een centraal digitaal punt toegang heeft tot de dienstverlening van de Vlaamse overheid. Het gaat zowel over informatie over overheidsmaatregelen, een overzicht van dossierstatusinformatie als e-transacties van aanvragen voor erkenningen, vergunningen, subsidies en fiscale materies binnen de (Vlaamse) overheid.

Daarbij zijn er volgens de SERV enkele specifieke aandachtspunten:

- Het betrekken van lokale en federale overheden bij de uitbouw van e-loketten en digitaliseringsprojecten;
- Zorgen voor digitaalvriendelijke regelgeving die state-of-the-art toepassingen mogelijk maken;
- Bij digitale dienstverlening het correcte gebruik ervan faciliteren en garanderen voor iedereen.

Lokale en federale overheden betrekken bij de uitbouw van e-loketten en digitaliseringsprojecten. Nog meer gebruiks- en klantvriendelijk zou zijn moesten de e-loketten ook toegang geven tot de dienstverlening van de lokale en federale overheden, en dus samen met hen worden ontwikkeld. Veel burgers en bedrijven maken geen onderscheid tussen bevoegdheidsniveaus of kennen de soms complexe bevoegdheidsverdeling niet. Voor veel zaken beschouwen zij de lokale besturen als eerste aanspreekpunt voor publieke diensten. Die lokale besturen ontwikkelen een eigen dienstverlening voor de burgers en ondernemers, maar zijn in veel gevallen ook uitvoerder van regelgeving of dienstverlening opgezet door andere overheden waaronder de Vlaamse overheid. De lokale besturen moeten dan ook als volwaardige partner worden betrokken bij de digitaliseringsprojecten van de Vlaamse overheid. Diensten en infrastructuur zouden aan die van andere overheden moeten worden gekoppeld zodat gebruikers één publieke digitale dienstverlening ervaren.

Digitaalvriendelijke regelgeving die state-of-the-art toepassingen mogelijk maken. De bedoeling moet bovendien zijn dat die loketten state-of-the-art toepassingen gebruiken, met goed functionerende en interactieve mogelijkheden, die beschikbaar zijn op mobiele toepassingen en op het moment en de manier die de burger of de onderneming het beste uitkomen, ook na de kantooruren of tijdens het weekend.

Dit betekent ook dat alle administratieve transacties met de overheid digitaal uitvoerbaar moeten worden gemaakt en dat wanneer een interactie niet digitaal start, ze zo vroeg mogelijk in het verdere dienstverleningsproces wordt gedigitaliseerd zodat de verdere behandeling digitaal kan gebeuren. Dit veronderstelt ook het digitaalvriendelijk maken van alle regelgeving door het gebruik van digitale informatie en communicatie toe te laten of op termijn te verplichten, en nieuwe regelgeving zoveel mogelijk technologieneutraal, vanuit een functioneel standpunt, opmaken en niet vanuit bepaalde technologie omdat digitale technologie sterk aan verandering en veroudering onderhevig is.

Het e-Governmentdecreet bepaalt reeds dat 'de Vlaamse Regering decretale bepalingen kan aanpassen om de erin opgelegde verplichting om een bepaald formulier te gebruiken, af te

schaffen of om het model van een formulier af te schaffen en te vervangen door een opsomming van de gegevens die aan de bevoegde overheid moeten worden bezorgd met het oog op de toepassing van de regeling in kwestie'. Deze bevoegdheid van de regering om decretale bepalingen aan te passen, werd echter beperkt tot 'formulieren'. Een uitbreiding lijkt wenselijk tot alle communicatie waarbij impliciet of expliciet het gebruik van papier wordt voorgeschreven, naar het voorbeeld van de 'transversale equivalentieregel' in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de bepalingen over 'verkeer langs elektronische weg' in de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht.

Bij digitale dienstverlening ook het correcte gebruik ervan faciliteren en garanderen voor iedereen. De SERV blijft erop wijzen dat niet iedereen even digitaal vaardig is in het omgaan met en het gebruik van digitale communicatie voor contacten met de overheid. In die zin blijven bij verdere digitalisering omkaderende maatregelen nodig en permanente aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid. Zo beperken overheidsdiensten vandaag reeds delen van hun dienstverlening tot een digitaal luik. Niet alleen zijn er mensen voor wie deze digitale vaardigheden niet evident zijn, de overheid maakt meestal ook geen onderscheid in het niveau van digitale vaardigheden die nodig is. Zo is kunnen werken met e-mail of Facebook nog niet hetzelfde als tax on web kunnen invullen of Mijn Loopbaan up to date houden. Deze digitale administratie kan dus voor heel wat mensen een drempel op zich worden. Dat betekent dat de overheid in haar digitale dienstverlening ook het correcte gebruik ervan moet faciliteren en garanderen. Terzake is ook de lopende discussie op internationaal niveau (Verenigde Naties, Europese Unie) relevant over internettoegang als mensenrecht[22]. Als een overheid radicaal digitaal wordt en voor de toegang tot bepaalde informatie of rechten internettoegang noodzakelijk is, dan heeft dat zijn consequenties en moet dit op termijn meegenomen worden in het beleid[23]. Processen van overheidsdienstverlening kunnen ook worden herdacht vanuit de behoeften en de beperkingen van de mensen die minder digitaalvaardig zijn volgens "Intuitive design". Ook aandacht voor informatieveiligheid is nodig om (privacygevoelige) informatie te beschermen tegen alle mogelijke vormen van onrechtmatig gebruik.

Automatische toekenning van rechten

De SERV vraagt om verder te zoeken naar toepassingen om sociale rechten automatisch toe te kennen en om de technische belemmeringen weg te werken die er vandaag nog zijn. Zolang een volledig automatische toekenning nog niet mogelijk is, moeten systemen van halfautomatische toekenning worden gebruikt.

In Vlaanderen bestaan er heel wat sociale rechten. Toch krijgen sommige Vlamingen niet alle voordelen waar ze recht op hebben (bv. school- en studietoelage, huurpremie, …) omdat ze niet weten dat ze bestaan, omdat ze niet in staat zijn om ze aan te vragen of omdat ze vergeten om ze aan te vragen. Daarom wil de Vlaamse Regering ervoor zorgen dat zo veel mogelijk

22 https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf

http://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/internet-services/internet-access/index_nl.htm

23 'Onlangs beoordeelde het Europees Mensenrechtenhof de weigering om een gedetineerde toegang te geven tot enkele juridische websites strijdig met het recht op informatievrijheid uit artikel 10 EVRM. Hoewel daarmee geen onbeperkt recht op internettoegang voor gedetineerden is gegarandeerd, heeft het Hof duidelijk gemaakt dat ook gedetineerden aanspraak kunnen maken op online toegang. Het recht op toegang tot internet als mensenrecht, dus ook in de gevangenis.' https://biblio.ugent.be/publication/7143626

sociale rechten automatisch toegekend worden, zonder dat de burger er zelf iets voor moet doen.

Die automatische toekenning van rechten is al lang door de SERV gevraagd . Het was ook een sleutelproject in het 'meerjarenprogramma slagkrachtige overheid' dat tijdens de vorige legislatuur liep. De resultaten waren toen teleurstellend want beperkt tot een inventaris, ervaringsuitwisseling en een conceptnota van de Vlaamse Regering. Zonder dienstenintegrator en geïntegreerde informatie-infrastructuur bleek de implementatie van het principe van automatische rechtentoekenning niet goed mogelijk. De afspraak was dat voor de volgende legislatuur prioriteiten zouden worden vastgelegd op basis van de genomen engagementen in het regeerakkoord.

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015 – 2019 herneemt als belangrijke doelstelling om waar mogelijk te werken met automatische toekenning van sociale rechten of sociale correcties. Maar het stelt tegelijk dat dit geen evidentie is in de praktijk doordat een automatische toekenning vaak gepaard gaat met een complex proces van datakoppeling en uitwisseling van gegevens. Bij automatische toekenning moet de burger ook het recht hebben om te weigeren (opt-out).

De SERV vraagt om verder te zoeken naar toepassingen om sociale rechten automatisch toe te kennen en om de technische belemmeringen weg te werken die er vandaag nog zijn. Bij de concrete voorbeelden hierna wordt voor een aantal domeinen een stand van zaken gegeven. Die toont aan dat er al heel wat gebeurt, maar ook dat er nog veel onbenutte kansen liggen.

Een aandachtspunt daarbij is om, als een volledig automatische toekenning nog niet mogelijk is, systemen van halfautomatische toekenning in te voeren. Dat houdt in dat de overheid mensen proactief informeren informeert over hun sociale rechten en over het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening waar ze terecht kunnen, en verder werk maakt van een administratieve vereenvoudiging om rechten op te nemen. Daarbij is het ook belangrijk om rekening te houden met de culturele achtergrond van de mogelijke gebruikers.

Open data en databanken

De SERV vraag dat verder wordt ingezet op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken. Het is essentieel dat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt en het hergebruik van deze data gemakkelijker wordt gemaakt.

Open data houdt in dat overheidsdiensten hun data vrij toegankelijk maken in een vorm die de data direct bruikbaar maakt voor gebruikers (burgers, onderzoeksinstellingen, bedrijven…) in een open, machinaal leesbaar formaat en tegen minimale voorwaarden. Het gaat om gegevens die door de overheid verzameld worden in het kader van haar publieke taken en waar geen beperkingen op rusten in verband met privacy, beveiliging, patenten, copyright, tijdslimieten of andere. Voorbeelden zijn geografische gegevens, zorg- en onderwijsdata, sociale en economische data, data over mobiliteit en ruimte, milieu- en meteorologische informatie… Bij open data zijn die gegevens openbaar en elektronisch beschikbaar en maken ze gebruik van open standaarden.

Die data openstellen zorgt voor grotere transparantie over de werking van de overheid. Het grote publiek krijgt meer gegevens ter beschikking om te raadplegen. Open data kan ook zorgen voor effectiviteits- en efficiëntiewinsten, innovaties, nieuwe samenwerkingsverbanden en het ontstaan van vernieuwende producten en diensten met interessante gebruiks- en

marktopportuniteiten bij zowel overheden als andere actoren. Het laat immers toe om de data te hergebruiken en te koppelen met andere data, en om de creativiteit, deskundigheid en het ondernemerschap in de samenleving te benutten. Op die manier kan informatie veel rijker worden en veel meer meerwaarde worden gecreëerd dan wat één overheidsorganisatie met één databron ooit zou kunnen doen. Overheden kunnen ook burgers, bedrijven en organisaties stimuleren om voorstellen te formuleren over toepassingen die daarmee kunnen gebouwd worden (door overheid of hen zelf) (cf. crowdsourcing).

De Vlaamse Regering nam reeds maatregelen om van open data binnen de Vlaamse overheid 'de norm' te maken. De Vlaamse overheid zorgt voor de publicatie van enkele Vlaamse datasets (weliswaar nog niet steeds in bruikbare formats) op het open data portaal van FEDICT (data.gov.be), voor de ondersteuning van een netwerk voor kennisuitwisseling over open data tussen partners binnen en buiten de Vlaamse overheid en voor de uitwerking van gestandaardiseerde licentiemodellen voor open data. Ook lokale besturen worden gestimuleerd om mee te werken. Ook Europa is hier sterk mee bezig (cf. Digitale Agenda).

De SERV vraagt om verder in te zetten op 'open data'. De toegang tot data is immers niet enkel een basisrecht van de burger. Het kan ook een katalysator voor innovatie en groei zijn. Het is essentieel dat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt en dat het hergebruik van deze data gemakkelijker wordt gemaakt in lijn met de internationale beste praktijken. Gesloten data mag enkel kunnen mits expliciete verantwoording in lijn met het Europese opendatabeleid. Belangrijk is dat het 'open data' beleid rekening houdt met de regels inzake privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie.

2.3 Effectieve en efficiënte regelgevingsprocessen

Burgers, bedrijven en organisaties vragen van de overheid dat die maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost. Dat kan enkel als de keuzes die worden gemaakt transparant, onderbouwd en overlegd tot stand komen en als wordt opgevolgd of regelgeving zijn doel wel bereikt en geen ongewenste neveneffecten veroorzaakt. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) het bestaande systeem van onderbouwing, overleg en advies structureel verbeteren. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten (in een zgn. 'roadmap'). Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren, over dossiers en keuzes die ertoe doen;

(2) de opvolging en ex post evaluatie van regelgeving meer organiseren, o.a. door structurele initiatieven voor de opvang van signalen uit de praktijk, een evaluatieagenda in elk beleidsdomein en een betere ontsluiting van onderzoeksresultaten en evaluaties. De SERV suggereert tevens dat het Vlaams parlement de opdracht zou geven jaarlijks of elke twee jaar een 'verslag over de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving' op te maken als basis voor de parlementaire discussie en initiatieven;

(3) een datacollectie- en big data strategie voor beleidsdoeleinden uitwerken. Die moet zorgen voor een grotere collectie van beleidsdata in één geïntegreerd databeheerssysteem en voor platformen die snel toegang geven tot die informatie.

Situering

Van de overheid wordt verwacht dat ze maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost. Dit is ‘corebusiness’ van een slagkrachtige overheid en vergt een goed samenspel tussen politiek, administratie en stakeholders.

Tastbare outcomes en impacts voor de samenleving realiseren kan enkel met een effectief beleid dat ‘werkt’. Dit impliceert een overheid die maatschappelijke uitdagingen tijdig onderkent, de juiste strategie ontwikkelt en doelstellingen kiest, de juiste rol opneemt en instrumenten inzet, de correcte uitvoering realiseert, de effecten opvolgt en bewaakt en het beleid evalueert en waar nodig bijstuurt, stroomlijnt of afschaft, om daadwerkelijk te zorgen voor de gewenste beleidsresultaten, zonder onnodige kosten of ongewenste effecten voor burgers, organisaties en bedrijven te veroorzaken. Dit vergt een uitgebouwde beleidscapaciteit en open beleidsprocessen om de ‘juiste’ keuzes te maken op basis van onderbouwde analyses en systematische beleidsevaluaties, gelinkt aan budgettaire keuzes.

Een kernpunt is dat beleids- en regelgevingsprocessen best zoveel mogelijk logisch worden opgebouwd rond ‘de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde’. Dit komt neer op het doorlopen van een transparant analyse- en interactieproces dat minstens een degelijke probleemanalyse en een gestructureerde vergelijking van (de effecten van) relevante beleidsopties omvat.

Transparantie, inspraak en samenwerking met stakeholders zijn essentiële kenmerken van moderne overheden. Zij hebben de stap gezet van een passieve en reactieve vorm van openheid en transparantie naar een actieve en proactieve houding richting burgers, bedrijven, middenveld en gebruikers van overheidsdiensten. Die worden gepland en bewust betrokken bij alle fasen van een beleidscyclus en de dienstverlening (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie). Dit is een kwestie van draagvlak en kwaliteit maar ook van noodzaak omdat partnerschappen steeds meer aangewezen zijn. Participatie van het brede maatschappelijk middenveld is bovendien een onderdeel van een transparante en democratische besluitvorming.

Ook ex post evaluatie van beleid en regelgeving is om meerdere redenen belangrijk. Het zorgt voor informatie over de resultaten en effecten op het terrein van de genomen overheidsmaatregelen en ingezette overheidsbudgetten. Die informatie (‘evidence’) is onmisbaar om te kunnen nagaan of het beleid in de praktijk ‘werkt’ zoals het bedoeld is, effectief, efficiënt en rechtvaardig is, nog beantwoordt aan de actuele behoeften, bijsturing of extra maatregelen behoeft. Ex post evaluatie zou zo in principe ook het startpunt moeten zijn van elk nieuw beleid (‘levenscylusbenadering’). Informatie uit ex post evaluaties is ook belangrijk voor burgers, organisaties en bedrijven, die in toenemende mate vragen dat de overheid transparant is over wat zij doet, beleid bijstuurt waar nodig en daar verantwoording over aflegt (‘accountability’). Het proces van het ex post evalueren zelf houdt bovendien steeds een zekere inbreng of betrokkenheid van de belanghebbenden op het terrein in. Dat versterkt het democratisch

gehalte, het vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van het overheidsbeleid.

Deze logisch-rationele argumenten en motieven kunnen enkel gehoor vinden en doorslaggevend zijn als de politieke cultuur daar voor open staat. In dat verband wordt soms gewezen op de noodzaak van een cultuurverandering zowel bij de wetgevende als de uitvoerende macht. Terzake lijkt er een positieve ontwikkeling. Getuige zijn o.a. de beleidsvoornemens in de beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-2017[24] en de initiatieven in het Vlaams Parlement naar aanleiding van de adviesvraag aan de SERV over ex post decreetsevaluatie[25].

Transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen

Beleidskeuzes maken is bij uitstek het terrein van politici, maar zij moeten worden ondersteund om goed geïnformeerde, onderbouwde en overlegde beslissingen te kunnen nemen. De politieke besluitvorming moet kunnen steunen op degelijke, evidence based, input en analyses en transparante, open, kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen[26].

Belangrijk daarbij is echter dat ministers en kabinetten niet te snel zelf bezig zijn met hoe-vragen, met oplossingen uitdenken, met het operationele niveau. Dat leidt immers tot een loodzware agenda, onderwaardering van de kwaliteit van de administratie en van de kennis die bij doelgroepen aanwezig is, en vooral tot veel conflicten en suboptimale oplossingen. Hun kerntaak is vooral de krijtlijnen te trekken op strategisch en tactisch niveau. Zij moeten vooral de problemen en doelen scherp stellen waarvoor oplossingen moeten worden gezocht (de output definiëren) én de criteria aangeven waaraan oplossingen moeten voldoen. En vervolgens binnen die krijtlijnen ruimte creëren voor medewerkers en stakeholders om met goede oplossingen te komen. Uiteindelijk moeten politici beslissen, maar hun devies zou meer moeten zijn goede oplossingen uitlokken en krijgen, ze niet zelf geven[27].

Deze rolverschuiving wordt steeds belangijker in het licht van de toenemende dynamiek en complexiteit van maatschappelijke problemen, belangrijke verschuivingen binnen de samenleving[28], het gebruik van nieuwe inspraakvormen van participatieve en deliberatieve

---

24 ‘In mijn coördinerende rol als minister-president waak ik erover dat de besluitvorming van de Vlaamse Regering transparant, participatief, evidencebased en rechtszeker is, en dat ze gebaseerd is op vertrouwen. Ik streef ernaar dat al in de eerste fase van het besluitvormingsproces rekening gehouden wordt met inzichten in participatie, cocreatie, communicatie, gedrag en wetskwaliteit. Daarbij wordt maximaal gebruikgemaakt van de opportuniteiten die digitalisering biedt. De openbaarmaking van de regeringsdocumenten is een eerste stap naar meer transparantie in de besluitvorming. Daarnaast wil ik burgers en organisaties meer betrekken en consulteren bij beleidsvoorbereiding. Mijn administratie promoot een continue dialoog met de samenleving en de integratie van communicatie in beleid. Ik zet verder in op de vermindering van de regeldruk en op meer administratieve vereenvoudiging. Demografische en sociaal-economische vooruitzichten, kwaliteitsvolle Vlaamse openbare statistieken, beleidsevaluatie en gedragsinzichten dragen bij tot een evidencebased besluitvorming.’

25 https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1054578#documenten

26 OECD. (2015). Regulatory policy outlook. Paris: OECD; Sunstein, C. (2013). Simpler: The future of government. New York: Simon & Schuster; Obama, B. (2011). Executive Order 13579. Regulation and independent regulatory agencies. Washington, DC: The White House.

27 Deze ideeën zijn verder uitgewerkt in Vandendriessche Filip en Jef Clement (2006). Leidinggeven zonder bevelen: de outputmanager. Tielt, LannooCampus.

28 “De hypothese kan worden verdedigd dat er een lange evolutie is waarin de overheid het leven van de burger meer en meer beïnvloedt, op meer levensdomeinen en met meer diepgang. Maar die evolutie lijkt vandaag een kentering te kennen. De evolutie betreft niet zozeer de verhoudingen tussen het publieke domein en de vrije markt, maar de organisatie van levensdomeinen buiten de overheidsregulering of overheidsbemoeienis. Private

democratie en de groeiende betekenis van netwerken en initiatieven die vragen om meer co-creatie en co-productie[29].

Dat betekent ook dat het bestaande systeem van overleg en advies structureel moet verbeteren, zowel op het vlak van effectiviteit als efficiëntie. Er moet reële betrokkenheid zijn via een sterker samenwerkingsmodel waarbij het nut en de bruikbaarheid van de strategische adviesverlening voor het beleidsproces wordt gemaximaliseerd. Stakeholders moeten gepland en bewust betrokken worden bij alle fasen van een beleidscyclus en de dienstverlening (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie).

Dit vergt maatwerk, politiek commitment en een afsprakenkader waarbij in de onderscheiden beleidsdomeinen en voor de onderscheiden beleidsvraagstukken duidelijkheid wordt verschaft over het tijdstip, de rol en plaats van de verschillende participatiemogelijkheden in de verschillende fases van het beleidsproces. Belangrijk is dat adviesraden optimaal kunnen worden ingezet om de inhoudelijke keuzes in het beleidsproces te versterken en te verbreden. Een essentieel punt is om de betrokkenheid op (strategische) beleidsdossiers te kunnen afspreken en organiseren, en dit in een stadium waarin de bijdrage vanuit de raden in het besluitvormingsproces kan worden meegenomen. Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren om de nuttige inbreng in de beleidskeuzes te waarborgen. Er moet tevens voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en intern te overleggen. Conceptnota's moeten worden gebruikt zoals initieel bedoeld: als basis voor dialoog en maatschappelijk overleg in een vroege fase van de besluitvorming, niet om een politiek akkoord in een vroege fase zonder inspraak vast te klikken[30]. Verder is er transparante feedback nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven[31]. De SERV heeft terzake recent samen met de SAR's een vijfpuntenprogramma

---

arbitrage in plaats van openbare rechtspraak, buurtcomités en private bewaking in plaats van politie, deeleconomieën, alternatieve munten, onderwijs buiten scholen, allerlei burgerinitiatieven, burgerauditcomités, open data enz.: al deze erg verschillende evoluties hebben met elkaar gemeen dat de overheid eerder een medespeler wordt, dan een bepalende factor." De Brabandere, Adri (2016). Filosofische reflecties over impact van rekenkamers, een dwarse kijk?

29 Interessant is dat Luc Huyse in zijn essay 'Gullivers probleem' uit 2002, een essay dat hij schreef op vraag van de Vlaamse regering, tot dezelfde conclusie komt als 'de outputmanager', maar vanuit een heel andere analyse, namelijk over de macht en onmacht van politici in een veranderende en complexer wordende samenleving, toen hij schreef: "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."

30 Conceptnota's worden nu soms principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering zonder dat er een consultatie op volgt, en er wordt vaak naar verwezen in termen van: "Conceptnota werd op datum X goedgekeurd door de Vlaamse regering." Hierdoor lijken het geen conceptnota's zoals initieel bedoeld maar beslist beleid. De huidige situatie is m.a.w. verwarrend. Men zou duidelijker moeten werken met conceptnota's enerzijds en beleidsbeslissingen anderzijds, of met groen- en witboeken (zie SERV-advies groen- en witboeken uit 2011).

31 In sommige gevallen ontvangt de SERV van de bevoegde minister die de adviesvraag stelde ook een reactie op het advies die toelicht op welke manier rekening wordt gehouden met het SERV-advies. Enkele voorbeelden zijn de reactie van de minister van werk op het advies over leren en werken, van de minister van onderwijs op de adviezen over het Actieplan Ondernemend Onderwijs, het advies over de conceptnota bestuurlijke optimalisatie, en over de conceptnota's Volwassenenonderwijs als kansenonderwijs, uitbouw van het hoger beroepsonderwijs en lerarenopleidingen versterken, en van de minister bevoegd voor bestuurszaken op het advies over horizontaal integratiebeleidsplan. Dit zijn positieve voorbeeld van feedback op adviezen. Helaas is dit nog lang geen vaste praktijk. In toenemende mate is wel een repliek op de adviezen opgenomen in een nota aan de Vlaamse Regering en vraagt ook het Vlaams parlement om die repliek toe te voegen in een memorie van toelichting bij een ontwerpdecreet. De SERV moet die dan zelf 'ontdekken' en gaan zoeken in documenten die voor andere instanties zijn bestemd.

voorgesteld dat de effectiviteit en efficiëntie van de advies- en consultatieprocessen sterk zou verbeteren[32].

Het gebruik van de regelgevingsagenda's met bijbehorende roadmaps en het respecteren van bepaalde transparantie- en consultatieprincipes zou moeten worden verplicht. Een meer transparante besluitvorming is nodig. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplanning (zgn. 'roadmap') zou publiek moeten worden gemaakt via een centrale webpagina waarop alle informatie met inbegrip van de relevante documenten wordt gecentraliseerd. Gebruik van sociale media kan de informatieverspreiding over voorgenomen regelgeving en nieuwe wetgeving verbeteren (e-participatie).

Verder vraagt de SERV dat de Vlaamse regering de naleving van de nieuwe richtlijnen voor een memorie van toelichting ernstig zou nemen, omdat die een belangrijk instrument zijn voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.

Richtlijnen inhoud memorie van toelichting

De omzendbrief omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement van 17 oktober 2014 bevat o.a. een reeks nieuwe richtlijnen voor de inhoud van de memorie van toelichting.

Met name moeten, voor zover ter zake, de volgende punten aan bod komen: 1) de probleemstelling ; 2) de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen; 3) een omschrijving van de inhoud van de regeling en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s); 4) een impactanalyse ; 5) een motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies (van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, van de strategische adviesraden); 6) een overzicht van te nemen of te wijzigen uitvoeringsbesluiten, flankerende overheidsmaatregelen en maatregelen die de doelgroep zelf moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven; 7) de wijze waarop het toezicht op de naleving van het ontwerp georganiseerd zal worden, en waarop eventuele inbreuken bestraft zullen worden; 8) de beschrijving van het doorlopen van een bijzondere totstandkomingsprocedure (bv. verplicht overleg met andere overheden), indien wettelijk voorgeschreven.

Er is tevens opgenomen dat wanneer het gaat om wijzigingen als bijlage bij de memorie van toelichting een officieus geconsolideerde versie van de gewijzigde bepalingen moet worden toegevoegd (met daarin de wijzigingen gemarkeerd) en dat aan ontwerpen van decreet die Europese normen omzetten twee omzettingstabellen moeten worden toegevoegd . In de memorie moet ook aandacht gaan naar de mate waarin de Europese of internationale regelgeving die omgezet of uitgevoerd wordt, ruimte voor eigen keuzes laat, en aan de wijze waarop die beleidsruimte dan gebruikt wordt (cf. goldplating).

Ex post evaluatie

Data, indicatoren en meetsystemen zijn een belangrijke bron van informatie. Maar om ook outcomes en effecten van maatregelen te meten en het beleid of de dienstverlening in functie daarvan bij te sturen zijn evaluaties en inbreng van de doelgroepen noodzakelijk voor het aanleveren van informatie, feiten en terreinkennis. Er is daarom meer aandacht of ruimte nodig voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'…). (Goede) evaluaties moeten doorwerken in het beleid en ook aanleiding geven tot beëindiging van voorbijgestreefd beleid en tot verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving.

Bij ex post evaluaties is een aandachtspunt dat dit niet gefragmenteerd mag gebeuren, enkel op niveau van individuele beleidsinstrumenten. Het samenspel tussen de diverse ingezette instrumenten binnen een beleidsdomein en tussen de instrumenten die ingezet worden door verschillende beleidsdomeinen is minstens even belangrijk.

[32] Zie de brief van de voorzitters van de strategische adviesraden van 18 november 2013, het gezamenlijke advies van de SERV en de SAR's van 20 december 2013 over de hervorming van de strategische adviesraden, en het SERV-advies van 15 januari 2014 over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora.

Er is in de Vlaamse overheid al enige aandacht voor ex post evaluatie van beleid. Dit blijkt uit verschillende initiatieven die de afgelopen jaren genomen zijn, en uit de beleidsintenties terzake in het Vlaams regeerakkoord en diverse beleidsnota's van de Vlaamse Regering[33]. Ook het Vlaams Parlement denkt op basis van een advies van de SERV na over haar rol in het kader van decreetsevaluatie en ook op Europees niveau is er steeds meer aandacht voor ex post evaluatie.

Toch is er ondanks deze aandacht nog veel ruimte voor verbetering in de Vlaamse overheid. De SERV meent dat op de onderstaande terreinen kan worden gewerkt:

- Opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk.
- Een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda in elk beleidsdomein;
- Een betere ontsluiting van de onderzoeksresultaten en kwaliteitscontrole op uitgevoerde onderzoeken en evaluaties;
- Een beleid rond evaluatiebepalingen in regelgeving;
- Juridische-technische evaluaties en codificaties van regelgeving;

Opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk. Voor zo'n feedbackmechanismen zijn er meerdere mogelijkheden in aanvulling op de reeds bestaande kanalen (overleg met stakeholders, adviezen van adviesraden, …).

- Zo kan periodiek een bevraging van de doelgroepen gebeuren. Dat gebeurde in het verleden o.a. via het Kafka-meldpunt (2004) en de Vlaamse Campagne 'Samen Vereenvoudigen' (2006, 2007). Dergelijke meldpunten kunnen een belangrijke rol spelen in het ontvangen van concrete signalen van burgers, bedrijven en instellingen over de (beleefde) werking van de wetgeving. Thans zijn er echter meer digitale mogelijkheden dan toen om zo'n bevragingen te organiseren en te integreren in de ondernemers- en burgerloketten. In elk geval is het belangrijk dat burgers en ondernemers weten waar ze terecht kunnen indien zij concrete belemmeringen willen melden. Interessanter dan een permanent meldpunt is om periodiek op een bepaalde doelgroep of problematiek te focussen en daar een momentum rond te creëren en een politiek engagement voor aan te gaan. Een voorbeeld is wat thans in de steigers staat voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid en de vermindering van de bureaucratie en 'regulitis' voor de doelgroep van de vrijwilligers, al zijn er nog verbeteringen mogelijk aan de door de Vlaamse regering voorgestelde aanpak. Een aandachtspunt bij dergelijke initiatieven is dat generieke problemen die naar boven komen ook generiek worden opgelost, en niet voor één doelgroep. Anders leiden de gesignaleerde problemen tot ad hoc oplossingen die op zich weer de complexiteit en het gebrek aan coherentie in de regelgeving vergroten[34].
- Een andere opdracht is om de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht te organiseren. Er zouden afspraken gemaakt kunnen worden met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal om ook jaarlijks aan het Vlaams Parlement te rapporteren over de decreten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie

[33] Zie voor een analyse van de initiatieven op het vlak van ex post evaluatie van beleid en regelgeving: SERV (2015). Achtergrondrapport bij het advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015. Zie tevens Van Humbeeck, P en Dries Verlet (red) (2016). VTOM Themanummer beleidsevaluatie, VTOM 2016, nr. 2.

[34] SERV (2016). Advies gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid. Brussel, SERV, 3 oktober 2016.

ervan hebben opgeleverd[35]. Dit zou bovendien uitgebreid kunnen worden naar andere hoven en rechtscolleges, in het bijzonder ook naar de Vlaamse bestuursrechtscolleges (Milieuhandhavingscollege, Raad voor Vergunningsbetwistingen, …).

- Nog een opdracht is om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post beter terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast (zie verder).
- Het belangrijkste is uiteraard dat met al die informatie ook iets gebeurt. Dat vergt op niveau van de Vlaamse overheid een veel verder uitgebouwd en ambitieuzer systeem van ex post evaluatie en verbetering van bestaande regelgeving dan wat nu bestaat.
- Terzake suggereert de SERV tevens dat het Vlaams parlement de opdracht zou geven jaarlijks of elke twee jaar een 'verslag over de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving' op te maken. Daarin kan samenvattende beleidsinformatie worden opgenomen over een aantal indicatoren (bv. nulmeting en jaarlijkse opvolging van de termijnen voor implementatie en inwerkingtredingsdata in regelgeving, van de naleving van termijnen in vergunningen, enz.), over de moeilijkheden die werden vastgesteld bij de toepassing of de interpretatie van de wetgeving (informatie uit het gezamenlijk verslag van de inspectiediensten, uit het verslag van handhavingscolleges, uit het verslag van de Vlaamse ombudsdienst, uit meldpunten, uit verslagen van het Rekenhof, uit adviezen van adviesraden, …). Jaarlijks/tweejaarlijks zouden daarin ook een of meerdere capita selecta aan bod kunnen komen, zoals bijvoorbeeld de ervaringen met het gebruik van experimentwetgeving/regelluwe zones, adaptieve en flexibele regelgeving, niet-dwingende beleidsinstrumenten, nieuwe vormen van consultatie, enz. Zo'n verslag kan een goede basis vormen voor de periodieke bespreking in het Vlaams parlement van het beleid van de Vlaamse regering inzake betere regelgeving, voor moties, resoluties en interpellaties, en voor wetgevende initiatieven van het Vlaams parlement.

Een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda in elk beleidsdomein. De SERV vraagt dat elk beleidsveld of -domein in samenspraak met de stakeholders een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda vastlegt. Die agenda zou moeten slaan op het beleidsondersteunend onderzoek dat zowel intern gebeurt binnen de Vlaamse overheid zelf als op het onderzoek door de wetenschappelijke steunpunten beleidsrelevant onderzoek en door andere instanties (academici, consultants, …). Ook beleidsdomeinoverschrijdend onderzoek zou daarin een plaats moeten krijgen. De stakeholders zouden (via de adviesraden) inspraak moeten krijgen bij de bepaling van de onderzoeksthema's en de formulering van de relevante beleidsvragen[36].

Een betere ontsluiting van de onderzoeksresultaten en kwaliteitscontrole op uitgevoerde onderzoeken en evaluaties. Er vindt al heel wat evaluatieonderzoek plaats, door de regering en haar administratie, door 'geïnstitutionaliseerde stakeholders' zoals de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV en de (strategische) adviesraden, door de steunpunten voor wetenschappelijk onderzoek, consultants en experts, universiteiten en hogescholen,

---

35 De federale wet van 25 april 2007 verplicht de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal om jaarlijks aan het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie een verslag toe te zenden. Dat verslag moet een overzicht bevatten van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd. Ongetwijfeld zijn er ook decreten die toepassings- of interpretatieproblemen hebben opgeleverd voor de hoven en rechtbanken. Het zou dan ook logisch zijn indien de deelstaatparlementen hierover geïnformeerd worden.

36 SERV (21015). Advies toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.

stakeholders, … Er zou werk gemaakt moeten worden van een publieke databank waarin idealiter alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde én lopende) worden opgenomen en actueel worden gehouden[37]. Hierdoor ontstaat een grotere transparantie, krijgen het parlement, de regering, de diverse beleidsdomeinen en de stakeholders een duidelijk zicht op de onderzoekswerkzaamheden en kan overlap in het onderzoek worden tegen gegaan. De databank zou ook beleidsgerichte, niet-technische syntheses moeten bevatten ('systematic reviews')[38].

Een beleid rond evaluatiebepalingen in regelgeving. De bestaande praktijk is sterk voor verbetering vatbaar, zoals aangetoond in een eerder advies[39]. In dat advies werden tevens meerdere verbetervoorstellen geformuleerd. Op basis van de keuzes die worden gemaakt, zouden de bestaande rapportage- en evaluatiebepalingen in de regelgeving moeten worden gescreend en uitgekuist.

Juridische-technische evaluaties en codificaties van regelgeving. Die zijn eveneens belangrijk om de rechtszekerheid, transparantie, coherentie en toepasbaarheid van de regelgeving doorheen de tijd te bewaren. De problematiek wordt wellicht best aangepakt door initiatieven binnen de beleidsdomeinen zelf, ook omdat zij zo geresponsabiliseerd worden om hieraan ex ante voldoende aandacht te schenken. O.a. de rechterlijke macht (cf. supra) en de Vlaamse ombudsdienst kunnen voor het parlement interessante bronnen van informatie zijn om er bij de Vlaamse Regering op aan te dringen de prioritaire wetgevingscomplexen te selecteren waar de nood aan juridisch-technische evaluatie het grootst is. De SERV wenst echter ook te wijzen op de opdracht van de Raad van State in dit verband[40]. Een eventueel alternatief is om voor 'grote' juridisch-technische evaluaties en codificaties aparte (tijdelijke) expertencommissies op te richten[41].

Beleidsdata en big data

De SERV vraagt dat een datacollectie- en big data strategie wordt ontwikkeld en dat er wordt geïnvesteerd in data-analyse ('overheid 4.0'). Er is nog immers veel nog vooruitgang te boeken

---

37 SERV (21015). Advies toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.

38 Een interessant voorbeeld daarvan is het IZA World of Labor in Duitsland, een door academici ondersteund online-platform met begrijpbare, niet-technische samenvattingen van beleidsrelevant onderzoek rond arbeidsmarktthema's. Die worden gemaakt door toponderzoekers die dit voor het beleid en andere onderzoekers doen. De focus ligt op kort, krachtig en begrijpbaar. De samenvattingen ('onepager') hebben telkens dezelfde structuur: Elevatorpitch (jargon voor een punt snel duidelijk maken in een gesprek), Key findings en Author's main message. Er is ook telkens een link naar een uitgebreider artikel van 10 pagina's. http://wol.iza.org

39 SERV (2015). Advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015.

40 De gecoördineerde wetten op de Raad van State bepalen immers (in art. 6 bis) dat [… o.a.] de voorzitters van de wetgevende vergaderingen kunnen vragen 'om de wetgeving die zij aanwijzen te coördineren, te codificeren of te vereenvoudigen'. M.a.w. kan de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de Raad van State vragen om de coördinatie, codificatie en vereenvoudiging van de wetgeving voor te bereiden. Vereenvoudigen betekent in dit verband 'voorstellen doen om op een geordende wijze rechtsnormen aan te passen die voorbijgestreefd zijn of waarvan de uitvoering, interpretatie of toepassing ernstige problemen doet rijzen'.

41 Dit is dan vergelijkbaar met het model van de onafhankelijke Law Commissions die in een aantal landen bestaan (bv. Verenigd Koninkrijk). Deze commissies organiseren ex post evaluaties en codificaties vanuit juridisch-technisch perspectief. Zij kijken niet naar hoe de wet in de praktijk werkt of naar beleidsmatige aspecten.

op het vlak van het ontwikkelen, onderling linken en gebruiken van beleidsdata. Dit wordt in toenemende mate onmisbaar om tot waardevolle nieuwe inzichten voor het beleid te komen en beleidsbeslissingen te onderbouwen.

Data zijn essentieel voor empirisch beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek. Een degelijk en een geïntegreerd beheer van data is cruciaal om de effectiviteit, de efficiëntie en de samenhang van het beleid en de wetgeving te bevorderen. Als eigenaar en operator van tal van systemen en databanken beschikt de overheid over een massale hoeveelheid data. Om verschillende redenen worden die data vandaag op eilanden bewaard en verwerkt. Hierdoor worden kansen om de beleidsonderbouwing en de dienstverlening te verbeteren. Op onderdelen ontbreken ook nog cruciale data. Daarom is een beleid rond de opbouw van data, statistieken en tijdreeksen en rond platformen die snel toegang geven tot die informatie zo cruciaal. Er moet worden verzeker dat de nodige datacollectie structureel op een systematische en een wetenschappelijk gefundeerde wijze gebeurt[42].

Men zou moeten kunnen komen tot de uitbouw van één geïntegreerd databeheerssysteem waarop de databeheerssystemen van de diverse beleidsdomeinen, beleidsniveaus en andere relevante data-beherende actoren kunnen inhaken. De uitbouw van zo'n data-architectuur heeft talrijke voordelen. Het moet de overheid o.a. toelaten om veel verregaander (en niet louter ad hoc) data te koppelen, zowel intern als met extern beschikbare data, en om data op maat ter beschikking te stellen, zowel intern als extern. Het kan diverse domeinen of entiteiten ook uitdagen om extra data en betere data te verzamelen. Door kwaliteitscontrole kan de kwaliteit van de datasets verbeteren. Gegevens uit en over digitale interacties zouden als gestructureerde gegevens beschikbaar gesteld moeten worden om de beleidsevaluatie en -vorming te kunnen ondersteunen. Bij de ontwikkeling van applicaties die gebruikt worden in de digitalisering zou op voorhand nagedacht moeten worden over brede mogelijkheden om de verzamelde data te gebruiken voor beleidsdoeleinden.

Een specifiek aandachtspunt daarbij is het gemakkelijker beschikbaar maken van bestaande data voor wetenschappelijk onderzoek en de vlotte toegang door de overheid tot datasets van onderzoek dat door de overheid werd gefinancierd. Dit zijn vandaag immers belangrijke pijnpunten. Zo moeten bv. de micro-data van de EU-SILC en de gezinsbudgetenquête van ADSEI bij het einde van het steunpunt vernietigd worden conform het contract met deze dataleveranciers. Ook de procedures rond de confidentialiteit voor micro-data (CBPL) vertragen sterk het beleidsondersteunend onderzoek. Vele datasets van de steunpunten zijn niet toegankelijk voor de Vlaamse overheid, o.a. doordat er daarover geen duidelijke afspraken zijn gemaakt.

[42] Zie SERV (21015). Advies toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.

2.4 Innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving

Burgers, bedrijven en organisaties vragen dat regelgeving voldoende snel wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en ruimte laat voor nieuwe ideeën, initiatieven en experimenteren. Regelgeving moet innovatievriendelijk en toekomstbestendig zijn en beter kunnen omgaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) zorgen voor structurele aandacht voor de effecten van regelgeving op innovatie; ex ante door bij het maken van nieuwe regelgeving het belang van innovatie aan bod te laten komen en af te wegen tegen andere 'belangen'; ex post door bv. 'innovation deals';

(2) de noodzaak tot aanpassing van regelgeving verminderen door de inzet van wetgevingsinstrumenten die toekomstbestendigheid bevorderen zoals flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten waar aangewezen;

(3) een beleids- en juridisch kader uitwerken voor het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones.

Situering

De SERV vraagt meer aandacht voor de rol van regelgeving als een instrument van vernieuwing. Regelgeving moet meer dan vandaag technologische en sociale innovatie stimuleren, nieuwe ideeën en experimenten de ruimte geven en gewenste transities ondersteunen (en niet belemmeren). Zo zijn bijvoorbeeld veel regelgeving, steunprogramma's e.d. vandaag gericht op individuele gezinnen, bedrijven, installaties, gebouwen… terwijl er een groeiende nood is aan een meer collectieve aanpak die belangrijke schaalvoordelen kan opleveren en nieuwe oplossingen mogelijk maakt (bv. aanpak op wijkniveau, sectorniveau, groepsniveau…).

Meer ten gronde is de samenleving volop in beweging. Er ontstaan in hoog tempo nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, nieuwe businessmodellen en nieuwe samenwerkingsvormen als antwoord op diverse uitdagingen en opportuniteiten[43]. Een belangrijke opdracht voor de overheid is om deze ontwikkelingen mee te sturen, te ondersteunen en te begeleiden. Die opdracht vormt een grote uitdaging in het licht van de omvang, het disruptieve karakter, de complexiteit, de transversale aard, de onzekerheid en de snelheid waarmee sommige ontwikkelingen zich voordoen. Dit leidt ook tot de vraag of, in hoeverre en hoe het beleid en de wijze waarop dat tot stand komt, zich aan de veranderende omgeving moeten aanpassen en of de overheid zelf ook niet innovatiever, sneller en wendbaarder moet worden.

Dat geldt ook voor de regelgeving. Wanneer innovaties niet goed passen in bestaande reguleringskaders, ontstaat onzekerheid over de toelaatbaarheid van de innovatie en/of de toepasbaarheid van de regulering en remt dit de ontwikkeling ervan. Zo kan bestaande regelgeving voorwaarden en criteria bevatten die onaangepast zijn voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen en deze belemmeren. Ook kunnen nieuwe (technologische) innovaties ontstaan in gebieden waar regelgeving ontbreekt of waarmee de bestaande regelgeving (nog) geen

[43] SERV (2016). SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand. Brussel, SERV, 8 februari 2016.

rekening houdt, wat kan leiden tot problemen als concurrentieverstoring, onveiligheid … Terwijl snelheid en een aangepast regelgevend kader net essentieel kunnen zijn om de sociale en economische voordelen van belangrijke technologische en maatschappelijke innovaties te benutten, bijvoorbeeld in internationaal perspectief met het oog op 'first mover advantages', gelet op de urgentie van de effectieve aanpak van sommige problemen of omwille van talrijke andere overwegingen[44].

Deze problematiek wordt meer in detail verkend in het SERV-advies en rapport over experimentwetgeving en regelluwe zones. De conclusie is dat een manier moet worden gevonden om in (het maken van) regelgeving om te gaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Mogelijke oplossingen zijn:

- zorgen voor structurele aandacht voor de effecten van voorgenomen regelgeving op innovatie;
- de noodzaak tot aanpassing van regelgeving verminderen door flexibele en adaptieve regelgeving en gebruik van niet-dwingende beleidsinstrumenten waar aangewezen;
- het werken in specifieke situaties met goed vorm gegeven wetgevingsexperimenten of regelluwe zones om ruimte voor innoveren en uittesten te creëren, zodat die na evaluatie de basis kunnen vormen om nieuwe wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen.

Structurele aandacht voor innovatie en toekomstbestedigheid

Om te komen tot toekomstbestendige wetgeving is het van belang om hier in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht aan te besteden. Dit kan door het beter aan bod laten komen van het belang van innovatie bij de totstandkoming van wetgeving en door de inzet van wetgevingsinstrumenten die toekomstbestendigheid bevorderen (zie verder).

Recent zetten ook de Europese commissie en de Europese Raad in op toekomstbestendige en innovatieve regelgeving en op een innovatievriendelijk regelgevend kader als belangrijke beleidslijnen binnen het al langer bestaande 'better regulation' bleeid. Wanneer de EU beleid of regelgeving overweegt, ontwikkelt of actualiseert, moet zij voortaan het "innovatieprincipe" toepassen. Dat houdt in dat gedurende het gehele proces van ontwikkeling en evaluatie van regelgeving, op welk beleidsterrein dan ook, rekening wordt gehouden met de effecten voor innovatie. Het innovatieprincipe veronderstelt dan ook een systematisch nauwkeurig onderzoek van de impact van wetgevingsvoorstellen op innovatieactiviteiten. Uitgangspunt daarbij is dat veel regelgeving op zich niet pro of anti innovatie is, maar dat regelgeving in de praktijk een belangrijke impact kan hebben op innovatie, zowel positief als negatief, afhankelijk van de vormgeving en toepassing van de regelgeving (zie kader). Die kunnen een wezenlijk

[44] Zie o.a. PBL (2016). Het belang van een thuismarkt voor de export van eco-innovaties – inzichten uit de praktijk.'

verschil maken.

Impact of regulatory factors on innovation[45]

Regulatory factors	Impact on innovation
Process-related vs outcome-related	Prescriptive regulations set out in detail the means by which outcomes are to be achieved, including the inputs and technologies to be used and the types of business processes, practices and models permitted. They can discourage innovation since firms have limited freedom to try out new technologies, business process, practices and models. On the other hand, performance or outcome-based regulations grant greater flexibility to businesses in how they achieve the desired outcome, stipulating only at a relatively high-level what they can and cannot do. For their success, business activities must be appropriately incentivised and enforced.
Setting stringent outcomes	A regulation is judged to be stringent if firms need to significantly change their behaviour or develop new technologies, processes or business models in order to comply with it. Although the evidence of the impact of stringency of regulation on innovation is ambivalent, it appears that more stringent regulations are likely to induce radical innovations[157], provided that the distance between regulatory requirements and the status quo is not excessive and that the outcome is specified in a technology-neutral manner.[158]
Timing	The time given to firms to comply with a new regulation can play an important role in determining the overall impact on innovation. There is a trade-off between the benefits of innovation and the benefits of compliance. If operators are given too little time to adjust to a specific regulatory framework, this may result in an inferior technological, economic and social outcome. On the other hand, while granting firms longer (but definitive) time frames to comply may encourage them to develop more innovative technological and non-technological solutions, they may also delay the benefits of regulation.
Compliance costs	The opportunity cost of allocating limited resources to complying with regulation can imply 'lost' innovation. The amount of innovation which may be lost as a result of regulation depend in part on whether compliance costs are one-off or recurring, and also how quickly firms can rebuild their finances to fund further innovation activity. It may also depend on the size of firms. Lost innovation may be greater for smaller firms than larger companies because the cost of complying with regulation is disproportionately greater. An important element of compliance cost is spending on defensive R&D (in order to assure safety of existing substances), which may divert R&D from innovation, lock-in old technology or reduce product availability (see example in Box 2).
Regulatory uncertainty	Although there are examples where anticipation of future regulation has encouraged innovation, uncertainty about the regulatory approach, its actual shape or form is likely to hamper innovation. Developing new products and improved processes is a risky and costly process and regulatory delay and uncertainty can add to this.
Interactions with other policies	Regulatory intervention may encourage innovation if it strengthens other government policies aimed at reducing barriers to innovation (e.g. competition policy, education and skills development, procurement). On the other hand, regulatory intervention may work against other government policies by reducing the incentives to innovate or introducing distortions in the allocation of resources in the innovation system.

Deze beleidslijn is relatief nieuw. Vandaar dat de Raad aan de Commissie vroeg om samen met de lidstaten nader te bepalen hoe dit beginsel zal worden toegepast en om de mogelijke effecten ervan te beoordelen, ook in het licht van het voorzorgsprincipe. De Raad stelde voor een evaluatie te verrichten van de manieren waarop regelgeving innovatievriendelijker kan worden gemaakt, mede aan de hand van input over de belemmeringen die regelgeving volgens belanghebbenden opwerpt voor hun innovatieprojecten en -acties en (nieuwe) bedrijfsmodellen. Finaal is het doel om het innovatieprincipe te integreren in de reguleringslevenscyclus en in de

45 http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_18_en.htm

beleidscultuur en om daarvoor een waaier aan instrumenten in te zetten[46]. De 'Better Regulation Toolbox' van de Europese Commissie bevat reeds een overzicht en bespreking van dergelijke instrumenten[47].

Een daarvan zijn de zgn. 'innovation deals'[48]. Het initiatief is geïnspireerd door de Nederlandse Green Deals en heeft tot doel na te gaan waar er barrières zijn in de Europese regelgeving, maar ook waar er door interpretatiefouten ingebeelde obstakels zijn. Als specifieke regels of wetgeving als een obstakel tot innovatie worden gezien, kan de 'innovation deal' dit kenbaar maken. Met de innovation deals wil men echter ook de flexibiliteit en mogelijkheden die er vandaag al zijn in bepaalde regelgeving beter zichtbaar maken en door interpretatiefouten ingebeelde obstakels detecteren[49].

De SERV vraagt dat Vlaanderen zich inschrijft in deze Europese ontwikkelingen en de toepassing van het instrument van 'innovation deals' in Vlaanderen overweegt. Daarnaast zijn maatregelen wenselijk om bij het maken van wet- en regelgeving het belang van innovatie structureel mee te nemen en af te wegen tegen andere 'belangen' die aan de orde zijn, zoals veiligheid, kwaliteit, bescherming en toegankelijkheid. Het vraagstuk is immers genuanceerd. Het beoogde effect moet zijn dat beleidsmakers zich meer bewust zijn van de wisselwerking tussen innovatie en wetgeving en hierdoor een betere afweging kunnen maken hoe dit in concrete voorstellen te benaderen.

Flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten

Om te komen tot toekomstbestendige wetgeving is het zoals vermeld tevens van belang om instrumenten te verkennen en waar nuttig toe te passen die wetgeving flexibeler, toekomstbestendiger en innovatievriendelijker kunnen maken. De SERV adviseert daarom dat de Vlaamse overheid 'experimenteert' met flexibele en adaptieve regelgeving. Dat moet de basis vormen voor kennisopbouw en een gerichte toepassing ervan in bestaande en nieuwe regelgeving.

De idee van flexibele en adaptieve regelgeving is dat technologische en andere ontwikkelingen moeten kunnen worden bijgehouden zonder dat de regelgeving zelf moet worden aangepast.

Adaptief verwijst naar het vermogen om snel te reageren op nieuwe veranderingen en om snel meer informatie over die veranderingen te verwerven. Een voorbeeld zijn bepalingen die ervoor zorgen dat wetgeving automatisch wordt aangepast aan nieuwe informatie en ontwikkelingen (bv. in de milieuwetgeving: het concept van beste beschikbare technieken; in de

---

46 Viola Peter Geert van der Veen Asel Doranova Technopolis Group (2016). Regulatory screening A short guide on the innovation effects of regulation.

47 Impacts on Research & Innovation (Tool #18): Purpose: Prevent unnecessary regulatory barriers to innovation; Content: (1) Consider regulatory factors that impact R&I (process- vs outcome-related, timing, regulatory uncertainty, coherence with other policies); (2) Assess effects of intervention on companies' capacity to innovate (impacts on incentives and choices for R&I investments – e.g. patent length, resources for R&D, creation & diffusion of knowledge – e.g. for data sharing); (3) Identify measures to minimise adverse effects (technology-neutral legislation, lighter regimes for SMEs, remove advantages to incumbent, transitional periods, awareness campaigns, regulatory certainty). Zie http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_18_en.htm

48 Zie SERV (2016). Achtergronddocument bij het advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

49 Een van de 'green deals' die in Vlaanderen in de steigers staan, is de green deal gedeelde mobiliteit.

energiewetgeving: de automatische aanpassing van de hoogte van subsidies voor hernieuwbare energie aan informatie over onrendabele toppen).

Flexibel houdt in dat er meer keuzevrijheid is voor de doelgroepen zelf over de keuze van technologieën of manier van werken ('hoe'-flexibiliteit) en soms ook over het tijdstip waarop innovaties of nieuwe werkwijzen worden ingevoerd ('wanneer'-flexibiliteit). Het impliceert in dat regelgeving minder gedetailleerd is en technologieneutraal geformuleerd wordt, en meer handelingsvrijheid geeft over hoe beoogde resultaten of doelstellingen worden gehaald. Dat vermijdt dat het regelgevend kader de iure of de facto een bepaalde technologie invulling of wijze van naleving voorschrijft die geen ruimte laat voor alternatieven. Het maakt meer kosteneffectieve, creatieve en innovatieve concepten en oplossingen mogelijk. Het voordeel van doelregelgeving is dus dat recht wordt gedaan aan de professionaliteit en keuzevrijheid van de doelgroep. Detailvoorschriften die keuzes en innovaties kunnen belemmeren en soms snel kunnen verouderen, worden vermeden. Voorbeelden zijn prestatiestandaarden en open normen die niet de middelen of procedures maar enkel de te bereiken doelstellingen voorschrijven (prestatie of outcome gebaseerde standaarden, zorgplichten, …), systemen gebaseerd op een of andere vorm van 'right to challenge' (een vrijstelling op bestaande regels op voorwaarde dat de aanvrager aantoont dat de boogde outcome kan overschrijden of er op een andere manier aan kan voldoen dan door de wetgeving voorgeschreven) en in bepaalde gevallen alternatieve regulering zoals via economische beleidsinstrumenten of convenanten.

Voorbeelden ter illustratie

- doelregulering: kinderopvang
- doelregulering: eindtermen onderwijs
- doelregulering in de milieuwetgeving
- right to challenge in de milieuwetgeving

Flexibele regulering kent echter ook nadelen. Zo legt doelregulering meer verantwoordelijkheid bij de doelgroepen. Professionaliteit en deskundigheid bij de doelgroep is dan ook een belangrijke voorwaarde om adequaat met de geboden vrijheid te kunnen omgaan. Ook is controle op de naleving soms minder eenvoudig en interpretatiemogelijkheden kunnen aanleiding geven tot meer discussie, motiverings- en afstemmingslasten, waardoor ook een andere vorm van handhaving nodig kan zijn. Uit onderzoek blijkt immers dat bij doelvoorschriften en zorgplichten de ruimte in de wet soms op een ander niveau (inspecties, informele beleidsregels, zelfregulering, contracten, …) wordt ingevuld op een manier die de geboden ruimte opnieuw inperkt. Soms kan dat de bedoeling zijn, maar in andere gevallen kan dit het gevolg zijn van een risicomijdende cultuur bij uitvoeringsinstanties. Doelregelgeving is m.a.w. een nuttig instrument als de doelen objectiveerbaar en meetbaar zijn en de gevolgen en risico's goed zijn in te schatten en aanvaardbaar zijn. Mogelijke beleidsonzekerheid en toezichtslasten moeten opwegen tegen de kansen die door deze regels ontstaan. Dit illustreert dat telkens de nodige afwegingen moeten worden gemaakt.

Niet dwingende beleidsinstrumenten bestaan al lang en worden veelvuldig ingezet onder de vorm van communicatie- en sensibiliseringscampagnes, demonstratieprojecten, voorbeeldgedrag van de overheid, labels, benchmarking (prestatievergelijking, open coördinatiemethode), audits (doorlichtingen), publieke rapportage ('name and shame'), convenanten, aanbevelingen en codes van goede praktijk, zorgsystemen (als zelfregulering), enz. Ze fungeren als alternatief of als aanvulling op dwingende wettelijke voorschriften en verplichtingen en op financieel-economische instrumenten (fiscaliteit, heffingen, subsidies, aansprakelijkheidsregels, …), om zo de effectiviteit en efficiëntie van het beleid te vergroten.

Het belang van deze beleidsinstrumenten neemt toe door een aantal ontwikkelingen, en daardoor ook hun varianten en verschijningsvormen. Voorbeelden van die ontwikkelingen zijn de inzichten uit de gedragseconomie over hoe mensen keuzes maken en wat hen intrinsiek drijft (met een reeks nieuwe instrumenten en benaderingen[50]), de complexiteit van veel maatschappelijke problemen die maakt dat de overheid alleen niet bij machte is om ze voldoende aan te pakken (zgn. 'wicked issues'), de verschuivende rollen van overheden in een netwerksamenleving die vraagt om meer maatschappelijke interactie en cocreatie, de technologie en digitalisering die nieuwe vormen van communicatie en informatiestromen mogelijk maken, de samenleving die veel diverser wordt waardoor standaardscenario's niet langer goed werken en meer maatwerk nodig is, de vraag naar een andere aanpak en een ander soort beleid en wetgeving die meer ruimte laat voor technologische en sociale innovaties, enz.

Dat betekent ook dat een goede 'instrumentenkeuze' steeds belangrijker wordt en dat overheden moeten 'bij blijven' door het arsenaal aan instrumenten in hun 'gereedschapskoffer' te moderniseren en uit te breiden. Dit is vandaag een pijnpunt in de Vlaamse beleidspraktijk[51]. Er wordt vaak onvoldoende nagedacht over de meest aangewezen beleidsinstrumenten. Dit is een belangrijke oorzaak van ineffectief, inefficiënt, complex en instabiel beleid. Er is volgens de SERV nood aan meer kennisopbouw en kennisdeling, verspreiding van goede inspirerende voorbeelden en ervaringen en een beter ex ante debat en evaluatie over wat best werkt.

Experimentele regelgeving en regelluwe zones

De SERV adviseert om een beleids- en juridisch kader uit te werken voor het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones.

Over experimentwetgeving en regelluwe zones heeft de SERV een apart advies en rapport uitgebracht[52]. Daarin stelt de SERV dat werken met experimentwetgeving en regelluwe zones nuttig is in sommige gevallen. Ze beantwoorden duidelijk aan een groeiende behoefte en hebben meerdere voordelen en functies. Experimentwetgeving past in het streven naar een slimmer, meer evidence informed beleid. Een nieuwe wettelijke regeling wordt eerst in verschillende varianten uitgetest in de praktijk om te bekijken wat het best werkt. Regelluwe proeftuinen willen tegemoet komen aan de vraag naar meer kansen en minder belemmeringen voor innovatieve initiatieven en activiteiten. In een regelluwe proeftuin kan men afwijken van bestaande wetten en regels of ze anders toepassen.

---

50 SERV (2015). Rapport gedragseconomie en energiebesparing. Brussel, SERV, 19 oktober 2015; Van Humbeeck, Peter, Bilal Benyaich, Patrick Vandenberghe, Laurent Franckx en Johan De Herdt (2015). 'Effectiever beleid door gedragseconomie' in: Samenleving en Politiek, 2015/9, p. 4-17.

51 Herhaaldelijk stelt de SERV in adviezen vast dat een beter gebruik van de RIA-aanpak (reguleringsimpactanalyse) wenselijk is om relevante data over beleidsinitiatieven te verzamelen en transparant te maken en om de beleidsonderbouwing te verbeteren. Een RIA-aanpak impliceert dat het probleem goed geanalyseerd en omschreven wordt, dat relevante alternatieven voor de oplossing van het probleem worden opgespoord en worden vergeleken op hun directe en indirecte effecten en dat alle stakeholders worden geconsulteerd, zodat een gefundeerde keuze gemaakt kan worden. Bij zo'n RIA-aanpak die geschikt is voor ex ante én ex post-evaluaties komen dus alle relevante feiten, cijfers en meningen op tafel. Spijtig genoeg wordt de RIA-aanpak vaak onvoldoende of op een ondermaatse wijze gebruikt. Dat leidt tot weinig onderbouwde of weloverwogen beslissingen en finaal vaak tot regelgeving die nadien veelvuldig aangepast en gerepareerd moet worden, tot steunmechanismen met een ongewenste impact, tot ongecoördineerde initiatieven, etc.

52 SERV (2016). Advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016; SERV (2016). Achtergronddocument bij het Advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

Maar er zijn ook nadelen en gevaren verbonden aan hun gebruik. Ze kunnen oneigenlijk gebruikt worden, noodzakelijke aanpassingen aan de bestaande regelgeving vertragen, bepaalde grondrechten, rechtsprincipes of beschermingsniveaus uithollen of ethische bezwaren oproepen. Bovendien kan de vraag naar en het nut van experimentwetgeving en regelluwe zones verminderen naarmate bestaande regelgeving minder gedetailleerd wordt uitgewerkt en flexibele en adaptieve regelgeving of vormen van niet-dwingende regulering meer worden gebruikt. Daarom is het belangrijk dat (1) steeds geval per geval de nodige afwegingen gebeuren om te beoordelen of experimentele wetgeving en regelluwe zones noodzakelijk zijn voor, het best geschikt zijn voor en in verhouding staan tot het beoogde doel, (2) de nodige waarborgen worden ingebouwd dat bepaalde grondrechten, beschermingsniveaus en randvoorwaarden worden gerespecteerd, (3) bijzondere zorg wordt besteed aan de manier waarop ze worden uitgewerkt, vormgegeven en in praktijk gebracht.

De SERV adviseert om minimale algemene regels voor experimentwetgeving en regelluwe zones op te nemen in de omzendbrief wetgevingstechniek. Dat vermijdt dat steeds opnieuw het 'warm water' moet worden uitgevonden of dat essentiële zaken worden vergeten, terwijl toch ruimte wordt gelaten voor het nodige maatwerk. Het advies bevat de nodige informatie om dit te concretiseren. Het betreft vooral de nood aan een duidelijke motivering en doelstelling als men experimentwetgeving of een regelluwe zone wil gaan gebruiken, een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak, een goede vormgeving en juridische uitwerking va elk wetgevingsexperiment en een goede wetenschappelijke omkadering voor de evaluatie ex post.

2.5 Een moderne inspectie en handhaving

Burgers, bedrijven en organisaties vragen een betere uitvoering en coördinatie van de diverse overheidscontroles, zowel vanuit een oogpunt van effectiviteit en efficiëntie als van regeldruk, en tijdige informatie over de controleresultaten en de eraan gebonden gevolgen. De uitbouw van een echt 'Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid' is dan ook een terechte prioriteit van de Vlaamse regering. Een goed vertrekpunt daarvoor is het vastleggen van een aantal principes die de kenmerken van een goed handhavingsbeleid concretiseren en waaraan de handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) overlappingen in inspectie en handhaving wegwerken door sterk analoge inspectietaken te bundelen en coördinatie van inspecties te realiseren, zowel binnen als tussen bestuursniveaus;

(2) risico- en outcome gebaseerde benaderingen hanteren om prioriteiten te leggen en gepaste interventiestrategieën te kiezen;

(3) de informatie en expertise van handhavers beter benutten om de handhaafbaarheid van regelgeving ex ante te vergroten en om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.

Situering

Een belangrijke vraag uit de praktijk is een betere uitvoering en coördinatie van de diverse overheidscontroles, zowel vanuit een oogpunt van effectiviteit en efficiëntie als van regeldruk.

Een goede handhaving moet ervoor zorgen dat de wetgeving wordt nageleefd. Finaal is niet de handhaving op zich van belang, maar wel de maatschappelijke resultaten die dit oplevert. Dit betekent dat de wetgeving zelf ook relevant, gekend en handhaafbaar moet zijn. Ook de aard van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingsstijl (adviserend, ondersteunend vs. sanctionerend) van handhavers spelen een belangrijke rol. Een effectieve handhaving vereist de nodige middelen, kwaliteit en capaciteit, zowel technisch als juridisch.

Een goede handhaving is niet alleen effectief maar ook efficiënt. Dit wil zeggen dat de gestelde doelen worden bereikt met een adequate inzet van middelen door zowel de handhaver als de gecontroleerde. Dit is een aandachtspunt doorheen het hele handhavingstraject, gaande van de planning (programmatorisch handhaven) en inspecties (gebruik van risico-benaderingen, coördinatie van inspecties, beperking van de informatie die moet worden aangeleverd…) tot en met sanctionering (juiste instrumenten, proportionele sancties…).

Nauw gelinkt aan effectiviteit en efficiëntie is coherentie of het vermijden van een complex handhavingslandschap met overlappende of ongecoördineerde inspecties, versnipperde bevoegdheden, leemtes in de toezichtbevoegdheden enz. Een groot aantal handhavingsactoren bemoeilijkt de organisatie van een effectieve en efficiënte handhaving. Wanneer hun aantal niet (meteen) kan worden verlaagd, is het verbeteren van de samenwerking inclusief het delen van informatie tussen verschillende inspectiediensten van groot belang. Dit speelt op twee niveaus: binnen en tussen bestuursniveaus.

De thema-audit inspectie/handhaving door Audit Vlaanderen[53] bevestigt dat meer aandacht moet worden besteed aan het verhogen van de effectiviteit en het verbeteren van de efficiënte werking van de individuele inspectiediensten/-cellen. De wijzigingen in het inspectielandschap naar aanleiding van o.a. de operationalisering van de zesde staatshervorming zijn een opportuniteit om de aanwezige verbetermogelijkheden te onderzoeken binnen een ruimer kader en te streven naar een effectievere, efficiëntere, meer coherente en integere handhaving op niveau van de Vlaamse administratie.

In de beleidsnota algemeen regeringsbeleid is terzake een concrete doelstelling opgenomen om een Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid uit te bouwen door de versterking van de efficiëntie van en de afstemming tussen alle inspectie- en handhavingsdiensten, en de stroomlijning van processen en procedures om op een kwaliteitsvolle en klantvriendelijke manier de Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te bestraffen. De nota van het voorzitterscollege ‘monitoring resultaat- en klantgerichte overheid 2014-2019’ bevat in uitvoering daarvan een reeks

[53] Audit Vlaanderen (2013). Thema-audit inspectie/handhaving, Globaal rapport. 11 maart 2013

goede beleidsintenties voor een meer efficiënte en klantgeoriënteerde handhaving.

De SERV lijstte in een eerder advies reeds de kenmerken op van een goed handhavingsbeleid[54]. Om deze kenmerken van goede handhaving te realiseren, is het volgens de SERV wenselijk om - zoals dat in sommige landen is gebeurd - voor de verschillende onderdelen van een goed handhavingsbeleid een aantal principes vast te leggen die deze kenmerken concretiseren en waaraan de handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord (zie tabel).

Componenten en principes van een goed handhavingsbeleid[55]

Institutioneel kader	• Instanties • Bevoegdheden • Middelen • …
Ontwikkeling en opvolging van het handhavingsbeleid	• Strategische planning • Programmatorisch handhaven • Performantiemeting (met focus op outcomes en niet enkel op outputs) • Monitoring van de handhavingslasten • …
Bevorderen van de naleving van de milieuwetgeving (compliance promotion)	• Kwaliteitsvolle regelgeving met ex ante aandacht voor handhavingsaspecten (handhaafbaarheid van de wetgeving, betrekken van handhavingsactoren, onderzoek naar de beste handhavingsinstrumenten…) • Verzekeren van de kenbaarheid van en het draagvlak voor de wetgeving bij de doelgroepen (zo eenvoudig mogelijke regelgeving, aanvullende publiciteit en informatie op maat van de doelgroep, …) • Verstrekken van advies en begeleiding van rechtsonderhorigen • Nalevingsincentives • …
Organiseren van toezicht en inspectie (compliance monitoring)	• Doelgericht toezicht met gebruik van risicobenaderingen • Coördinatie en gezamenlijke inspecties, mechanismen van zelfcontrole… • Beperken administratieve lasten • …
Sanctioneren van overtredingen (enforcement)	• Doelgericht en evenwichtig • Proportioneel • Gericht op gedragswijziging van de overtreder, elimineren van wederrechtelijk verkregen voordeel, en herstel van de schade indien aangewezen • Transparant • Goede opvolging • …

Niet-overlappend handhaven en inspecteren

De handhavingsbevoegdheden zijn nog steeds verspreid over zeer veel actoren. De handhavingsbevoegdheden zijn enerzijds verdeeld over verschillende beleidsdomeinen en over verschillende afdelingen en agentschappen binnen eenzelfde beleidsdomein en anderzijds over verschillende bestuursniveaus. Deze situatie leidt tot een sterk versnipperd handhavingslandschap met overlappende bevoegdheden maar ook hiaten, en heeft belangrijke negatieve gevolgen voor de handhaving.

De vermelde thema-audit bevestigt dat het inspectielandschap versnipperd is. De inspectiediensten/-cellen verschillen sterk qua organisatie, bevoegdheden, opdrachten en toezichtsobjecten. Een te grote en niet onderbouwde diversiteit kan echter leiden tot niet te

54 SERV (2012). Advies Milieuhandhavingsbeleid. Brussel, SERV 18 april 2012.

55 Op basis van OECD (2009). Ensuring Environmental Compliance: trends and good practices. Paris, OECD.

verantwoorden verschillen inzake o.a. afdekkingsgraad, inspectie- en handhavingsaanpak, prioriteiten, inzet van de inspectiecapaciteit en gehanteerde instrumenten.

Het doel moet zijn om integrale handhaving te promoten en sterk analoge inspectietaken te bundelen om schaalvoordelen te bekomen. Het optimaliseren van de benutting van de inspectiecapaciteit kan onder diverse organisatorische vormen gebeuren (integratie, samenwerkingsakkoorden, pooling).

Een belangrijke vraag is om coördinatie van inspecties realiseren en de verschillende instanties minstens hun controle-activiteiten onderling beter afstemmen. Dat zou efficiënter zijn, zowel voor de handhaver als voor de gecontroleerde, en kan vermijden dat (1) verschillende inspectiediensten op verschillende tijdstippen langskomen en dezelfde data (in verschillende vorm) opvragen, (2) dat inspecties gefragmenteerd gebeuren en (3) dat er grote verschillen zijn tussen inspectiediensten in de wijze waarop inspecties gebeuren. Een doorgedreven informatie-uitwisseling over de planning en resultaten van inspecties kan de afstemming van de werkzaamheden bevorderen. Deze afstemming is ook nodig met lokale of federale toezichtsdiensten.

Het tijdig informeren van de gecontroleerde personen en ondernemingen over de controleresultaten en de eraan gebonden gevolgen, is eveneens van belang.

Risico- en outcome gebaseerde inspecties

De SERV adviseert om meer programmatorisch te handhaven[56]. Goede handhaving begint immers met een goede planning en programmering. Dat levert niet alleen meer resultaat en efficiëntie op (op welke thema's en doelgroepen zetten we onze beperkte handhavingscapaciteit in?) maar helpt ook om de keuzes die in de handhaving gemaakt moeten worden aan bestuurders en burgers uit te leggen (hoe verantwoorden we de gemaakte keuzes?). Programmatorisch handhaven is een proces waarin handhavers samen met andere partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, beleidsdomein of decreet een rol spelen de risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen. Het is een methode die overheden in hun rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te vergroten. Dit proces leidt tot een strategisch meerjarenprogramma voor de handhaving. Programmatorisch handhaven is een cyclisch proces. Dat wil zeggen dat de gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies regelmatig opnieuw worden geëvalueerd en input leveren voor de volgende cyclus van programmatorisch handhaven en zo zorgen voor een continu verbeterproces[57].

Voorbeelden ter illustratie

risico- en outcomegebaseerde inspecties

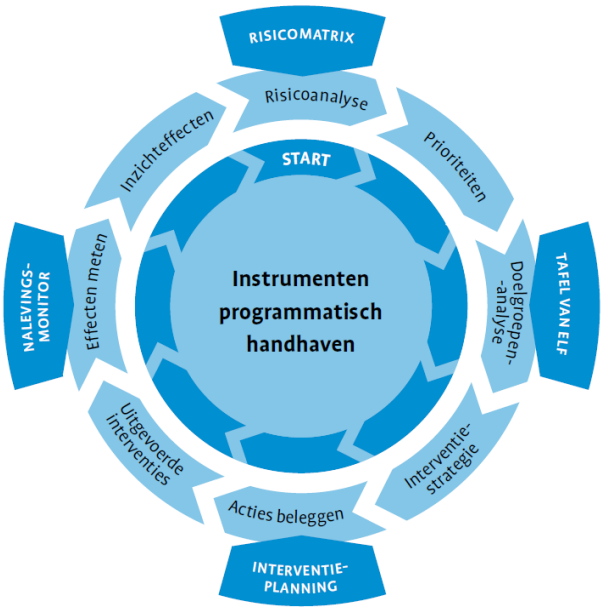
Specifiek kan worden gewezen op het belang van het gebruik van een risicobenadering binnen het programmatorisch handhaven. Een risicoanalyse brengt in beeld wat de (grootste) risico's zijn en waarop de handhaving zich moet richten. Dat is nodig om goed prioriteiten te kunnen leggen omdat een handhavingsinstantie op het terrein nooit alle handhavingstaken in dezelfde mate volledig kan uitvoeren. De middelen en capaciteit zijn nu eenmaal beperkt. Dat betekent

56 SERV (2012). Advies Milieuhandhavingsbeleid. Brussel, SERV 18 april 2012.

57 http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

dat er moet worden gekozen: wat wel, wat niet, wat eerst, wat later. Door een risicoanalyse uit te voeren, kan er een betere afweging worden gemaakt. Er zijn diverse methoden beschikbaar voor een risicoanalyse. In Nederland bijvoorbeeld werd daarvoor de zgn. risicomatrix ontwikkeld. Kenmerkend in alle methoden is dat informatie wordt verzameld en afgewogen over: de risico's als regels niet worden nageleefd; de mate waarin die risico's een bedreiging vormen voor de beoogde beleidseffecten; de mate van naleving en de motieven van burgers en bedrijven om zich al dan niet aan regels te houden.

Instrumenten programmatorisch handhaven[58]



Een andere vraag is om de zgn. interventiepiramide[59] meer te gebruiken als denkkader. Het handhavingsapparaat bevat immers een groot aantal handhavingsinstrumenten en interventiemogelijkheden. Een belangrijk uitgangspunt hier is proportioneel handhaven. Dat betekent dat de handhaving proportioneel moet zijn met de aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving, en dat wanneer mogelijk moet worden gekozen voor de interventiewijze die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft. Het antwoord op die vraag zal verschillen naargelang de situatie, de instructies en de gewenste handhavingsstijl en in veel gevallen zal een combinatie van ontrading, overtuiging en bestraffing wenselijk zijn. Om een goede keuze te maken, suggereert de SERV het gebruik van de zgn. interventiepiramide als denkkader. Onderaan de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal bovenaan staat handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is in de filosofie van de interventiepiramide vooral van belang als een effectieve stok achter de deur.

58 http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

59 http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

De interventiepiramide[60]

Informatie en expertise van handhavers beter benutten

De SERV vraagt dat de terreinexpertise van toezichthouders ex ante meer gevaloriseerd wordt met het oog op het optimaliseren van de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Er zijn daarnaast ook mechanismen nodig om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.

Onduidelijke of ingewikkelde wetgeving kan zorgen voor een gebrekkige naleving. Soms zijn zoveel regels van toepassing of volgen wetswijzigingen elkaar zo snel op, dat de betrokkenen de actuele stand van zaken niet kennen. Sommige regelgeving is bovendien zo ingewikkeld, dat specifieke technische of juridische kennis nodig is om deze te begrijpen. Ook vage formuleringen, tegenstrijdige bepalingen, en gebrek aan maatschappelijke steun kunnen de nalevingsgraad en de handhaafbaarheid van de wetgeving beperken[61].

Het is dan ook belangrijk om de regelgeving zo eenvoudig mogelijk te houden en de handhaafbaarheid te verzekeren. De SERV vraagt daarom meer aandacht voor de handhaafbaarheid bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Het voorbereidende werk is hier al grotendeels gebeurd, voortbouwend op de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets in Nederland[62], maar wacht nog steeds op implementatie.

Daarnaast vraagt de SERV dat er mechanismen worden ingevoerd om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers op een transparante manier terug te

60 http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

61 Zie voor een voorbeeld, het recente advies van de VHRM (Vlaamse Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu) over de geluidsnormen

http://www.vhrm.be/sites/default/files/WER-16.2%20advies%20evaluatie%20geluidsnormen%20DE.pdf

62 Zie http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/handhaving_EindrapportICW.pdf

koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast. Een mogelijkheid is de invoering van een gezamenlijk periodiek verslag van de inspectiediensten met een overzicht geven van de moeilijkheden die door handhavers werden vastgesteld bij de toepassing of de interpretatie van de wetgeving[63].

Verder benadrukt de SERV nogmaals, deze keer vanuit handhavingsperspectief, het belang van een tijdige en kwaliteitsvolle consultatie van de doelgroepen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Ook de mate van acceptatie van het beleid (zowel van het beleidsdoel als van de uitwerking van het beleid) door de doelgroepen is immers belangrijk voor de nalevingsgraad van de regelgeving.

2.6 Eenvoudige regelgeving en procedures

Burgers, bedrijven en organisaties vragen zo eenvoudig mogelijke regels en procedures met zo weinig mogelijk formaliteiten, administratieve lasten en rapportageverplichtingen. Dat begint reeds bij de keuze van beleidsinstrumenten: het is belangrijk om weloverwogen te kiezen en dus om steeds ook alternatieven voor vergunningen, erkenningen, toelatingen, subsidies, premies e.d. te overwegen. Een belangrijke opdracht is tevens om vergunningen- en subsidiestelsels die inhoudelijk samen hangen op mekaar af te stemmen en te integreren. Procedures moeten systematisch worden doorgelicht om concrete verbeteringen aan te brengen; dit alles telkens met een nauwe betrokkenheid van de belanghebbenden. Prioritaire aanbevelingen van de SERV zijn:

(1) een afwegingskader of checklist opmaken voor de inzet van vergunningen, toelatingen en erkenningen en maatregelen nemen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken, termijnen te respecteren en de gecoördineerde en geïntegreerde behandeling van interne adviesaanvragen te verzekeren;

(2) zorgen voor een betere instrumentenkeuze en ex post evaluatie van subsidies en fiscale maatregelen zodat ze doelgericht en effectief zijn, beter gekend, beter afgestemd op de concrete doelgroep en formaliteiten en rapportageverplichtingen tot het noodzakelijke worden beperkt;

(3) beter wegen op de Europese besluitvorming en ervoor zorgen dat de implementatie van Europese regelgeving consequent, tijdig, transparant en correct gebeurt.

Situering

De nota van het voorzitterscollege ‘monitoring resultaat- en klantgerichte overheid 2014-2019’ is grotendeels opgebouwd rond de instrumenten erkenningen, vergunningen, subsidies en financiële en fiscale beleidsinstrumenten. Die nota bevat een reeks goede principes en voorbeelden om deze instrumenten meer overwogen in te zetten, te vereenvoudigen en te stroomlijnen. De SERV wenst in dit advies een aantal van deze principes te beklemtonen en aan te vullen.

[63] Vergelijk met art. 11 van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie: “De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal zenden aan het Comité in de loop van de maand oktober een verslag toe, dat een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd”.

Vooraf zijn een aantal meer algemene uitgangspunten van belang.

- Om te beginnen moeten de inzet van vergunningen, erkenningen en andere ex ante controle-instrumenten goed worden afgewogen tegenover mogelijke alternatieven. Want ze zijn niet altijd de meest aangewezen manier om zaken te reguleren.
- Verder heeft de SERV steeds de ambitie onderschreven om te zoeken naar mogelijkheden om procedures voor het verkrijgen van vergunningen en subsidies sneller af te ronden[64]. De SERV hanteert daarbij een breed perspectief op kwaliteitsvolle processen en beslissingen: 'sneller' is niet noodzakelijk 'beter', maar efficiënte en snelle besluitvormingstrajecten zijn wel een wezenlijk onderdeel van 'beter'. 'Beter' moet gaan over betere resultaten op diverse vlakken. Betere procedures moeten leiden tot een vlottere doorstroming en tijdwinst (kortere 'time to permit') en een vermindering en vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen, maar ook de nodige ruimte geven voor maatwerk en probleemoplossend vermogen, voor transparantie en inspraak, voor samenwerking binnen en tussen bestuursniveaus enz. om tot gedragen en kwaliteitsvolle beslissingen te komen.
- Ten derde is ook hier een extern gerichte houding nodig. Betere processen en efficiëntere en snellere procedures moeten niet alleen gerealiseerd worden voor 'complexe projecten' of voor 'maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten' waarin de overheid zelf betrokken partij is als opdrachtgever[65], maar een streven zijn voor alle soorten projecten, procedures, vergunningen en erkenningen.
- Tot slot is het bij verbetering van procedures van groot belang te onderkennen dat er op meerdere fronten tegelijk moet worden gewerkt, en dat het zeker niet alleen een kwestie is van het aanpassen van regelgeving. De ervaring leert andere zaken minstens zo belangrijk zijn, waaronder een oplossingsgerichte en samenwerkingsgerichte houding van overheden, een goede procesarchitectuur en procesorganisatie, professioneel projectmanagement, enz. Veel van deze zaken laten zich niet of moeilijk in juridische procedures en vereisten vertalen, en formalisering ervan is vaak zelfs contraproductief. Oplossingen vergen in de eerste plaats procesdenken in plaats van proceduredenken. Tegelijk zijn zekere kwaliteitseisen en proceswaarborgen nodig, die op een of andere manier moeten worden verzekerd, juridisch dan wel via andere functionele mechanismen (formats, richtlijnen, opleiding, ex post controle en verantwoording…).

Wat specifiek subsidies betreft, blijkt dat er in totaal meer dan 230 verschillende subsidiemaatregelen zijn van de Vlaamse overheid, met elk op hun eigen werkwijze,

[64] Zie o.a. Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP): Meer duurzame werkgelegenheid in een vernieuwende economie. Brussel, SERV, 18 december 2009.

[65] SERV (2010). Advies over de versnelling van investeringsprojecten. Brussel, 26 mei 2010.

procedures en voorwaarden[66]. Dit is weinig transparant, niet efficiënt en creëert verwarring en onduidelijkheid voor de subsidieontvangers. Bedrijven en organisaties klagen dan ook dat er vandaag te veel overlappingen zijn, met vaak verschillende terminologieën voor gelijkaardige concepten die niet worden afgestemd. Bewijsstukken worden meerdere keren en in verschillende formaten opgevraagd en vele rapportages zorgen voor klachten over administratieve lasten. Ondernemers en burgers vinden hun weg niet meer door het complexe subsidiebos en roepen op tot vereenvoudiging en transparantie. De Vlaamse overheid geeft zelf aan dat het door deze versnippering ook voor henzelf quasi onmogelijk is om een duidelijk beeld te hebben van het eigen landschap[67]. Om daar iets aan te doen, ging in 2013 het project 'Slimme subsidies' van start binnen de Vlaamse overheid om via kennisdeling, het onder de aandacht brengen van verschillende pijnpunten en een ‘gids Slimme subsidies’ de regeldruk en de administratieve last binnen de Vlaamse subsidies aan te pakken. Dat neemt niet weg dat een blijvende vraag naar verdere afstemming, transparantie, vereenvoudiging en digitalisering. Dat geldt ook voor fiscale instrumenten.

Met het oog op eenvoudige regelgeving en procedures is tot slot ook het Europese niveau en de wijze waarop Europese regelgeving wordt omgezet van belang.

Vergunningen, toelatingen en erkenningen

Net zoals voor subsidies is gebeurd en thans verder wordt uitgewerkt (zie verder), lijkt het nuttig om ook voor het gebruik van vergunningen en erkenningen een kennisnetwerk op te richten, goede praktijken te delen en een echte projectwerking op te zetten. Dat moet toelaten om bestaande vergunningen, erkenningen en toelatingen systematisch door te lichten en concrete verbeteringen aan te brengen.

De SERV meent concreet dat de vele analyses en discussies in commissies, adviesraden, regering en parlement rond ‘versnelling van investeringen’, het decreet en de routeplanner voor complexe projecten en de integratie van de bouw- en milieuvergunning in een omgevingsvergunning heel wat interessante inzichten heeft opgeleverd die kunnen vertaald worden naar procedures voor andere vergunningen[68]. Voorbeelden zijn het belang van / gebruik van een goede planning en organisatie (procesnota, trechtervormige besluitvorming), tijdige inspraak en betrokkenheid (kwalitatieve ‘voorfase’, tijdige inspraak), effectiviteits- en efficiëntiewinsten door integratie of coördinatie (integratie van vergunningen en procedures, integrale effectenanalyse, geïntegreerde overheidsadviezen, integrale handhaving), planmatig en programmatorisch werken (evaluaties, risicomonitoring, rapportering, communicatie), maatwerk en probleemoplossend werken (informeel vooroverleg, geïntegreerd advies, bestuurlijke lus, maar ook niet alles tot in detail in regelgeving gieten), digitalisering (van procedures, vergunningendatabanken, digitaal vergunningenregisters), administratieve efficiëntie (maatregelen om tijdige beslissingen, efficiënte behandeling van beroepen e.d. te stimuleren), capaciteitsopbouw en professionalisering, enz.

---

66 https://overheid.vlaanderen.be/situering-en-historiek

67 https://overheid.vlaanderen.be/situering-en-historiek

68 SERV (2010). Advies over de versnelling van investeringsprojecten. Brussel, 26 mei 2010; SERV (2001). Advies Routeplanner voor projectgedreven processen. Brussel, 4 mei 2011; SERV, Minaraad, SALV (2012). Advies Conceptnota omgevingsvergunning. Brussel, 1/2 maart 2012; SERV, Minaraad, SALV (2012). Advies Conceptnota permanente milieuvergunning. Brussel, 30 maart 2012; SERV (2013). Advies decreet omgevingsvergunning Brussel, SERV, 10 juni 2013; SERV (2013). Advies decreet complexe projecten. Brussel, SERV, 1 juli 2013.

De SERV formuleert hierbij enkele specifieke aandachtspunten en aanbevelingen. Het betreft:

- De wenselijkheid van een afwegingskader of checklist voor de inzet van vergunningen, toelatingen en erkenningen
- Maatregelen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken en termijnen te respecteren.
- De gecoördineerde en geïntegreerde behandeling van adviesaanvragen.

Een afwegingskader of checklist voor vergunningen en erkenningen. De SERV meent dat het aangewezen kan zijn om, voortbouwend op de literatuur en ervaringen in diverse domeinen, en zoals dat voor subsidies wel al is gebeurd (zie verder), een soort afwegingskader of checklist op te maken met aandachtspunten en goede voorbeelden om systemen en procedures voor vergunningen, toelatingen en erkenningen vorm te geven of te evalueren, deels ook om de culturele en organisatorische inerties te doorbreken. Een aantal zaken kunnen daarin aan bod komen:

- De SERV heeft in eerdere adviezen steeds gesteld dat een eerste vraag, voorafgaand aan de vraag naar integratie, coördinatie of vereenvoudiging van procedures en vergunningen, is of er wel via het ex ante instrument vergunning of erkenning moet worden gewerkt. Vaak zijn er voorbeelden waar een vergunningsplicht weinig of geen meerwaarde (meer) heeft en het gebruik van algemene regels, een meldingsplicht en ex post controle kan volstaan, of regulering via andere beleidsinstrumenten beter werkt[69]. Er kan gedacht worden aan een criteriaset die kan helpen op deze afweging te maken.

- Als vergunningen (of toelatingen of erkenningen) nodig zijn, is bundeling van inhoudelijk samenhangende vergunningen of gelijksoortige procedures vaak wenselijk. Dat zorgt voor tijdwinst en minder omslachtige procedures en zorgt voor integratie op alle niveaus, van de aanvraag tot en met beroep en handhaving. Naast het voordeel van een administratieve vereenvoudiging, is dit ook en vooral om inhoudelijke redenen wenselijk: zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel bekijken is efficiënter en leidt tot betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen dan aparte besluitvormingsprocessen.

- Verder moet worden nagedacht over de termijn waarvoor de vergunning of erkenning geldt. Vergunningen en erkenningen van onbepaalde duur, gekoppeld aan een transparant en goed werkend systeem van periodieke evaluaties, inspraakmogelijkheden waar nodig en mogelijkheden tot bijstelling van de vergunning, kunnen zorgen voor lagere administratieve lasten, meer investerings- en rechtszekerheid en effectievere en efficiëntere resultaten omdat de focus verschuift van ‘papier’ naar ‘inhoud’, d.w.z. van een administratieve behandeling van vergunningsdossiers naar inhoudelijke opvolging en evaluatie.

- Vervolgens moet worden gewerkt aan zo eenvoudig mogelijke procedures om een vergunning of erkenning te bekomen. Hier is het vaak nuttig om te werken met een basisprocedure die afhankelijk van het type project kan worden verbreed met extra verplichtingen naar dossiersamenstelling, openbaarmaking, advisering ed. voor belangrijke zaken of worden afgeslankt bij kleinere aanvragen of wijzigingen op een wijze dat het geheel overzichtelijk en duidelijk blijft. Aandachtspunten daarbij zijn o.a. effectieve en efficiënte voorzieningen voor tijdige informatie en inspraak van belanghebbenden, het vermijden of schrappen van bindende adviezen, een goede motivering van beslissingen

[69] Zie bv. SERV (1998). Advies over het milieuvergunningsbeleid. Brussel, SERV, 10 juni 1998; SERV (2013). Advies decreet omgevingsvergunning Brussel, SERV, 10 juni 2013.

(en dus van de belangenafweging en de gemaakte appreciatie), een efficiënt systeem voor het tijdig en correct afhandelen van bezwaren en beroepen (zie ook verder) onder andere door te vermijden dat wie beslist in eerste aanleg niet ook belast is met de beslissing in de beroepstrap[70], enz.

Maatregelen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken en termijnen te respecteren. Zoals vermeld heeft de SERV steeds de ambitie onderschreven om te zoeken naar mogelijkheden om procedures voor het verkrijgen van vergunningen sneller af te ronden, binnen een breed perspectief op kwaliteitsvolle processen en beslissingen om tot goede en gedragen beslissingen te komen. De SERV wees er ook op dat dit niet alleen een kwestie is van het aanpassen van regelgeving, maar ook van een oplossingsgerichte en samenwerkingsgerichte houding van overheden, een goede procesarchitectuur en procesorganisatie, professioneel projectmanagement, enz. (cf. supra).

Belangrijk is in elk geval dat termijnen moeten zo kort mogelijk zijn maar voldoende om kwalitatieve besluitvorming mogelijk te maken en dat bindende termijnen in procedures voor advies en beslissingen worden nageleefd. De SERV heeft in het verleden zelf een aantal mogelijkheden opgesomd en onderzocht om dat te stimuleren, waaronder een lex silencio positivo wanneer juridisch en Europeesrechtelijk mogelijk, een verplichte jaarlijkse rapportage aan het Vlaams parlement van de doorlooptijden en termijnoverschrijdingen, een verplicht terugkoppelingsmoment, een dwangsom en de aanduiding van 'vergunningenwachters'[71].

Verder zijn vorderingen tot schorsing en/of vernietiging van bestuurshandelingen meestal geen goede manier om maatschappelijke conflicten op te lossen. Er zijn andere en betere alternatieven, al moeten vorderingen tot schorsing of vernietiging uiteraard mogelijk blijven als juridische stok achter de deur om af te dwingen dat essentiële proceswaarborgen worden nageleefd. Volgens de SERV moet een driesporenbenadering worden gevolgd. Ten eerste moeten conflicten zoveel mogelijk vermeden worden door een goede procesarchitectuur en procesvoering met onder andere een tijdige betrokkenheid van derden en voldoende inspraakmogelijkheden (cf. supra). Ten tweede kan gedacht worden aan modellen van bemiddeling als die er binnen een redelijke termijn kunnen toe leiden dat conflicten die toch ontstaan niet juridisch worden uitgevochten.. Als conflicten toch juridisch hun beslag moeten krijgen, moeten ten derde de uitspraakbevoegdheden worden verfijnd en uitgebreid zodat een rechter in staat wordt gesteld om actief en oplossingsgericht te werken. Alleen een dergelijke verruiming van de mogelijkheden van de bestuursrechter kan een bijdrage leveren tot betere en snellere oplossingen op het terrein.

Gecoördineerde en geïntegreerde behandeling van adviesaanvragen. Hier is het onder andere van belang dat in allerhande procedures waar diverse Vlaamse administraties advies moeten geven, gewerkt wordt met geïntegreerde constructieve en oplossingsgedreven adviezen van overheidsdiensten in plaats van de sectorale en soms onderling tegenstrijdige adviezen die telkens vanuit één specifieke invalshoek kijken. Een meer geïntegreerde beoordeling door zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel te bekijken leidt immers tot

---

70 Momenteel lopen er enkele initiatieven, of zijn enkele initiatieven in opstart, om de beroepsprocedures voor de Vlaamse Bestuursrechtscolleges te herzien.

71 Dat gebeurde o.m. in het advies van 11 september 2002 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende het meedelen van milieu-informatie en tot opheffing van het systeem van de stilzwijgende milieuvergunning.

inhoudelijk betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen, gaat de verkokering tegen en verhoogt de administratieve efficiëntie door het vermijden van dubbel werk, procedures en adviesvragen. Dit zou moeten worden verankerd over beleidsvelden heen in regelgeving en procestekeningen.

Subsidies en fiscale instrumenten

De SERV ondersteunt de verdere stappen die het Agentschap Informatie Vlaanderen wil zetten om binnen de Vlaamse overheid te komen tot verdere afstemming en een algemeen kader rond een kwaliteitsvol subsidiebeleid. De gids slimme subsidies vormt daarvoor een goed vertrekpunt[72]. Het bestaande kennisnetwerk gericht op het delen van goede praktijken zou best blijven bestaan en worden aangevuld met een echte projectwerking ondersteund door de volledige Vlaamse regering om bestaande subsidies systematisch door te lichten en concrete verbeteringen aan de te brengen.

De SERV formuleert daarbij enkele specifieke aandachtspunten en aanbevelingen. Het betreft:

- Een betere instrumentenkeuze voor doelgerichte en effectieve subsidies en fiscale maatregelen;
- Aandacht voor de kenbaarheid en afstemming van de concrete modaliteiten op de doelgroep;
- Vereenvoudiging van formaliteiten.

Een betere instrumentenkeuze voor doelgerichte en effectieve subsidies en fiscale maatregelen. Het blijft belangrijk om beleidsinstrumenten weloverwogen in te zetten en dus om alternatieven in kaart te brengen en af te wegen. Net zoals bij vergunningen of andere beleidsinstrumenten, is dat ook bij de inzet van subsidies, premies, fiscale maatregelen en andere vormen van financiële incentives of tegemoetkomingen lang niet altijd het geval in Vlaanderen[73]. Dit blijft een groot pijnpunt in de huidige beleidspraktijk en een belangrijke oorzaak van ineffectief, inefficiënt, complex en instabiel beleid[74]. Er blijft dan ook nood aan een grondigere evaluatie, ex ante van het doelgericht en selectief inzetten van subsidies (is een subsidie het beste instrument om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken, wat zijn de voor- en nadelen in vergelijking met andere instrumenten, …[75]) én ex post van het nut van

---

72 https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/Gids-Slimme_Subsidies-LR%28ok%29i.pdf De gids bevat aandachtspunten, goede praktijken en nuttige tips op het vlak van de keuze voor een subsidie als beleidsinstrument, de evaluatie van subsidies, het opzetten van een eenvoudig proces, de mogelijkheden van digitalisering, het juridisch vertalen van slimme subsidies, en het belang van een doelgroepgerichte communicatie.

73 OECD (2010) Better Regulation in Europe: Belgium. Paris, OECD; Joost Vandoninck Joost, Marleen Brans, Ellen Wayenberg, Ellen Fobé (2016). Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Conclusies en pistes voor optimalisatie. Leuven, SBOV.

74 Een goede instrumentenkeuze is ook een belangrijke doelstelling van de RIA of reguleringsimpactanalyse, cf. supra.

75 De gids slimme subsidies stelt terzake: 'De doelstelling van een subsidie is meestal het ondersteunen van een bepaald wenselijk gedrag dat zonder financiele ondersteuning niet automatisch tot uiting komt. Behalve gedragsverandering, zijn er ook andere motieven om subsidies toe te kennen, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat diensten die anders onderbenut worden, toch benut worden. Verder worden ook grote investeringen gesubsidieerd of wordt door middel van subsidies aan herverdeling gedaan. Toch moet men beseffen dat subsidies geen neutraal economisch instrument zijn. Het is in de eerste plaats een duur instrument: subsidies kosten veel, naast het subsidiebedrag op zich leggen ze veel beheerskosten op langs overheidszijde aangezien er een subsidieproces moet worden opgezet, kosten moeten worden gecontroleerd… Daarnaast kunnen subsidies ook een groot neveneffect hebben, ze kunnen bijvoorbeeld marktverstorend werken. Bovendien

bestaande subsidies (in welke mate wordt de beoogde doelstelling verwezenlijkt, wat is de kosten-batenverhouding, zijn er eventuele neveneffecten of wijzigende omstandigheden, …?). Dat houdt ook in dat er een nulmeting gebeurt en er van bij de start een monitoringsysteem wordt opgezet dat de nodige informatie verzamelt om de subsidieregeling te evalueren, niet enkel op inputs maar ook op output en outcome en op vergelijking van kosten en baten en administratieve efficiëntie. Hetzelfde geldt voor fiscale maatregelen.

Een belangrijke opdracht is tevens om afzonderlijke premie- en subsidiestelsels die eenzelfde of samenhangend doel beogen op mekaar af te stemmen en te integreren. Dat vergroot de duidelijkheid en coherentie, verlaagt de beheerskosten en vermijdt dubbele subsidiëring.

Aandacht voor de kenbaarheid en afstemming van de concrete modaliteiten op de doelgroep. Naast de instrumentenkeuze is ook de concrete vormgeving van groot belang, in geval van subsidies bijvoorbeeld: hoe wordt het instrument best doelgericht vorm gegeven om meeneemeffecten en Mattheuseffecten te vermijden?

Als een subsidie, premie of andere financiële tegemoetkoming wordt ingesteld, moet ook worden verzekerd dat wie er recht op heeft daarvan ook op de hoogte is en er gebruik van kan maken, via actieve communicatie bij de bekendmaking van de maatregel op maat van de diversiteit en de specificiteit van beoogde doelgroep, via begeleiding voor die doelgroepen die het nodig hebben, en via een automatische toekenning als de Vlaamse overheid over de nodige informatie beschikt of kan beschikken. Ook de aard van de subsidie zelf vergt afstemming op de kenmerken van de doelgroep, bijvoorbeeld om pre-financieringsproblemen te vermijden die vaak oorzaak zijn dat de beoogde doelgroep niet wordt bereikt.

Vereenvoudiging van formaliteiten. Eens men gekozen heeft voor subsidies als beleidsinstrument moet er worden gezorgd voor eenvoudige procedures. Subsidies gaan immers vaak gepaard met heel wat formaliteiten en rapportageverplichtingen. Ook hier is er dikwijls nog veel ruimte om te komen tot vereenvoudiging en minder formaliteiten. Voorbeelden zijn:

- Een zo eenvoudig mogelijk aanvraagproces. Soms gaat aan een subsidieproces een erkenningsprocedure vooraf. Enkel organisaties die een erkenning/vergunning verkregen hebben, kunnen dan nadien een subsidie aanvragen. Dit kan zinvol zijn om een aantal kwaliteitsvoorwaarden op te leggen aan een bepaalde dienstverlening, maar in andere gevallen is dat misschien niet nodig.
- Een eenvoudige wijze van indienen van een dossier of subsidieaanvraag, ook digitaal, met eenvoudige formulieren, zonder toevoeging van meerdere kopieën of van documenten of informatie waarover de overheid al beschikt. Een belangrijk aandachtspunt is de stabiliteit van de digitale platformen, zeker in periodes dat er druk ‘verkeer’ is wanneer een deadline nadert voor het indienen van aanvragen, dossiers of gegevens, zodat wordt vermeden dat crisiscommunicatie nodig is en deadlines moeten worden verlengd;
- Transparante procedures en beoordelingscriteria en duidelijke communicatie en feedback na de beslissing;

komen subsidies niet altijd terecht waar ze het meest nodig zijn. En tot slot kunnen subsidies “allocatief inefficient” zijn, wat betekent dat er een vraag wordt gecreeerd die er eigenlijk niet was. Het is dus belangrijk om weloverwogen met dit instrument om te gaan wanneer het wordt ingezet om een bepaalde beleidsdoelstelling te behalen.’

- Eenvoudige en klantvriendelijke bezwaar- en beroepsprocedure met duidelijke termijnen en zonder rechter- en partijsituaties;
- Zo eenvoudige mogelijke systemen van rapportering en verantwoording (de grootste administratieve lasten bij subsidies liggen bij de bewijsstukken worden opgevraagd), waarbij de het principe van de eenmalige gegevensbevraging wordt gerespecteerd (bv. geen inkomensattesten of jaarrekeningen opvragen), er maximaal wordt aangesloten bij de timing en manier waarop begunstigden zelf hun administratie bijhouden en wordt nagekeken of het nodig is dat bewijsstukken effectief moeten aangeleverd worden of steekproefsgewijs/risicogebaseerd worden opgevraagd of ook ter plaatse ter inzage van de overheid kunnen worden gehouden gedurende een bepaalde tijd.

Europa

Het EU-beleid en de impact ervan op de Vlaamse samenleving zijn van fundamenteel belang. Heel wat EU-beleid is direct voelbaar en veel Vlaamse regelgeving kent zijn oorsprong in Europese richtlijnen. Ook kan een aantal problemen met de Vlaamse regelgeving worden toegeschreven aan Europese regels, zoals de op sommige terreinen beperkte onderlinge afstemming tussen diverse Europese richtlijnen, de uiteenlopende rapportageverplichtingen die op diverse tijdstippen moeten gebeuren, of belemmeringen om te vereenvoudigen en te experimenteren.

Dat belang van Europese regelgeving vereist een permanente aandacht voor en deelname aan de Europese besluitvorming. Het is essentieel dat de Vlaamse overheid de beleidsvoorbereiding in de Europese Unie binnen alle sectoren goed opvolgt en zoveel mogelijk op de Europese besluitvorming tracht te wegen en waar nodig aandacht vraagt voor de soms specifieke Belgische/Vlaamse context. Dit veronderstelt in de eerste plaats een verzekerde interesse/inzicht in het belang van het Europese niveau zodat voldoende capaciteit en een juiste prioritering mogelijk is en ad hoc toestanden, gebrek aan strategie, coördinatie en informatie, en laattijdigheid en/of afwezigheid op het Europese niveau worden vermeden. Het vergt ook een beter stroomlijnde inzet van het bestaande 'instrumentarium' (DiV, SOIA, PV-VV, VLEVA) dat vandaag geregeld nog te disparaat werkt met bijgevolg een te beperkte impact. Men moet trachten te wegen op de Europese besluitvorming vanuit een coherente, strategische visie[76].

De ervaring (op dossierniveau) is dat hoe vroeger men actief is, hoe meer invloed men heeft. Zolang er nog geen formele documenten worden gepubliceerd kunnen voorstellen nog gemakkelijk worden beïnvloed. Een tweede vaststelling is dat informele regels en normen de sleutel vormen tot effectieve participatie in de EU-besluitvorming. Men komt het verste met kwaliteitsvolle en bruikbare informatie (data). Niet onderbouwde beweringen en meningen maken weinig indruk. Ten derde moet de concrete beleidsbeïnvloeding (vorm, argumenten, tactieken) afhangen van het stadium waarin het beleidsvormingsproces zich bevindt en de Europese instelling waar in dat stadium het meeste gewicht ligt[77].

---

[76] SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

[77] Van Hecke Matti, Peter Bursens en Jan Beyers (2013). Regionale beïnvloeding in de Europese Unie: kennis & kennissen. www.steunpuntiv.eu

De consultatie van sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders (en van het Vlaams parlement) bij de Vlaamse inbreng en standpuntbepalingen rond Europese dossiers is daarbij noodzakelijk maar nog altijd weinig uitgebouwd[78]. Initiatieven terzake kunnen best worden gekoppeld aan het systeem van impactfiches. Die moeten consultaties concreter en doelgerichter laten verlopen en de Vlaamse onderhandelaars ook in staat stellen om beter onderbouwd en geïnformeerd deel te nemen aan de Europese besluitvorming. Dat geldt ook voor het specifieke beleid van de Europese Commissie rond betere regelgeving.

Evenzeer is het van belang dat de implementatie van Europese regelgeving in alle landen en ook in Vlaanderen consequent, tijdig en correct gebeurt. In dat verband heeft de SERV in het verleden gewezen op de nood aan een betere organisatie en planning van de omzetting van Europese richtlijnen zodat laattijdigheid en inbreuken worden vermeden. De laattijdige omzetting van Europese regelgeving is immers de hoofdoorzaak van de Vlaamse inbreukdossiers.

Verder wees de SERV op de wenselijkheid van een geschikt beschermingsniveau' via Europese afspraken en regelgeving. In de specifieke gevallen waarin Vlaanderen zou menen dat het omwille van lokale omstandigheden toch strenger moet zijn dan wat op Europees niveau wordt vastgelegd, moet er een duidelijke onderbouwing en motivering zijn, waar nodig aangevuld met flankerend beleid, om te vermijden dat Vlaamse bedrijven inzake productie en producten op een 'ongelijk speelveld' zouden moeten aantreden in vergelijking met andere Europese bedrijven.

Volgens de SERV is het essentieel dat men daarover transparant is, de eventuele gevallen dat zou worden beslist om Europese richtlijnen niet één-op-één door te vertalen in Vlaamse regelgeving op het vlak van het te bereiken resultaat nadrukkelijk motiveert (aan de hand van een instrument zoals reguleringsimpactanalyse), en voor de invulling van de vrijheid die wordt gegeven in veel Europese richtlijnen op het vlak de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt ook kijkt hoe andere landen dat doen en kiest voor de meest doeltreffende en kosteneffectieve instrumenten.

Deze filosofie is weerspiegeld in een aantal recente mededelingen en documenten van de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement, alsook in de nieuwe richtlijnen voor de inhoud van een memorie van toelichting bij een voorontwerp van decreet die het Vlaams parlement en de Vlaamse regering zijn overeengekomen. Daarin is uitdrukkelijk opgenomen dat 'in de memorie ook aandacht moet gaan naar de mate waarin de Europese of internationale regelgeving die omgezet of uitgevoerd wordt, ruimte voor eigen keuzes laat, en aan de wijze waarop die beleidsruimte dan gebruikt wordt (cf. goldplating)'. De SERV vraagt dat de regering en het parlement deze richtlijnen ernstig nemen en erop toezien dat in voorkomend geval de gevraagde motivering degelijk is uitgewerkt, temeer omdat dit voortaan ook door de Europese Commissie zal worden gevraagd (zie kader). Er is tevens een omzendbrief in de maak de omzetting van EU-regelgeving te optimaliseren en waarin deze problematiek aan bod zal komen[79].

---

78 Het aantal adviesvragen of publieke consultaties naar aanleiding van Europese dossiers bv. is in Vlaanderen nog zeer beperkt.

79 Zie de beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2016-2017.

Europees beleid inzake goldplating

In haar mededeling van 19 mei 2015 'betere regelgeving voor betere resultaten: een EU-agenda' stelde Europese Commissie: 'De lidstaten gaan ook vaak verder dan wat strikt noodzakelijk is op grond van EU-wetgeving bij de uitvoering op nationaal niveau ("goldplating"). Dit kan leiden tot meer voordelen, maar ook tot onnodige kosten voor ondernemingen en overheden, die ten onrechte worden toegeschreven aan EU-wetgeving'. Zij kondigde aan 'er bij de lidstaten op aan te dringen om onnodige gold-plating van EU-regels te vermijden bij de omzetting ervan in nationaal recht. Dit kan weliswaar bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de wetgeving in de lokale context of als doel hebben grotere voordelen op te leveren, maar kan ook aanzienlijke extra lasten met zich brengen. De lidstaten moet worden verzocht om uitleg te geven over de redenen voor een dergelijke gold-plating'[80].

In het interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 staat: 'De drie instellingen verzoeken de lidstaten het publiek duidelijk te informeren over door hen genomen maatregelen ter omzetting of uitvoering van Uniewetgeving of ter uitvoering van de Uniebegroting. Elementen die de lidstaten bij de omzetting van richtlijnen in intern recht hebben toegevoegd en die op geen enkele wijze verband houden met die Uniewetgeving moeten in de omzettingsmaatregel of in daarmee verband houdende documenten herkenbaar worden gemaakt.'[81]

In haar mededeling van 14 september 2016 'betere regelgeving: betere resultaten voor een sterkere Unie' stelde de Europese Commissie: 'De EU krijgt vaak de schuld als het gaat om bureaucratische rompslomp en regeldruk. Maar soms ontdekken burgers en bedrijven dat het de nationale regeringen zelf zijn die bij de omzetting van de EU-regels in het nationale rechtsstelsel extra bepalingen toe voegen en zo voor overregulering zorgen. Het nieuwe interinstitutionele akkoord moet zorgen voor meer duidelijkheid en verantwoording wat betreft de wijze waarop de lidstaten de EU-regels tenuitvoerleggen. De lidstaten zouden de Commissie voortaan moeten informeren en hun burgers uitleg moeten geven wanneer zij het EU-recht in hun nationale wetgeving met aanvullende vereisten uitbreiden.'[82]

3 Bijlage: concrete voorstellen en voorbeelden

Zoals vermeld in de inleiding, heeft de SERV bij de voorbereiding van dit advies een reeks voorstellen, voorbeelden en vragen ontvangen. Ze zijn mee de inspiratie geweest voor de aanbevelingen in dit advies. Een aantal van die voorstellen en voorbeelden is hierna ter illustratie en inspiratie opgenomen. Ze maken het concreet, maar ze zijn niet exhaustief bedoeld en hebben geen goedkeuringsproces bij de SERV doorlopen zoals de werkterreinen en aanbevelingen. Ze vormen dus niet het advies zelf.

In deze bijlage zijn drie 'lijsten' opgenomen:

- De eerste lijst is een puntsgewijze, meer gedetailleerde samenvatting van de diverse aanbevelingen van het advies. De bedoeling ervan is om de lezer een snel overzicht te geven van de concrete voorstellen van de SERV die in het advies worden vermeld.
- De tweede lijst is een reeks problemen en voorstellen die werden gesignaleerd. Telkens wordt het domein aangegeven waarop het betrekking heeft, wordt het probleem kort gesitueerd en wordt een oplossingsrichting aangegeven.
- De derde lijst is bevat concrete voorbeelden ter illustratie van het advies. Het gaat dus niet om problemen of voorstellen, maar om voorbeelden uit de praktijk die bepaalde instrumenten en begrippen uit het advies kunnen verduidelijken of andere beleidsdomeinen kunnen inspireren.

80 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/NL/1-2015-215-NL-F1-1.PDF

81 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN

82 https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-615-NL-F1-1.PDF

3.1 Concrete aanbevelingen uit het advies

Het advies bevat zoals vermeld een reeks concrete boodschappen en aanbevelingen op de zes werkterreinen. Ze hieronder kort samengevat.

Eén (Vlaamse) overheid, één stem

- Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving projectmatig werken in 'cross-agency teams' en 'delivery units'
- unieke loketten (front office) waar gebruikers voor hun transacties bij de overheid en voor informatie bij terecht kunnen los van hoe de backoffice georganiseerd is
- Toepassingen die toelaten dat gebruikers over websites van de overheid heen ingelogd kunnen blijven
- Overheidsadviezen in vergunningsprocedures die zoveel mogelijk onderling worden afgestemd co-financiering en co-subsidiëring die vanuit verschillende domeinen mogelijk is door één aanvraag bij één instantie in te dienen
- Afstemming tussen de diverse overheidsinspecties (vgl. single audit principe).
- Als overheid samen met de sociale partners en het middenveld inzetten op efficiëntie, vereenvoudiging en digitalisering in de communicatie en dienstverlening en daar de nodige wisselwerking rond organiseren.
- Afstemming met de federale overheid en de andere gewesten en gemeenschappen via nieuwe manieren van coördinatie en samenwerken zoals structureel overleg op ambtelijk niveau, projectmatige werking en 'delivery units', of in een aantal gevallen een hertekening van de bevoegdheidsverdeling.
- Vermijden dat de delegatie van bevoegdheden aan de lokale besturen ertoe zou leiden dat de dienstverlening aan kwaliteit inboet. De nodige kwaliteit en capaciteit moet aanwezig zijn en zo nodig worden opgebouwd met ondersteuning van het Vlaamse niveau.
- Een structureel overlegorgaan tussen de Vlaamse Regering en de lokale besturen, en in bijkomende orde meer, betere en vroegere betrokkenheid van lokale besturen bij individuele beleidsdossiers teneinde de afstemming met en inbreng van de kennis van lokale besturen bij de voorbereiding van Vlaamse regelgeving beter te organiseren. Een pijnpunt blijft ook de kwaliteit van de effectenrapportering van de impact op de lokale besturen die in principe bij elk voorontwerp van decreet of besluit moet gebeuren.
- De nog onbenutte mogelijkheden aanpakken om het principe van de eenmalige gegevensopvraging uit te breiden: meer (gegevens in) authentieke bronnen, ook van toepassing maken op lokale besturen, vermijden dat technische of juridische beperkingen als alibi worden gebruikt, zorgen voor afdwingbaarheid, hergebruik van informatie ook mogelijk maken los van authentieke gegevensbronnen, dossierstukken of verantwoordingsstukken die publiek beschikbaar zijn, zouden niet opgevraagd mogen worden, gebruikers zouden in procedures dossierstukken maximaal digitaal en slechts in één exemplaar moeten kunnen toevoegen., waar mogelijk zou men in plaats van informatie op te vragen moeten toelaten dat informatie ter inzage van de overheid wordt gehouden, financiële rapporteringen zouden maximaal moeten aansluiten bij de boekhouding/rechtsvorm van de betrokkene, de overheid zou ook informatie moeten kunnen delen die bij andere actoren beschikbaar is.

Betere en tijdige communicatie van wetgeving

- Volgehouden aandacht voor de leesbaarheid en kenbaarheid van de regelgeving en voor de opmaak en verspreiding van aanvullende communicatie op maat van de specifieke doelgroepen (bv. schema's, toegankelijke brochures en publicaties, apps, …).
- Zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving.
- Zorgen voor een 'nieuwe regels app' met een alertfunctie waarmee doelgroepen kunnen aangeven van welke wetswijzigingen en nieuwe regels zij op de hoogte gehouden willen worden.
- Voor inwerkingtredingsdata van wetgeving uitgaan van een beperkt aantal referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester, of voor onderwijs 1 september), zonder dat die verplicht zijn.
- Overleg voeren met de federale overheid en de andere gewesten en gemeenschappen om te komen tot gemeenschappelijke referentiedata als vaste verandermomenten.
- Bewustmaking van alle actoren dat de datum van inwerkingtreding en de implementatietijd ertoe doet en ervoor zorgen dat dit een vast item wordt in de voorbereiding van regelgeving waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement, en waarover de betrokken doelgroepen (adviesraden, belangenorganisaties, deskundigen, brede consultaties…) worden geraadpleegd.
- Een referentietermijn hanteren van twee maanden als minimale invoertermijn, zonder dat dit verplicht is.

Cocreatie en gebruikersfeedback

- Gebruikers, gebruikerservaringen en -inzichten betrekken bij de vormgeving en verbetering van de publieke dienstverlening via instrumenten zoals 'service design' en 'life event scans'.

Digitale dienstverlening en digitaalvriendelijke regelgeving

- De lokale en federale besturen als volwaardige partner betrekken bij de digitaliseringsprojecten van de Vlaamse overheid. Diensten en infrastructuur aan die van andere overheden koppelen zodat gebruikers één publieke digitale dienstverlening ervaren.
- Via digitalisering zorgen voor vereenvoudiging en verlaging van de duurtijd van administratieve procedures
- Digitale dienstverlening die op elk ogenblik en vanop elke plek toegankelijk is. Loketten die state-of-the-art toepassingen gebruiken, met goed functionerende en interactieve mogelijkheden, die beschikbaar zijn op mobiele toepassingen en op het moment en de manier die de burger of de onderneming het beste uitkomen, ook na de kantooruren of tijdens het weekend.
- Digitaalvriendelijk maken van alle regelgeving door het gebruik van digitale informatie en communicatie toe te laten of op termijn te verplichten naar het voorbeeld van de 'transversale equivalentieregel' in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de bepalingen over 'verkeer langs elektronische weg' in de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht
- Nieuwe regelgeving zoveel mogelijk technologieneutraal, vanuit een functioneel standpunt, opmaken en niet vanuit bepaalde technologie.
- Bij digitale dienstverlening ook het correcte gebruik ervan faciliteren en garanderen voor iedereen. Naarmate de Vlaamse overheid radicaal digitaal wordt de consequenties van internettoegang als mensenrecht meenemen
- Processen van overheidsdienstverlening herdenken vanuit de behoeften en de beperkingen van de mensen die minder digitaalvaardig zijn volgens "Intuitive design".
- Aandacht voor informatieveiligheid om (privacygevoelige) informatie te beschermen tegen alle mogelijke vormen van onrechtmatig gebruik.

Automatische toekenning van rechten

- Verder zoeken naar toepassingen om sociale rechten automatisch toe te kennen.
- De technische belemmeringen die er vandaag nog zijn wegwerken
- Zolang een volledig automatische toekenning nog niet mogelijk is, systemen van halfautomatische toekenning gebruiken. Daarbij is het ook belangrijk om rekening te houden met de culturele achtergrond van de mogelijke gebruikers.

Open data

- Verder inzetten op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken.
- Ervoor zorgen dat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt
- Het hergebruik van data gemakkelijker maken.
- Rekening houden met de regels inzake privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie.

Transparante, onderbouwde en overlegde regelgevingsprocessen

- Ervoor zorgen dat de politieke besluitvorming steunt op degelijke, evidence based, input en analyses en transparante, open, kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen.
- Zorgen voor een rolverschuiving zodat ministers en kabinetten niet te snel zelf bezig zijn met hoe-vragen, met oplossingen uitdenken, met het operationele niveau. Zij moeten vooral de problemen en doelen scherp stellen waarvoor oplossingen moeten worden gezocht (de output definiëren) én de criteria aangeven waaraan oplossingen moeten voldoen. En vervolgens binnen die krijtlijnen ruimte creëren voor medewerkers en stakeholders om met goede oplossingen te komen.
- Stakeholders gepland en bewust betrekken bij alle fasen van een beleidscyclus en de dienstverlening (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie).
- Zorgen voor maatwerk, politiek commitment en een afsprakenkader voor overleg, consultatie en advies.
- Het gebruik van roadmaps en het respecteren van bepaalde transparantie- en consultatieprincipes verplichten.
- Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren om de nuttige inbreng in de beleidskeuzes te waarborgen.
- Er moet tevens voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en intern te overleggen.
- Transparante feedback is nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven.
- De naleving van de nieuwe richtlijnen voor een memorie van toelichting (met de standaardvragen van een goed besluitvormingsproces en m.a.w. van een reguleringsimpactanalyse) ernstig nemen.
- Conceptnota's gebruiken zoals initieel bedoeld: als basis voor dialoog en maatschappelijk overleg in een vroege fase van de besluitvorming, niet om een politiek akkoord in een vroege fase zonder inspraak vast te klikken.

Ex post evaluatie

- Meer aandacht en ruimte voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'…).
- Ervoor zorgen dat (goede) evaluaties doorwerken in het beleid en eventueel aanleiding kunnen geven tot beëindiging van voorbijgestreefd beleid en tot verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving.
- Ex post evaluaties op niveau van individuele beleidsinstrumenten maar ook op niveau van het samenspel tussen diverse ingezette instrumenten.

- Betere opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk via een periodieke bevraging van de doelgroepen. Digitale mogelijkheden gebruiken om zo'n bevragingen te organiseren en te integreren in de ondernemers- en burgerloketten.
- Ervoor zorgen dat burgers en ondernemers weten waar ze terecht kunnen indien zij concrete belemmeringen willen melden.
- De informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht en de Vlaamse bestuursrechtscolleges organiseren.
- Ervoor zorgen dat problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post beter worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.
- Jaarlijks of elke twee jaar een 'verslag over de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving' met samenvattende beleidsinformatie worden opgenomen over een aantal indicatoren, over de moeilijkheden die werden vastgesteld bij de toepassing of de interpretatie van de wetgeving en een of meerdere capita selecta.
- Een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda in elk beleidsdomein.
- Inspraak van de stakeholders (via de adviesraden) bij de bepaling van de onderzoeksthema's en de formulering van de relevante onderzoeksvragen.
- Een betere ontsluiting van de onderzoeksresultaten en kwaliteitscontrole op uitgevoerde onderzoeken en evaluaties.
- Een publieke databank met alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde én lopende) en beleidsgerichte, niet-technische syntheses
- Een beleid rond evaluatiebepalingen in regelgeving.
- Juridische-technische evaluaties en codificaties van regelgeving.

Beleidsdata en big data

- Een datacollectie- en big data strategie voor het ontwikkelen, onderling linken en gebruiken van beleidsdata.
- Werken aan één geïntegreerd databeheerssysteem waarop de databeheerssystemen van de diverse beleidsdomeinen, beleidsniveaus en andere relevante data-beherende actoren kunnen inhaken.
- Investeren in data-analyse.
- Bij de ontwikkeling van applicaties die gebruikt worden in de digitalisering op voorhand nadenken over mogelijkheden om de verzamelde data te gebruiken voor beleidsdoeleinden.
- Gemakkelijker beschikbaar maken van bestaande data voor wetenschappelijk onderzoek en de vlotte toegang door de overheid tot datasets van onderzoek dat door de overheid werd gefinancierd.

Structurele aandacht voor innovatie en toekomstbestedigheid

- Het belang van innovatie beter aan bod laten komen bij de totstandkoming van wetgeving en door de inzet van wetgevingsinstrumenten die toekomstbestendigheid bevorderen.
- Inzet van zgn. 'innovation deals' om na te gaan waar er barrières zijn in de regelgeving, maar ook waar er door interpretatiefouten ingebeelde obstakels zijn.

Flexibele en adaptieve regelgeving en niet-dwingende beleidsinstrumenten

- Instrumenten verkennen en waar nuttig toepassen die wetgeving flexibeler, toekomstbestendiger en innovatievriendelijker kunnen maken.
- Experimenteren met flexibele en adaptieve regelgeving.
- Regelgeving minder gedetailleerd is en technologieneutraal formuleren.
- Gebruik van doelregelgeving (prestatie of outcome gebaseerde standaarden, zorgplichten, …) waar zinvol promoten
- Systemen van 'right to challenge' toelaten.
- Meer gebruik maken van niet dwingende beleidsinstrumenten.

Experimentele regelgeving en regelluwe zones

- Een beleids- en juridisch kader uitwerken voor het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones.

Integrale handhaving promoten

- De onderdelen van een goed handhavingsbeleid in een aantal principes vastleggen die deze kenmerken concretiseren zodat de handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord.
- Niet-overlappend handhaven en inspecteren
- Sterk analoge inspectietaken bundelen
- Coördinatie van inspecties realiseren en de controle-activiteiten beter afstemmen.
- Een doorgedreven informatie-uitwisseling over de planning en resultaten van inspecties
- Afstemming met lokale of federale toezichtsdiensten.
- Tijdig informeren van de gecontroleerde personen en ondernemingen over de controleresultaten en de eraan gebonden gevolgen.

Risico- en outcome gebaseerde inspecties

- Programmatorisch handhaven via een goede planning en programmering: risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen.
- Gebruik van een risicobenadering en risicoanalyses.
- De zgn. interventiepiramide meer te gebruiken als denkkader met het oog op proportioneel handhaven.

Informatie en expertise van handhavers beter benutten

- Meer aandacht voor de handhaafbaarheid bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.
- De terreinexpertise van toezichthouders ex ante meer benutten met het oog op het optimaliseren van de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving.
- Tijdige en kwaliteitsvolle consultatie van de doelgroepen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.
- Het eenvoudiger maken om problemen met de wetgeving die worden vastgesteld door handhavers ex post terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast.
- Onduidelijke of ingewikkelde wetgeving, vage formuleringen, tegenstrijdige bepalingen, …vermijden

Vergunningen, toelatingen en erkenningen

- De inzet van vergunningen, erkenningen en andere ex ante controle-instrumenten beter afwegen tegenover mogelijke alternatieven.
- Voor vergunningen en erkenningen een kennisnetwerk oprichten, goede praktijken delen en een echte projectwerking opzetten om bestaande vergunningen, erkenningen en toelatingen systematisch door te lichten en concrete verbeteringen aan te brengen.
- De ervaringen rond ‘versnelling van investeringen’, het decreet en de routeplanner voor complexe projecten en de integratie van de bouw- en milieuvergunning in een omgevingsvergunning benutten voor de verbetering van de procedures voor andere vergunningen.
- Een afwegingskader of checklist voor vergunningen en erkenningen opmaken.
- Bundeling van inhoudelijk samenhangende vergunningen of gelijksoortige procedures.
- Overwegen om vergunningen en erkenningen van onbepaalde duur in te voeren, gekoppeld aan een transparant en goed werkend systeem van periodieke evaluaties, inspraakmogelijkheden waar nodig en mogelijkheden tot bijstelling van de vergunning.
- Werken aan zo eenvoudig mogelijke procedures om een vergunning of erkenning te bekomen via een basisprocedure die afhankelijk van het type project kan worden verbreed met extra verplichtingen naar dossiersamenstelling, openbaarmaking, advisering ed. voor belangrijke zaken of worden afgeslankt bij kleinere aanvragen of wijzigingen op een wijze dat het geheel overzichtelijk en duidelijk blijft.
- Effectieve en efficiënte voorzieningen voor tijdige informatie en inspraak van belanghebbenden
- Vermijden of schrappen van bindende adviezen
- Goede motivering van beslissingen
- Een efficiënt systeem voor het tijdig en correct afhandelen van bezwaren en beroepen
- Maatregelen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken en termijnen te respecteren.
- Een oplossingsgerichte en samenwerkingsgerichte houding van overheden
- Een goede procesarchitectuur en procesorganisatie met professioneel projectmanagement,.
- Termijnen moeten zo kort mogelijk zijn maar voldoende om kwalitatieve besluitvorming mogelijk te maken
- Bindende termijnen in procedures voor advies en beslissingen moeten worden nageleefd en desnoods afgedwongen via een verplichte jaarlijkse rapportage aan het Vlaams parlement van de doorlooptijden en termijnoverschrijdingen, een verplicht terugkoppelingsmoment, een dwangsom, de aanduiding van 'vergunningenwachters', …
- Conflicten zoveel mogelijk vermijden door een goede procesarchitectuur en procesvoering met onder andere een tijdige betrokkenheid van derden en voldoende inspraakmogelijkheden.
- Vermijden dat conflicten die toch ontstaan juridisch worden uitgevochten via modellen van bemiddeling
- De uitspraakbevoegdheden van rechters verfijnen en uitbreiden als conflicten toch juridisch hun beslag moeten krijgen.
- Zorgen voor geïntegreerde constructieve en oplossingsgedreven adviezen van overheidsdiensten in plaats van de sectorale en soms onderling tegenstrijdige adviezen die telkens vanuit één specifieke invalshoek kijken.

Subsidies en fiscale instrumenten

- Het bestaande kennisnetwerk slimme subsidies verder zetten.
- Een grondigere evaluatie ex ante voor het doelgericht en selectief inzetten van subsidies en fiscale maatregelen
- Zorgen voor systematische doorlichting van bestaande subsidies op effectiviteit (outcome) en efficiëntie, meeneemeffecten en Mattheuseffecten.
- Afzonderlijke premie- en subsidiestelsels die eenzelfde of samenhangend doel beogen op mekaar afstemmen of integreren.
- Verzekeren dat wie er recht op heeft daarvan ook op de hoogte is en er gebruik van kan maken, via actieve communicatie bij de bekendmaking van de maatregel op maat van de diversiteit en de specificiteit van beoogde doelgroep, via begeleiding voor die doelgroepen die het nodig hebben, en via een automatische toekenning als de Vlaamse overheid over de nodige informatie beschikt of kan beschikken.
- Afstemming van de aard van de subsidie op de kenmerken van de doelgroep, bijvoorbeeld om pre-financieringsproblemen te vermijden.
- Een zo eenvoudig mogelijk aanvraagproces
- Een eenvoudige wijze van indienen van een subsidieaanvraag, ook digitaal, met eenvoudige formulieren, zonder toevoeging van meerdere kopieën of van documenten of informatie waarover de overheid al beschikt,

- De stabiliteit van de digitale platformen verzekeren, zeker in periodes dat er druk 'verkeer' is wanneer een deadline nadert voor het indienen van aanvragen, dossiers of gegevens, zodat wordt vermeden dat crisiscommunicatie nodig is en deadlines moeten worden verlengd
- Transparante procedures en beoordelingscriteria en duidelijke communicatie en feedback na de beslissing
- Eenvoudige en klantvriendelijke bezwaar- en beroepsprocedure met duidelijke termijnen en zonder rechter- en partijsituaties,
- Zo eenvoudige mogelijke systemen van rapportering en verantwoording waarbij de het principe van de eenmalige gegevensbevraging wordt gerespecteerd, er maximaal wordt aangesloten bij de timing en manier waarop begunstigden zelf hun administratie bijhouden en wordt nagekeken of het nodig is dat bewijsstukken effectief moeten aangeleverd worden of steekproefsgewijs/risicogebaseerd worden opgevraagd of ook ter plaatse ter inzage van de overheid kunnen worden gehouden gedurende een bepaalde tijd.

Europa

- Permanente aandacht voor en deelname aan de Europese besluitvorming met de bedoeling op erop te wegen voor de dossiers die ertoe doen.
- Een beter stroomlijnde inzet van het bestaande 'instrumentarium' (DiV, SOIA, PV-VV, VLEVA).
- Voldoende vroeg actief zijn, in diverse stadia, ook via informele kanalen.
- De consultatie van sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders (en van het Vlaams parlement) bij de Vlaamse inbreng en standpuntbepalingen rond Europese dossiers beter uitbouwen.
- Ervoor zorgen dat de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen consequent, transparant, tijdig en correct gebeurt.
- De eventuele gevallen waarin zou worden beslist om Europese richtlijnen niet één-op-één door te vertalen in Vlaamse regelgeving op het vlak van het te bereiken resultaat nadrukkelijk motiveren (aan de hand van een instrument zoals reguleringsimpactanalyse).
- Voor de invulling van de vrijheid die wordt gegeven in veel Europese richtlijnen op het vlak de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt, ook kijken hoe andere landen dat doen en kiezen voor de meest doeltreffende en kosteneffectieve instrumenten.
- De nieuwe richtlijnen voor de inhoud van een memorie van toelichting bij een voorontwerp van decreet inzake goldplating ernstig nemen.

3.2 Voorstellen uit de praktijk

De onderstaande lijst bevat een reeks problemen en voorstellen die werden gesignaleerd. Telkens wordt het domein aangegeven waarop het betrekking heeft, wordt het probleem kort gesitueerd en wordt een oplossingsrichting aangegeven. Ze zijn ter informatie opgenomen, want ze hebben geen goedkeuringsproces bij de SERV doorlopen zoals de werkterreinen en aanbevelingen.

Algemeen regeringsbeleid

- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar gebiedsgerichte afstemming**. "Vandaag kan een gebrek aan samenhang worden vastgesteld tussen de diverse Vlaamse plannen en regelgeving die zich geografisch richten op een bepaald gebied (stroomgebiedsbeheerplannen, mobiliteitsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, havenbeleid, natuurinrichtingsplannen…). Er worden kansen tot afstemming gemist. Dit kan leiden tot heel wat (rechts)onzekerheid die bedrijfsontwikkelingen kan vertragen of zelfs hypothekeren. Oplossingsrichting: Vanuit het Vlaamse niveau moet daarom meer worden ingezet op een interbestuurlijk (hogere en lagere overheden) en beleidsdomein overschrijdend overleg voor de ontwikkeling van gebiedsprogramma's of gebiedsprojecten, gekoppeld aan de nodige afspraken over instrumenten en financiering."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar evaluatie en afstemming van definities voor maatschappelijk kwetsbare doelgroepen**. "Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 stelt vast dat binnen de sociale correcties in diverse beleidsdomeinen voor bepaalde maatschappelijk kwetsbare doelgroepen, de voorwaarden en criteria voor het bepalen van deze doelgroepen verschilt van regelgeving tot regelgeving. Zelfs binnen één domein is dat soms het geval, zoals bijvoorbeeld de afbakening van de kwetsbare doelgroepen voor sociale dakisolatie, energiescans, energielening, REG- en woonpremies. Die afbakeningen zouden geëvalueerd moeten worden en beter op mekaar afgestemd. Zo zijn de afbakeningen van kwetsbare groepen in het woonbeleid o.a. gebaseerd op het inkomen, terwijl dat niet zo is in het energiebeleid. Oplossingsrichting: Een harmonisering van de afbakeningen vermindert de complexiteit. Een herevaluatie van de afbakeningen is nodig om een armoedeval te vermijden en om de kwetsbare groepen beter te kunnen vatten. Nu zijn niet alle beschermde klanten in het energiebeleid kwetsbaar en omgekeerd zijn niet alle kwetsbare groepen beschermd. Daarbij moet er wel over worden gewaakt dat gerechtvaardigde verschillen in definities kunnen blijven bestaan als specifieke personen, gezinnen, groepen, … worden beoogd die anders uit de boot zouden vallen."

- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar gezamenlijke switchcampagnes voor energie, telecom, verzekeringen, …** "De Vlaamse regering en de VREG nemen regelmatig initiatieven om mensen ertoe aan te zetten om energieprijzen te vergelijken en indien nodig van gas- of elektriciteitsleverancier te veranderen omdat de financiële voordelen van het switchen voor gas of elektriciteit groot kunnen zijn (tot 700€ per jaar). Een algemene switchcampagne die focust op energie, telecom en verzekeringen is zinvol om ervoor te zorgen dat klanten prijsbewust kiezen. De situatie in de telecom- en verzekeringssector is immers vergelijkbaar met die in de energiesector met keuzechaos door ondoorzichtige concurrerende tarieven, producten en diensten. Kiezen tussen leveranciers en producten (vast, niet vast, groen, niet groen, ….) is moeilijk. Oplossingsrichting: breder opgezette switchcampagnes, in samenwerking met de federale overheid."
- **Algemeen beleid. Vraag naar eenmalig doorgeven van informatie bij adreswijzigingen**. "Voor heel wat overheidsdiensten en instellingen is de burger verplicht om adreswijzigingen door te geven. Denk maar aan de VDAB of de RVA wanneer men werkzoekend is. Omdat het voor de burger niet altijd duidelijk is welke instelling precies waarvoor verantwoordelijk is, maakt men niet altijd een onderscheid tussen dergelijke diensten en is de verplichting om meermaals adreswijzigingen door te geven voor elke instelling afzonderlijk een belangrijke administratieve last. Bovendien worden zo wel eens rechten misgelopen of begaat men ongewild overtredingen op regelgeving. Oplossingsrichting: wanneer de burger bij de gemeente een adreswijziging meldt, zou dit via de kruispuntbank automatisch aan alle relevante overheidsdiensten moeten worden doorgegeven. Eén keer melden volstaat dan. In een eerste fase kan dit gebeuren tussen verwante diensten zoals VDAB, OCMW, RVA, en in een latere fase uiteindelijk voor alle relevante overheidsdiensten (deze die een verplichte melding van adreswijziging vragen)."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar afstemming met de federale overheid rond digitale ondernemingsloketten.** "De Kruispuntbank voor Ondernemingen heeft tot doel verschillende gegevens van ondernemingen op één centrale plaats te verzamelen. De KBO is als het ware de digitale identiteitskaart van de onderneming. Dat doel wordt echter nog niet bereikt. Oplossingsrichting: De KBO zou haar rol als 'identiteitskaart' van de onderneming volledig moeten kunnen waarmaken, zodat de KBO de 'unieke' bron van informatie kan zijn. De KBO zou ook het portaal moeten kunnen worden waarbinnen de onderneming zich kan richten tot de overheid voor de aanvraag van vergunningen, wijzigingen in de onderneming door te geven, … Kortom de KBO kan het unieke aanspreekpunt worden voor informatie over de onderneming en de unieke tool voor ondernemers om die informatie in te brengen. Op die manier wordt vermeden dat de ondernemer eerst een zoektocht moet starten naar de bevoegde dienst, diens contactgegevens, formulieren, … Dit betekent ook een digitalisering van de aanvragen en een uitgebouwde samenwerking met ondernemingsloketten."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar eenmalige gegevensopvraging bij overheidsopdrachten en structuurenquête.** "Onze bedrijven klagen dat zij in uitvoering van de wetgeving overheidsopdrachten gegevens en attesten, waaronder bedrijfsgegevens, RSZ, attesten ed moeten bezorgen die aantonen dat men aan de wettelijke criteria voldoet, terwijl deze gegevens door de betrokken overheidsinstanties zelf kunnen worden opgevraagd bij andere overheden. Hetzelfde geldt voor de jaarlijkse structuurenquête: ook hier moeten gegevens ingevuld worden die de overheid ook via andere bronnen kan raadplegen, o.m. de jaarrekeningen. Oplossingsrichting: Daadwerkelijke toepassing van het 'only once' principe."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar betere communicatie van regelgeving.** "Bij het opzoeken van antwoorden op vragen (in allerlei situaties) komen mensen op internetsites van de overheid veel informatie tegen. Maar die is zo geconstrueerd dat je zelden antwoorden krijgt als je verschillende parameters probeert te combineren. Concreet: ik wil verhuizen, welke administratieve verplichtingen zijn er dan allemaal? Waar moet ik op letten? Op websites vindt men antwoorden, maar die zijn voor mensen die dat maar enkele keren zo'n situatie meemaken heel ingewikkeld. Oplossingsrichting: regels/procedures moeten geschreven zijn in of omgezet worden naar begrijpbare taal. Het betekent ook een concreet antwoord geven op een concrete vraag (geen doublure van de regelgeving). Daarnaast is er extra ondersteuning nodig. Dat betekent een helpdesk, een online coaching, een intelligente zoekmachine (die at random is ingesteld, met dynamische zoektermen). In Vlaanderen is er wel het 1700 maar dat nummer is relatief onbekend. Voor sommige mensen met een handicap is een alternatief contact nodig, voorbeeld doven en slechthorenden die werken met Vlaamse Gebarentaal (het project online gebarentaal kan daarvoor een oplossing geven, maar werd enkel uitgewerkt in welzijn, terwijl er nog andere domeinen zijn). Ondersteuning moet dus over alle domeinen heen werken, en niet alleen in een beperkt aantal domeinen. Hier botst men voortdurend op de financiering. Die is per domein geregeld, en als iets over domeinen heen moet werken dan geeft a.h.w. niemand thuis."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar één centraal aanspreekpunt.** "Koepels en federaties melden dat (zelfs) zij naar aanleiding van de uiteenlopende vragen die zij van hun leden krijgen niet altijd correct kunnen informeren of doorverwijzen, door de complexiteit en diverse overheden die bevoegd zijn (Vlaams, federaal, lokaal, soms provinciaal). Oplossingsrichting: zij zijn vragende partij voor één centraal aanspreekpunt waar zij zich kunnen wenden met algemene vragen voor hun leden, en die hen kunnen doorverwijzen naar de juiste instanties of Gewest. De bestaande informatiekanalen lijken onvoldoende bekend of niet altijd te kunnen helpen."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar betere communicatie van regelgeving over vrijwilligerswerk.** "Om de toegang tot het vrijwilligerswerk te faciliteren, zowel voor de bestaande als voor potentiële vrijwilligers en

organisaties, moet er gewerkt worden aan een minder versnipperde informatiedeling. De informatie en communicatie op maat van verschillende doelgroepen moet worden verstrekt. Er is ook een duidelijke rolverdeling nodig tussen het lokale en Vlaamse niveau nodig, zonder teveel in versnippering te vervallen. Minder versnipperde informatie mag niet betekenen dat er geen informatie of communicatie op maat van specifieke doelgroepen meer mogelijk is. Er moet gepaste aandacht gegeven worden aan een volgehouden en gediversifieerde communicatie over de meerwaarde van vrijwilligerswerk (voor de vrijwilliger zelf, de organisatie en de samenleving), over de verschillende vormen van vrijwilligerswerk en over de geldende rechten en plichten, aangepast aan de doelgroep(en) die men wil bereiken."

- **Werk en sociale economie. Vraag naar ondersteuning bij digitale dienstverlening.** "Overheidsdiensten beperken delen van hun dienstverlening meer en meer tot een digitaal luik. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting bij VDAB om een e-mail adres te hebben als werkzoekende. Niet alleen zijn er mensen voor wie deze digitale vaardigheden niet evident zijn, de overheid maakt meestal ook geen onderscheid in het niveau van digitale vaardigheden die nodig is. Zo is kunnen werken met e-mail of Facebook nog niet hetzelfde als tax on web kunnen invullen of Mijn Loopbaan up to date houden. Deze digitale administratie kan dus voor heel wat mensen een drempel op zich worden. Oplossingsrichting: Daar waar de overheid digitale dienstverlening de voorkeur geeft, moet deze ook het correcte gebruik ervan faciliteren en garanderen. Concrete toepassing van dit principe zou dan bv. zijn dat als VDAB e-mail en Mijn Loopbaan verplicht stelt, dit ook betekent dat alle werklozen toegang krijgen tot het internet alsook indien nodig het aanleren van het vereiste niveau van digitale vaardigheden verzekerd wordt."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar harmonisering en verdere digitalisering van de informatiestroom bij notarissen.** "De gegevensuitwisseling tussen de overheid en de notaris kan veel beter. De notaris is verplicht om bv. bij een verkoopakte de fiscale en sociale schulden op te vragen en deze te betalen met de ontvangen verkoopprijs. De uitwisseling van gegevens gebeurt volledig elektronisch behalve voor de steden/de gemeenten en de provincies waar de notaris telkens aangetekend schrijven zowel naar de gemeente als naar de provincie van de ligging van het goed als naar de gemeente(s) en de provincie(s) waar de verkoper(s) hun verblijfplaats of maatschappelijke zetel hebben. De verzending van al deze aangetekende brieven is een grote administratieve last. Oplossingsrichting: De sleutel ligt in uniforme regeling van alle mogelijke informatieverplichtingen inzake transactie van vastgoed. Momenteel zijn deze informatieplichten verspreid over diverse decreten, en gelden er verschillende tijdstippen, waarop de informatieplichten gelden. Net zoals het harmoniseringsdecreet voor de voorkooprechten de juridische basis was voor de oprichting van het e-voorkooploket, kan een harmoniseringsdecreet inzake de informatieverplichtingen de rechtsgrond zijn waarop een percelendatabank kan worden gebaseerd, aangezien dan een uniek loket ter beschikking is. Door het ontsluiten van de vastgoedinformatie zal zowel het aanvragen als het bekomen van de informatie elektronisch kunnen verlopen hetgeen een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging voor de overheidsdiensten betekent. Het verhogen van de rechtszekerheid door het beschikken over correcte authentieke geo-data m.b.t. vastgoedinformatie, ten behoeve van overheidsprocessen is een andere doelstelling.
- **Algemeen regeringsbeleid: Vraag naar aandacht en ruimte in regelgeving voor meer collectieve aanpakken.** "Regelgeving moet meer dan vandaag technologische en sociale innovatie stimuleren, nieuwe ideeën en experimenten de ruimte geven en gewenste transities ondersteunen (en niet belemmeren). Zo zijn bijvoorbeeld veel regelgeving, steunprogramma's e.d. vandaag gericht op individuele gezinnen, bedrijven, installaties, gebouwen… terwijl er een groeiende nood is aan een meer collectieve aanpak die belangrijke schaalvoordelen kan opleveren en nieuwe oplossingen mogelijk maakt (bv. aanpak op wijkniveau, sectorniveau, groepsniveau…). Oplossingsrichting: meer aandacht en ruimte in regelgeving voor collectieve aanpakken."
- **Algemeen regeringsbeleid. Vraag naar transparante periodieke terugkoppeling van de vaststellingen van de Vlaamse bestuursrechtscolleges naar het beleid**. "Het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges bevat vandaag enkel de bepaling dat er een jaarverslag met een overzicht van de activiteiten (en evt. voorstellen om de werking van de Vlaamse bestuursrechtscolleges te verbeteren) aan het Vlaams Parlement moet worden bezorgd. Oplossingsrichting: Dit zou uitgebreid kunnen worden naar een verplichting om ook te rapporteren over de regelgeving die tijdens het voorbije jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd."
- **Algemeen regeringsbeleid. Digitalisering van informatiestromen en eenmalige gegevensopvraging in samenwerking met lokale besturen.** "Kermissen worden georganiseerd door steden en gemeenten. Om als ondernemer te voldoen aan de voorwaarden om een standplaats in te nemen, moet men beschikken over allerlei attesten. Men spreekt dan over o.a. een risicoanalyse van de attractie, keuringsattest brandblusser, verzekeringsattest, keuring elektrische installatie, machtiging als werkgever, enz. De administratieve lasten om deze attesten bij de gemeenten te laten geraken kunnen verminderd worden. Vandaag vragen sommige gemeenten de attesten op bij inschrijving, andere bij de opbouw zelf. Soms worden ze aan het begin van het jaar gevraagd, terwijl de opbouw van de kermis pas in het najaar plaats vindt. Sommige willen de originele zien, andere zijn tevreden met een kopie. De ene gemeente vraagt de attesten per post, andere per email. Het gebeurt ook dat aanvragen digitaal dienen ingevoerd te worden op de website van een stad. Dan dienen de attesten geüpload te worden op die website… Door het feit dat de betrokken ondernemers rondtrekken en geen vaste bureau hebben, is het al een kunst op zich om deze attesten zelf zorgvuldig te verzamelen. De

bovengenoemde manieren om deze nadien te verspreiden is nog minder vanzelfsprekend. Oplossingsrichting: We zijn vragende partij om een centrale databank/website/kruispuntbank te ontwikkelen. Hier kunnen de ondernemers hun documenten dan één maal per jaar uploaden. Nadien kunnen deze door steden en gemeenten geconsulteerd worden."

- **Algemeen regeringsbeleid**. **Vraag naar meertalige attesten voor export.** "Ondernemingen die internationaal actief zijn en bv. willen meedoen aan buitenlandse overheidsopdrachten, moeten hiervoor soms diverse attesten voorleggen. Volgens de Vlaamse taalwetgeving mogen die enkel in het Nederlands worden uitgegeven. De onderneming moet de attesten bijgevolg beëdigd laten vertalen en legaliseren. Nochtans zijn er vandaag reeds uitzonderingen waardoor in sommige situaties meertaligheid is toegelaten. Sommige internationale rechtsregels of specifieke wetten schrijven voor dat bepaalde documenten in verschillende talen moeten worden opgemaakt (bv. internationaal rijbewijs). In dat geval heeft de internationale regel of specifieke wet voorrang. In toeristische centra mogen berichten en mededelingen die bestemd zijn voor toeristen opgesteld worden in minstens drie landstalen. Gebruiksinformatie op parkeerautomaten mag in meer dan één taal. De diensten moeten daarvoor wel de toestemming krijgen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht. Volgens de taalwetgeving is Vlaanderen dus in de mogelijkheid om via decreten aanpassingen te doen wat betreft de toegelaten talen voor bestuurszaken. Oplossingsrichting: De Vlaamse overheid zou de nodige stappen moeten zetten om de uitgifte van meertalige attesten nodig voor de export mogelijk te maken."

Onderwijs, welzijn en gezondheid

- **Welzijn en gezondheid. Vraag naar eenmalige inschaling in het kader van mantel- en thuiszorg.** "Bij het inschalen van de zorgverzekering ("Vlaamse zorgverzekering in het kader van mantel- en thuiszorg") wordt een vragenlijst gebruikt die identiek is aan de inschaling van "thuiszorg". Oplossingsrichting: Als er een inschaling voorhanden is met dezelfde parameters, dan zou één inschaling voldoende moeten zijn. De inschaling geeft dan recht op verschillende maatregelen. In een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering wordt hieraan tegemoet gekomen door een lijst aan bestaande inschalingen in het kader van andere zorg en tegemoetkomingen die gebruikt kan worden om deze premie toe te kennen (BELRAI, BEL, KATZ, medisch-sociale schaal …). Het blijft wel zo dat men zelf een aanvraag moet indienen bij de zorgkas omdat er geen automatische toekenning van rechten is.
- **Onderwijs, welzijn en gezondheid. Vraag naar hergebruik van gegevens studietoelagen en kinderbijslag**. "De Vlaamse Regering plant een integratie van studietoelagen en kinderbijslagen, zoals vermeld in de conceptnota groeipakket. Dit schept opportuniteiten voor administratieve vereenvoudiging. Oplossingsrichting: Door de inkanteling kan werk gemaakt worden van een hergebruik van gegevens over de gezinssamenstelling en de inkomens van de gezinnen en kan een verdere automatische rechtentoekenning verder vorm krijgen."
- **Welzijn en gezondheid. Vraag naar betere communicatie van regelgeving**. "De website rechtenverkenner.be, een initiatief van de Vlaamse overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, afdeling Welzijn en Samenleving, probeert een overzicht te bieden van alle bestaande rechten. Men kan die algemeen benaderen, maar ook via een bepaalde doelgroep, maar het lijkt wel een kopie van de regelgeving. Het is puur jargon en heel onoverzichtelijk. De zoekmachine die is geïnstalleerd op de website is heel statisch (het zoekproces moet je uitvoeren via een handleiding waarin erg strikt is beschreven hoe men dit kan doen, maar zo denken mensen niet over een vraag). Oplossingsrichting: er is een vertaalslag nodig van regels/procedures naar een begrijpbare taal. Daarnaast is er extra ondersteuning nodig bij gebruik van de website. Dus geen statische zoekfunctie, maar bv. een helpdesk, online coaching, intelligente zoekmachine (die at random is ingesteld, met dynamische zoektermen), …
- **Welzijn en gezondheid. Vraag naar betere communicatie van regelgeving over het mantelzorgplan**. "Het is belangrijk om naast de generieke communicatie rond verschillende aspecten van ook voldoende aandacht te geven aan een doelgerichte communicatie voor (potentiële) mantelzorgers met een beperkte administratieve geletterdheid en/of die behoren tot prioritaire kansengroepen zoals personen met een migratie-achtergrond, personen met een handicap of chronische ziekte, ouder wordende werknemers, (laaggeschoolde en NEET-) jongeren en mensen in armoede. Oplossingsrichting: we verwijzen hier, als voorbeeld, naar het communicatiedraaiboek dat werd opgesteld binnen het project "Aangepaste communicatie naar sociaal zwakke groepen" (http://www.communicerenmetarmen.be/)."
- **Welzijn en gezondheid. Vraag naar automatische rechtentoekenning.** "Personen met een handicap kunnen gebruik maken van een 'verhoogde tegemoetkoming' bij de aankoop vaan een Buzzy of Omni Pas. Hiervoor dienen ze jaarlijks opnieuw een aanvraag in te dienen, waarbij een hele reeks documenten moeten worden opgestuurd. Oplossingsrichting: het verlenen van dit sociaal tarief zou ook automatisch kunnen worden toegekend aan personen met een handicap. Dat gebeurde vroeger ook zo (toen ze nog konden rekenen op een gratis abonnement) op basis van de gegevens van de Kruispunt Sociale Zekerheid."
- **Welzijn en gezondheid. Vraag naar een centralisatiepunt voor wachtlijsten**. "Er is al lang een probleem van wachtlijsten in de kinderopvang en ouderenzorg. Zo staan mensen bijvoorbeeld vaak op meerdere wachtlijsten tegelijk. Oplossingsrichting: om een beter zich te krijgen op de omvang van deze wachtlijsten, is een centralisatiepunt voor wachtlijsten wenselijk. Zo kan de reële zorgbehoefte accurater worden ingeschat.

Mobiliteit en wonen

- **Mobiliteit. Vraag naar uniek vervoerbewijs.** "Momenteel moeten reizigers die gebruik willen maken van verschillende vervoersmodi, telkens naar andere loketten om vervoersbewijzen aan te kopen. Oplossingsrichting: Een uniek vervoersbewijs voor de verschillende vormen van openbaar vervoer (De Lijn, NMBS, TEC) is in de maak/operationeel, maar uitbreiding naar gedeeld vervoer (Villo, Vélo, Cambio,…) zou een grote administratieve vereenvoudiging voor de reiziger met zich meebrengen en de aantrekkelijkheid van alternatieven voor de wagen doen toenemen."
- **Mobiliteit. Vraag naar gegevensdeling voor de kilometerheffing**. "Voor de kilometerheffing moeten de bedrijven wanneer ze een voertuig aanmelden aangeven en bewijzen (via boorddocumenten) welke de euronorm en gewichtsklasse is van het voertuig in kwestie. Dit is een administratieve last omdat deze gegevens beschikbaar zijn bij de DIV. De reden die wordt aangehaald waarom er geen koppeling kan worden gelegd tussen de DIV en Satelic (het commercieel bedrijf dat instaat voor eigenlijke werking van de kilometerheffing) is privacy. Oplossingsrichting: Het zou eenvoudiger zijn indien de ondernemer bij het online registeren van een voertuig voor de kilometerheffing, de nummerplaat kan invoeren van dit voertuig en dan automatisch de euronorm en gewichtsklasse wordt weergegeven, de ondernemer moet dan alleen nog akkoord gaan met het voorstel dat hem wordt weergegeven. Een betere uitwisseling van gegevens kan ook ene belangrijke bron van informatie zijn voor het tegengaan van sociale dumping."
- **Mobiliteit. Vraag naar regulerend kader voor slimme stadslogistiek.** "Een aantal bedrijven wil zich engageren om in de economie van de toekomst een slimmere stadslogistiek te organiseren. Daarbij worden goederen aan de rand van de stad geleverd, gesorteerd en gebundeld en via CO2-neutralere vervoersmodi de stad binnengebracht. Dit kan worden gekoppeld aan een omgekeerde logistiek (reversed logistics) waardoor producten en onderdelen aan het einde van hun leven terugkeren naar de fabrikant of verwerker. Innovatoren in deze branche klagen over het gebrek aan een regulerend kader om dit mogelijk te maken. Oplossingsrichting: een regulerend kader voor slimme stadslogistiek."
- **Wonen. Vraag naar administratieve vereenvoudiging bij de verzekering gewaarborgd wonen.** "Wie een hypothecaire lening afsluit voor het kopen, bouwen of verbouwen van een woning, kan zich met de verzekering gewaarborgd wonen kosteloos verzekeren tegen inkomensverlies door plotse werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het aanvragen hiervan gaat echter gepaard met een zware administratieve procedure en is bovendien zeer weinig bekend onder de werknemers en veelal jonge gezinnen die een hypothecaire lening afsluiten. Oplossingsrichting: De verzekering gewaarborgd wonen zou automatisch kunnen worden toegekend aan alle werknemers die voldoen aan de voorwaarden op het gebied van de lening zelf, de woning, de job en het inkomen."

Economie en Werk

- **Werk en sociale economie. Vraag naar communicatie van regelgeving.** "Tijdelijke werkervaring is een dossier met meerdere werven (conceptnota's, decreten, BVR's die bovendien ook nog eens op verschillende fora worden besproken) en een hele historiek. In zo'n gevallen is het wenselijk om die regelgeving te consolideren in een bevattelijke en duidelijke synthese die op de eerste plaats voor het betrokken werkveld maar eigenlijk voor elke lezer inzicht geeft in de historiek, de initiële en later gewijzigde/toegevoegde doelstellingen en de achterliggende logica, visie en argumentatie bij het nemen van beslissingen. Ook de verschillende werven binnen een dossier moeten duidelijk zijn: de (samenhangende) decreten, uitvoeringsbesluiten, conceptnota's, VDAB-tenderdossiers enz. Oplossingsrichting: op de website van het departement WSE zou een duidelijk overzicht van deze verschillende werven met onderliggende linken kunnen worden opgenomen."
- **Werk en sociale economie. Welzijn en gezondheid. Vraag naar actieve gestroomlijnde informatieverstrekking over verlofstelsels.** "Er bestaat gedetailleerde regelgeving rond verschillende verlofstelsels (tijdskrediet, zorgverlof, opleidingskrediet, ouderschapsverlof, palliatief verlof...) en wanneer deze mag opgenomen worden. Burgers zijn hier echter onvoldoende van op de hoogte. Voor gedetailleerde informatie doen werknemers vaak een beroep op de vakbonden. Dit doet men echter alleen bij een concrete vraag of acute situatie. Oplossingsrichting: de overheid zou een digitaal overzicht op hoofdlijnen kunnen voorzien van rechten op verlofstelsels waarover men nog beschikt, en dit periodiek actief bezorgen als ene vorm van persoonlijke dienstverlening (digitaal en evt. ook per brief, cf. My pension). "
- **Economie: vraag naar ex post evaluatie instrumentarium investeringsmaatschappijen**. "Met hun instrumenten Vlaamse investeringsmaatschappijen zoals PMV, VPM en LRM spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van onze economie. Ze investeren grote sommen overheidsgeld. Zij moeten interveniëren op een afgebakend speelveld in Vlaanderen conform de Europese staatssteunregels. Oplossingsrichting: Om te vermijden dat de overheid de investeringsvehikels voor om het even welke beleidsoverweging inschakelt, dient hun actieradius duidelijk te worden afgebakend. Het definiëren van het speelveld bevordert de transparantie, coherentie en doelmatigheid van het overheidsoptreden en vergemakkelijkt de responsabilisering tegenover de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement. Dit speelveld is geen constante zodat de Vlaamse overheid zich op regelmatige tijdstippen moet bezinnen over de investeringspolitiek die zij via haar investeringsmaatschappijen

wil voeren en nagaan of de investeringsmaatschappijen met hun instrumenten nog inspelen op de leemtes en behoeften waarvoor ze werden opgericht."

- **Economie: monitoring en ex post evaluatie KMO-portefeuille**. "In 2015 werd de KMO-portefeuille hervormd naar twee complementaire subsidie-instrumenten: enerzijds een vereenvoudigde KMO-portefeuille gericht op ondernemerschapsbevordering via opleiding en advies en anderzijds een KMO-groeisubsidie ter ondersteuning van KMO's met groeiambities. Er moet tijdig worden nagedacht over hoe de hervormde KMO-portefeuille in al haar aspecten (inclusief de deelaspecten opleiding en advies) alsook de KMO-groeisubsidie in de toekomst zal worden geëvalueerd en opgevolgd. Evaluaties uit het verleden kunnen namelijk belangrijke leerprocessen bieden om de regelgeving te optimaliseren. In dat verband kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat tot dusver de pijler 'advies' geen gelijkaardige evaluatie heeft ondergaan als de pijler 'opleiding'. Oplossingsrichting: tijdig ex post evaluaties plannen en organiseren."
- **Economie. Vraag naar onderzoek naar belemmeringen in de regelgeving voor de circulaire economie.** "Het huidige economische systeem is ingericht volgens de eisen van de lineaire economie. Dat geldt voor wet- en regelgeving alsook voor de financiële en fiscale prikkels die het handelen van economische actoren sturen. Bedrijven die circulair ondernemen, staan daardoor op een achterstand omdat hun (potentiële) verdienmodellen vaak niet passen in het dominante systeem. Oplossingsrichting: onderzoek naar belemmeringen in de regelgeving voor de circulaire economie. Buitenlands onderzoek kwam tot het volgende lijstje: Mededingingsbeleid op kan gespannen voet staan met samenwerking tussen bedrijven voor optimaal gebruik van elkaars reststromen; afval is geen grondstof Afvalwetgeving bemoeilijkt inzameling en grensoverschrijdend vervoer van afval voor circulair gebruik; de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen belemmert internationale handel in waardevolle secundaire afvalstoffen; de hoge belasting op arbeid maakt arbeidsintensieve circulaire activiteiten duur; maatschappelijke kosten van grondstoffen en materialen worden onvoldoende in marktprijzen verdisconteerd; In een circulaire economie zullen huur- en leaseconstructies toenemen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de juridische eigendom; koop- en huurregels voorzien in afschrijving zonder restwaarde, terwijl het restproduct nog economische waarde vertegenwoordigt."

Energie en milieu

- **Energie. Vraag naar ex post evaluatie van de ingezette instrumenten voor energiearmoede.** "Het federale en Vlaamse energiebeleid bevatten een uitgebreide set aan maatregelen om energiearmoede aan te pakken, zoals sociale maximumtarieven voor elektriciteit en gas, verwarmingstoelagen uit het sociaal stookoliefonds, REG-premies voor kwetsbare doelgroepen, sociale dakisolatieprojecten en sociale verhuurkantoren voor private huurders, energiesnoeiersprojecten, renteloze energie-energieleningen, etc. Het Vlaamse systeem van sociale openbare dienstverplichtingen behoort zelfs tot de meest uitgewerkte in Europa. Ook het Vlaamse armoede- en woonbeleid voorzien maatregelen om (energie)armoede te bestrijden door het wooncomfort en de energieprestaties van de woningen van kwetsbare groepen te verbeteren. Heel wat gemeenten, provincies en organisaties hebben acties opgezet in de strijd tegen energiearmoede. Toch slagen de meeste maatregelen slagen er niet in de doelgroepen voldoende te bereiken. Heel wat subsidies en tegemoetkomingen worden niet opgenomen of worden opgenomen door doelgroepen die het minder nodig hebben. De beperkte uptake van maatregelen door kwetsbare groepen kan worden toegeschreven aan onwetendheid of een gebrek aan informatie van de potentieel rechthebbende, de complexiteit van de wetteksten en regelingen, het stigma of de context die soms weinig uitnodigend is voor rechthebbenden om een tegemoetkoming aan te vragen. De voorwaarden om het recht te verkrijgen worden als stigmatiserend ervaren, en het marginaal voordeel dat aan de diverse versnipperde maatregelen afzonderlijk verbonden is. Oplossingsrichting: stroomlijning en ex post evaluatie van het instrumentarium."
- **Energie: vraag naar ex post evaluatie van de EPB-regelgeving**. "Er is meer aandacht nodig voor de impact van de EPB-eisen op betaalbaarheid van wonen, bouwen en renoveren en op de woningmarkten. Zo zijn er aanwijzingen dat de stijgende kostprijs van nieuwbouwwoningen door de strenger wordende energieprestatie-eisen de betaalbaarheid van bouwen aantast en de vernieuwingsgraad van het (overige) gebouwenpark afremt . De EPB-eisen verhogen de investeringskosten en laten niet toe om de woning gespreid over meerdere jaren af te werken. Daardoor zou het voor steeds meer doelgroepen onmogelijk worden om te bouwen, zeker ook gezien de hoge grondprijzen. Meer gezinnen zijn daardoor bijkomend op de koopmarkt aangewezen waar er in de modale segmenten reeds schaarste is en de toenemende vraag de woningprijzen verder opdrijft. Daardoor slinkt het resterend budget voor de renovatie van de woning. De slechtste woningen blijven daardoor langer in gebruik met uiteindelijk een pervers effect op het totaal energieverbruik. De vraag rijst wanneer op macroschaal de extra besparingen bij nieuwbouwwoningen (die zich weliswaar op microschaal terugverdienen bij degenen die nog kunnen bouwen) teniet gedaan worden door de effecten op de koopmarkt en de verminderde of vertraagde renovatiesnelheid bij de rest van het gebouwenpark. Oplossingsrichting: Het aantal en de hoogte van de EPB-eisen, die nu louter bepaald worden vanuit het micro-economisch optimimum, moeten dus met een macro-perspectief herbekeken worden. Daarbij mogen de eisen voor nieuwbouw niet zonder nadere aftoetsing doorgetrokken worden naar de renovatie van het bestaande gebouwenpark."

- **Milieu. Vraag naar aanpassing van de recyclagewetgeving.** “Slechts 1 % van kritieke materialen wordt gerecycleerd. Dit komt omdat de huidige recyclagedoelstellingen in de regelgeving voor afgedankte elektrische en elektronische apparaten, batterijen en afgedankte voertuigen is geformuleerd op basis van gewicht: een puur kwantitatieve doelstelling die de winning van kritieke materialen eerder tegenwerkt dan aanmoedigt. Oplossingsrichting: de doelstelling zou meer kunnen worden afgestemd op de waarde van de te recycleren grondstoffen dan het gewicht van het apparaat/auto/batterij. Meer algemeen is de vaststelling dat de recyclagewetgeving gericht is op zoveel mogelijk afval gescheiden inzamelen en verwerken. De focus op tonnage, de hoeveelheid afval, leidt de aandacht af van de kwaliteit van de recyclage. Als er vele tonnen afval ingezameld worden die daarna laagwaardig worden ingezet (downcycling) en de overheidsaanpak erop gericht is dit te belonen, is dat geen stimulans om extra inspanningen te leveren voor upcycling (het hoogwaardig terug inzetten van grondstoffen en materialen).”
- **Energie. Vraag naar administratieve vereenvoudiging en ruimte voor innovatie in de regelgeving.** “Twee naburige bedrijven willen samen investeren in een windmolen. Ze willen die plaatsen op het terrein van bedrijf A, de geproduceerde windenergie moet dienen voor bedrijf A en B. Als de windmolen op de site van bedrijf A staat dan moet bedrijf A zich in principe laten vergunnen en registreren als volwaardig energieleverancier om de elektriciteit te kunnen delen met bedrijf B. Zich laten vergunnen en registreren als volwaardig energieleverancier is bijzonder complex en tijdrovend. De procedures en bureaucratie zijn overkill voor het simpele idee om samen energie op te wekken. Er is wel een uitzondering mogelijk voor een zogenaamde “directe lijn” tussen de windmolen en het terrein van de buurman, maar in de praktijk wordt de aanvraag voor de directe lijn meestal geweigerd omwille van risico’s voor het efficiënt gebruik van het openbare net. De intercommunales willen dat hun elektriciteitsnet maximaal gebruikt wordt. Eén van de argumenten om een directe lijn naar de buurman te weigeren is immers dat de distributienetbeheerderintercommunale daardoor inkomsten misloopt, want er worden geen distributienettarieven betaald op de elektriciteit die verdeeld wordt via de directe lijn. Oplossingsrichting: administratieve vereenvoudiging en ruimte voor innovatie in de regelgeving.
- **Milieu. Vraag naar integrale afweging in de omgevingsvergunning.** “De voorbije jaren vond een omvangrijke en belangrijke wetgevingsoperatie plaats m.b.t. de introductie van de omgevingsvergunning. Een sleutelelement voor het succes ervan is dat de betrokken overheden (vergunningverlenende en adviserende) zich klant- en oplossingsgericht opstellen. Eén aspect daarvan is de integrale afweging van verschillende milieu- en ruimtelijke aspecten in het kader van de beoordeling van een vergunningsaanvraag. Oplossingsrichting: Vermeden moet worden dat één minder belangrijk negatief element in het kader van een integrale afweging per definitie leidt tot een negatief advies. In dat geval wordt het “one-out-all-out” en wordt een belangrijke potentiële winst die de omgevingsvergunning kan bieden ernstig gehypothekeerd.”
- **Milieu. Vraag naar eenvormige definities en interpretaties van de afvalwetgeving in de EU.** Bijproducten of reststoffen van economische sectoren worden in het ene land als afvalstof aanzien, maar in andere landen als materiaal of grondstof. Het gevolg daarvan is dat als die bijproducten de grens oversteken, dus geëxporteerd of geïmporteerd worden, om verwerkt of bewerkt te worden in een ander bedrijf, de onderneming moet nagaan welke “einde-afvalcriteria” er in dat land gelden. Afhankelijk daarvan geldt er lichtere of zwaardere administratieve rompslomp met eventuele verplichte registraties, erkenningen, verklaringen of andere tijdrovende procedures. Dergelijke bureaucratie helpt de overgang naar een circulaire economie niet vooruit. De definitie van afvalstof is op Europees niveau vastgelegd, maar wordt in de verschillende landen en regio’s anders geïmplementeerd.

3.3 Voorbeelden ter illustratie

De onderstaande lijst bevat concrete voorbeelden ter illustratie van het advies. Het gaat niet om problemen of voorstellen, maar om voorbeelden uit de praktijk die bepaalde instrumenten en begrippen uit het advies kunnen verduidelijken of andere beleidsdomeinen kunnen inspireren.

Life event scans: voorbeeld ‘ik verbouw’

De Vlaamse overheid heeft intussen beperkte ervaring opgedaan met zgn. life event scans. Een life event scan bekijkt de interacties met de overheid maximaal vanuit het perspectief van de eindgebruiker in een bepaalde levensfase en dit los van bestuursniveau of entiteit.

Een voorbeeld is de life event scan ‘ik verbouw’. Voor, tijdens en na de verbouwing verschillende interacties tussen de bouwheer en de overheid en dit vanuit verschillende overheidsdiensten en ook over verschillende bestuurslagen heen. Zowel de lokale, de Vlaamse als de federale overheid zijn betrokken. De overheid vraagt diverse informatie op bij de bouwheer om een zicht te krijgen op wat deze nu precies uitvoert tijdens de verbouwing, welke materialen hij of zij gebruikt, of men zich houdt aan bepaalde normen die opgelegd zijn, men voldoet aan bepaalde voorwaarden om een premie te krijgen, enz. De resultaten van deze life event scan zijn veelbetekenend, zelfs enigszins onthutsend: tijdens het voortraject komt de bouwheer in aanraking met 6 verschillende contactpunten bij de overheid en moet hij

7 verschillende formulieren invullen, tijdens de verbouwing gaat het om 5 contactpunten en 4 formulieren en in het natraject met 6 contactpunten en 13 formulieren. In totaal gaat het om 12 verschillende contactpunten, 15 verschillende formulieren, 156 verschillende informatie-elementen en 17 bijlagen met plannen, attesten, facturen en foto's. Hij moet daarbij vaak dezelfde informatie geven, die deels al gekend is bij de authentieke bronnen van de overheid, die informatie is vaak ook zeer technisch, de regelgeving en formulieren bevatten verschillende begrippen en definities voor hetzelfde en diverse informatie wordt nog op papier gevraagd. Uit de procesanalyse van de life event scan blijkt dat een administratieve vereenvoudiging voor de verbouwer van 66% mogelijk is door het harmoniseren van definities, alleen relevante informatie op te vragen, informatie die beschikbaar is in authentieke bronnen te hergebruiken en informatiestromen te digitaliseren. De gebruikersinzichten leveren ook andere knelpunten op: zij wijzen o.a. op een gebrek aan duidelijk overzicht en inzicht in het bouwproces (welke rechten, verplichtingen en info over eigenlijke werken: "Ik wil niks missen van premies, maar je moet het overzicht van al die premies heel goed bijhouden en zien dat je niet te laat bent. Dit is erg ingewikkeld.", "Ik wist niet dat ik al mijn facturen moest bijhouden."), het gebrek aan een online tool om de administratie te verlichten ("Ik woon op een werf, hoe kan ik dan al die facturen mooi bijhouden? Die liggen overal in het rond: op de werf, in de auto, in dozen,… Ze inscannen en ergens online bijhouden, waar de overheidsdiensten ze dan kunnen afhalen, zou voor mij beter werken."), de nood aan neutraal renovatieadvies ("We hebben de indruk dat de ramenzetter enkel de duurste opties voordraagt. Moet dit echt? Is dat dan echt zo veel energiezuiniger?"), en de bezorgdheid om de juiste aannemer te kiezen en vertrouwen ("Eigenlijk heb je een soort van 'Tripadvisor' voor aannemers nodig, met scores en recensies van andere (ver)bouwers, om te weten wie je kan vertrouwen en wie niet.") en de rol van EPB- en veiligheidscoördinator die onduidelijk is ("Ik heb die van ons nog nooit gezien.").

Life event scans: voorbeeld 'ik krijg een kind'

Een andere, beperktere life event scan voor één gebruikersprofiel, ging over 'Ik krijg een kind'. Daaruit kwamen als knelpunten onder andere naar voor: de nood aan een duidelijker overzicht rechten en plichten en checklist wat te doen bij zwangerschap en geboorte dat alle informatie bevat en niet één aspect (nu is informatie te afhankelijk van de kennis van het contactpunt), de nood aan het reduceren van aantal contactpunten en een centraal (digitaal) platform om alle administratie op één punt te regelen; de onduidelijkheid over de beschikbaarheid kinderopvang en de beperkte capaciteit; de aanpak en klantentevredenheid van de mutualiteiten is verschillend maar worden ervaren als overheidsinstanties; het kraamgeld gaat gepaard met administratieve rompslomp en komt onlogisch over, de aangifte van een geboorte is geen eenduidig proces, noch digitaal noch schriftelijk waardoor er regelmatig fouten zijn, de formulieren van het lokaal bestuur aan de ouders zijn onduidelijk, …

Life event scans: voorbeeld 'ik ben chronisch ziek'

Een derde life event was 'Ik ben chronisch ziek'. Ook die was beperkt van opzet maar leverde niettemin op dat dat het Belgische wettelijke landschap voor chronische zieken zeer complex is en er veel diensten een rol spelen binnen de totale dienstverlening. Bovendien werd er aangeduid dat betrokken diensten verschillende definities en voorwaarden hanteren voor het aanduiden van een gelijkaardige doelgroep. De versnippering van het landschap en gebrek aan eenheid van beleid maken het voor chronische zieken moeilijk om hun weg te vinden. Vooral op het gebied van informeren is er nog veel aandacht nodig. Informatie is de toegangsweg naar zowat alle sociale voorzieningen en is daarom extra belangrijk. Dit geldt ook voor de maatschappelijk medewerkers in de partnerinstellingen die voldoende moeten op de hoogte zijn zodat ze hun taak zo optimaal mogelijk kunnen vervullen. Het hebben van een overzicht over wat er allemaal aan voorzieningen bestaat en waar men moet aankloppen zou hier al een grote hulp zijn zowel voor eindgebruikers als gebruikers. Goede communicatiekanalen zijn ook van belang voor een goede klantvriendelijkheid en de bereikbaarheid bij het beantwoorden van mogelijke vragen. Momenteel wordt er aangegeven dat informatie te verspreid is en dat deze vaak te vaag en gebrekkig. De communicatie vanuit de overheid moet verstaanbaar zijn voor iedereen ongeacht het opleidingsniveau of sociale achtergrond. Het taalgebruik is te bureaucratisch zijn en de opstelling van brieven is vaak verwarrend en overweldigend. Wat dat betreft zou er onderzocht kunnen worden hoe de opstelling en verwoording van de standaardbrieven aangepast kan worden zodat ze verstaanbaar en overzichtelijk zijn voor de ontvanger. Ook voor het opmaken van de formulieren zou er nagegaan moeten worden of alle gevraagde gegevens noodzakelijk zijn en of de vraagstelling duidelijk is voor de gemiddelde burger. Het succes van de automatische toekenningen bevestigt dat er veel voordelen zijn in gegevensdeling voor zowel overheid als burger. Om gegevensdeling mogelijk te maken is er nood aan een duidelijke definiëring van termen, diensten die een andere definitie hebben voor eenzelfde term of omgekeerd, die een andere term hebben voor eenzelfde omschrijving, kunnen hun gegevens niet uitwisselen omdat ze niet over hetzelfde praten. Het aflijnen van termen en gebruik van dezelfde termen zou als bijkomend voordeel hebben dat er minder verschillen zijn tussen de diensten over wie onder een term als persoon met beperking of chronisch zieke valt. Dat zou het voor burgers makkelijker maken om te weten wanneer iets van toepassing is op hen. Bij de verdere doorzetting van gegevensdeling moet wel aandacht gegeven worden aan de privacy van de burger en voor gegevensbeveiliging.

Doelregulering: voorbeeld kinderopvang

In het kader van een masterproef aan de UA (Elien Van Dyck, doelregelgeving en innovatie) werden interviews afgenomen bij onthaalouders en crèches. De resultaten tonen goed het potentieel en de uitdagingen van het gebruik van doelregulering.

Art. 25, eerste lid Vergunningsbesluit kinderopvang luidt: “De kinderen krijgen gezonde, gevarieerde en hygiënische bereide voeding en drank.” Dit is een doelvoorschrift omdat het zeer moeilijk is gedetailleerd weer te geven wat gezonde voeding inhoudt. De regelgever heeft daarom de verantwoordelijkheid bij de organisator willen leggen en hij heeft zeker ruimte willen geven voor het evolutief karakter van dit begrip.

Een voorbeeld van gedetailleerde regelgeving die werd geschrapt en vervangen door een doelvoorschrift, is eveneens te vinden in de kinderopvang. Oud art. 21 Vergunningsbesluit: “In de kinderopvanglocatie is er: 1° natuurlijk daglicht in de leefruimte, vermeld in artikel 14, eerste lid, 1°. De leefruimte heeft minstens één raam in een buitenmuur. De glasoppervlakte van de buitenramen in een leefruimte bedraagt samen minstens een twaalfde van de nettovloeroppervlakte van de leefruimte”. Nieuw art. 21 Vergunningsbesluit: “In de kinderopvanglocatie is er: 1° voldoende natuurlijk daglicht in de leefruimte”.

Een aantal respondenten die werden geïnterviewd in het kader van de masterproef erkent dat nog meer in de richting van doelregelgeving geëvolueerd kan worden omdat doelregelgeving aanzet tot meer innovatie. Handelingsvrijheid werkt innovatie in de hand en geeft zin tot innoveren. Innovatieve concepten moeten zich vandaag plooien naar de regelgeving en soms stuiten goede ideeën op ‘het zal weer niet mogen’. De overheid rijdt zich nu en dan vast in de details en verliest de doelen uit het oog, zo wordt gesteld. ‘Het lastig wanneer je verplicht wordt een wasbak in je woonkamer te installeren of je voldoet net niet aan 2,2 m plafondhoogte’. Zulke zaken hebben heel wat mensen doen stoppen. Zij zien doelvoorschriften ook als een van de mogelijke oplossingen om ervoor te zorgen dat regelgeving minder dient te worden gewijzigd. Evoluties kunnen dan worden bijgehouden zonder dat de regelgeving zelf moet worden aangepast en doelvoorschriften kunnen bestendiger zijn dan gedetailleerde normen. Er wordt echter ook aangegeven dat dat de vrijheid die er vandaag zeker al is, meer moet durven genomen worden en dat organisatoren van kinderopvang nieuwe stappen moeten durven zetten. Zo biedt iemand ondersteunende diensten aan zoals huiswerkbegeleiding, logopedie, een strijkdienst,… Anderen vinden dat vaak keuzemogelijkheden worden gegeven, maar dat de organisatoren niet voldoende worden ondersteund om deze werkelijk te benutten.

Er werd ook ingegaan op de vraag waar in deze sector van de kinderopvang wel en niet gedetailleerd moet worden opgetreden. Sommige respondenten zijn van mening dat een aantal administratieve zaken (bv. kindattesten) te gedetailleerd, te ingewikkeld en tijdverlies zijn. Gedetailleerde voorschriften voor bedden, brandveiligheid en risicoanalyse worden blijkbaar sneller aanvaard, zo blijkt. Organisatoren zijn geen experten in veiligheidsmateries. Regels in de infrastructurele en administratieve sfeer mogen daarentegen losser. Deze worden sneller als overbodig en ballast ervaren. Hetzelfde geldt voor het pedagogische beleid. Historisch gezien is kinderopvang ook opgevat als het ‘opvangen’ van kinderen, een mogelijkheid bieden aan ouders om te gaan werken en niet als pedagogische project. Thans wordt het pedagogisch beleid echter als zeer belangrijk naar voor geschoven, maar vertrouwt de overheid de sector nog niet voldoende om dit (volledig) los te laten. De sector wordt onvoldoende ‘klaar’ geacht om meer handelingsvrijheid met een gerust hart toe te kennen. Er worden nog wantoestanden vastgesteld, niet iedereen kan om met onzekerheid en het betreft een zeer diverse sector.

Toch is er een ‘middenweg’. De Vlaamse overheid (Zorginspectie en Kind&Gezin) heeft samen met vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector een handleiding opgesteld op basis van de regelgeving, een referentiekader en voorbeeld van invulling van de verschillende bepalingen uit de regelgeving (‘good practices’). Met kan het referentiekader gebruiken om een overzicht te krijgen van de regelgeving waarbij ook de doelstellingen van de artikels verduidelijkend kunnen werken. De wijze waarop men als organisator van kinderopvang voldoet aan deze regelgeving en aan de doelstellingen kan men zelf bepalen. Maar de tips en voorbeelden waarnaar verwezen wordt, kan men gebruiken als hulp, toetssteen of inspiratiebron over hoe men de toepassing van de regelgeving zou kunnen realiseren. Wanneer men hieraan voldoet, doet men het zeker goed, maar andere wijzen van uitvoering zijn toegestaan. Wel blijft het de verantwoordelijkheid van de organisator om zelf te bepalen op welke wijze hij ervoor zorgt dat voldaan wordt aan de regelgeving.

Het voorbeeld van de kinderopvang toont ook dat bij doelregulering het toezicht soms een lastige zaak kan zijn en een andere werkwijze vergt om te vermijden dat vooral bij kwalitatieve doelregulering er meer discussie en een hoge motiveringslast is. Normen zoals ‘voor verzorging is er een uitrusting die aangepast is aan het aantal vergunde opvangplaatsen’, ‘de organisator zorgt voor een veilige en gezonde omgeving’ en ‘de infrastructuur is geschikt om kwaliteitsvolle kinderopvang te organiseren’ zijn niet eenvoudig om te controleren. Veel hangt af van de formulering van de doelvoorschriften, zoals het woord ‘voldoende’. Men plaatst bv. een lichtkoepel in het dak voor ‘voldoende daglicht’, maar krijgt toch een negatief advies over de kwaliteit van de infrastructuur omdat de kinderen nooit naar buiten kunnen kijken. Soms hanteert Zorginspectie nog wel eens de oude striktere gedetailleerde normen, zo blijkt (bv. de ‘1/12e raamoppervlakte-norm’ om de discussie aan te gaan betreffende de term ‘voldoende’). Ook hier is de bovenvermelde handleiding nuttig om duidelijkheid en eenheid van beoordeling tussen de individuele inspecteurs te waarborgen, en te vermijden dat voorbeelden in de handleiding als een bindende invulling van de norm worden beschouwd. Zorginspectie doet naar verluidt ook inspanningen om controle aan te passen aan de principes van doelregelgeving. Zo wil men niet zomaar zeggen ‘dat is verkeerd’, maar ook duiden en een verhaal brengen. Men wil

een holistische benadering hanteren en meer kijken naar het doel in plaats van concrete acties. Men kijkt 'zit het hier goed' en stelt niet 'puntje x, y, z' afvinken voorop: "Oorspronkelijk ging de inspecteur voor het doelvoorschrift over de risicoanalyse met een checklist rond en hing een kabel los dan was dat een tekort. Dit zonder na te gaan wat de functie was en of er wel degelijk een risico bestond. Nu ligt de nadruk op inzicht in de risico's die zich op vele vlakken kunnen voordoen."

Doelregulering: voorbeeld eindtermen

In dezelfde masterproef werd nog een tweede voorbeeld bekeken.

In het onderwijs wordt gewerkt met eindtermen en ontwikkelingsdoelen (zie ook het lopende debat over de actualisering ervan). Dat is in principe een vorm van doelregulering: de einddoelen worden voorgeschreven, scholen en leerkrachten bepalen hoe ze te realiseren en dit versterkt door pedagogische vrijheid. Het idee is vanuit het eigen pedagogisch project en de eigen onderwijskundige opvattingen de doelen te realiseren. Minder details en meer algemene doelen zorgen voor meer vrijheid aan scholen om keuzes te maken en accenten te leggen. Ze laten ook toe om de einddoelen op een zeker abstractieniveau te formuleren zodat ze een langere houdbaarheid hebben. Voor bedrijven is het belangrijk dat leerlingen leren werken met soortgelijke machines en technieken waarmee bedrijven ook werken. Dat vergt algemenere eindtermen zoals "de leerling ontwikkelt de interesse om met actuele informatie over het beroep om te gaan" of "de vigerende normen in verband met veiligheid".

De doelen zelf mogen dan dus geen hindernis vormen door hun gedetailleerdheid of hoeveelheid. Voor de tweede en derde graad liggen bijvoorbeeld de te behandelen geschiedkundige perioden vast. Experten hebben het soms moeilijk bepaalde zaken die zij belangrijk vinden hun vak 'te laten vallen'. Bovendien is in de praktijk de geboden ruimte niet altijd vanzelfsprekend om in te nemen, zo blijkt, en leerkrachten zijn zich niet altijd bewust van de ruimte die er is. Want eindtermen worden omgezet in leerplannen die extra doelen mogen omvatten en vervolgens in handboeken. Voor een grotere afzetmarkt combineren de handboeken leerplannen waardoor extra doelstellingen worden opgenomen.

Doelen die keuzemogelijkheden laten zijn moeilijker te verwerken in leerplannen en handboeken, dus één en ander wordt dichtgespijkerd. Er ontstaan dan veel platgetreden paden en vasthouden aan een handboek stokt de creativiteit en vindingrijkheid. Het vergt dan professionaliteit en veel tijd en moeite om met de leerplannen en handboeken aan de slag te gaan en de ruimte die de eindtermen in theorie bieden op te zoeken. De lerarenopleiding zou hier volgens respondenten beter op moeten voorbereiden en scholen zouden leerkrachten hierin voldoende moeten ondersteunen.

Doelregulering: voorbeelden in de milieuwetgeving

De Vlaamse milieuwetgeving bevat talrijke gedetailleerde milieuvoorwaarden waaraan hinderlijke inrichtingen zich moeten houden. Doorheen de jaren is daarbij meer aandacht besteed aan de positieve en negatieve rol die milieuvoorwaarden kunnen spelen in het stimuleren van innovatieve oplossingen. Zo wordt bv. via het concept van de beste beschikbare technieken' geprobeerd om de vinger aan de pols te houden van de ontwikkelingen in de milieutechnologie, en werd een mechanisme gecreëerd om de milieuwetgeving daarop permanent af te stemmen. 'Best beschikbare technieken' is dus een voorbeeld van een dwingende norm die innovatie stimuleert en die momenteel in het milieurecht wordt toegepast. De best beschikbare technieken zijn de meest doeltreffende technieken om de nadelige gevolgen, bijvoorbeeld voor het milieu als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten, te voorkomen. Hierbij speelt de afweging tussen de kosten en de baten een rol. De keuze van deze norm leidt enerzijds tot flexibiliteit: wat de techniek is, is niet dwingend voorgeschreven, maar dát de overheid aanstuurt op de best beschikbare techniek is wel dwingend. De sector wordt gedwongen zich te vernieuwen zodra een nieuwe (best beschikbare) techniek tot stand komt.

Tegelijk is men zich ervan bewust geworden dat gedetailleerde milieuvoorschriften ook een belemmering kunnen betekenen voor nieuwe werkwijzen, technieken en activiteiten. Daarom is de milieuwetgeving op advies van de SERV onder andere een relatieve voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften opgenomen. Het decreet betreffende de omgevingsvergunning stelt thans: "Waar mogelijk geven de algemene en sectorale milieuvoorwaarden de concrete doelstellingen aan die de betrokkenen op de door hen te bepalen wijze moeten verwezenlijken. Zij kunnen ook aangeven welke middelen moeten worden aangewend. Waar mogelijk geven ze dan ook aan welk beschermingsniveau of welke doelstelling hiermee wordt nagestreefd." De milieuwetgeving bevat ook op diverse plaatsen de formulering 'tenzij anders bepaald in de milieuvergunning' waardoor in de vergunning ruimte wordt gelaten voor meer maatwerk door af te wijken van bepaalde algemeen of sectoraal geformuleerde milieuverplichtingen.

Right to challenge: voorbeeld uit de milieuwetgeving

Een 'right to challenge' geeft burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Een 'right to challenge' kan worden ingezet naast middelvoorschriften indien men aan het beleidsveld de mogelijkheid wil bieden om het doel waarvoor deze voorschriften in het leven zijn geroepen op een alternatieve wijze te bereiken. Degenen voor wie de wettelijke

regels gelden kunnen zelf kiezen of ze voor de 'veilige weg' kiezen van het middelvoorschrift of een innovatieve eigen weg. De kansen voor innovatie die dit biedt moeten wel opwegen tegen de extra toezichtslasten. Daarnaast moet de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond kunnen worden. Een 'right to challenge' kan in de praktijk in wetgeving op diverse manieren vorm worden gegeven, bijvoorbeeld met een ontheffingsmogelijkheid of een expliciete regeling in de wet.

Een voorbeeld is te vinden in de Vlaamse milieuwetgeving (VLAREM). Die bevat al langer een regeling waarbij hinderlijke inrichtingen een afwijking kunnen vragen van de algemene of sectorale milieuvoorwaarden die op hen van toepassing zijn. Deze zgn. individuele afwijkingsaanvraag komt neer op een soort 'right tot challenge'. De afwijking moet worden aangevraagd door de exploitant van de inrichting. Die moet de voorwaarden en de artikelen vermelden waarvoor de afwijking wordt aangevraagd, de technische redenen voor de afwijking, een voorstel van maatregelen die gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken, en een nota waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken. Het is de bevoegde minister die beslist over de afwijkingsaanvraag. Deze afwijkingen kunnen worden toegestaan voor maximaal twintig jaar, kunnen geen versoepeling inhouden van de toepasselijke emissiegrenswaarden (op enkele expliciet in de wetgeving opgenomen uitzonderingen na), moeten maatregelen bevatten die gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan de afwijking wordt toegestaan, en moeten beantwoorden aan de beste beschikbare technieken.

Een ander, soortgelijk voorbeeld is te vinden in het vroegere bodemsaneringsdecreet en het huidige bodemdecreet. Daar wordt gewerkt met algemeen omschreven verplichtingen, die geval per geval nader moeten worden uitgewerkt door de bodemsaneringsplichtige, waarna de OVAM zich uitspreekt over de conformiteit van de voorgestelde aanpak met de bepalingen van het decreet, zo nodig aanvullingen of wijzigingen oplegt aan het bodemsaneringsproject en een conformiteitsattest aflevert. Deze werkwijze laat veel ruimte voor maatwerk en toepassing van innovatieve oplossingen, op voorwaarde dat de bevoegde overheid daar voor open staat. De ervaring in de milieusector leert m.a.w. dat het ook een kwestie is van cultuur. Voor erkende bodemsaneringsorganisaties is de wetgeving expliciet opgenomen dat de Vlaamse Regering afwijkingen kan toestaan op een (groot) aantal decretale regels.

De positieve ervaring van het bodemdecreet was de inspiratie voor de Innovatieregiegroep 'Eco-innovatie' om een voor stel te formuleren voor het invoeren van een zogenaamd 'jokerartikel': 'Zeker in een complexer wordende maatschappij is het vrijwel onmogelijk om een regelgeving te maken die met alle mogelijke toekomstige ontwikkelingen, knelpunten en opportuniteiten rekening houdt. Ook al wordt het regelgevend proces zo goed mogelijk gepland, toch duiken later vrijwel steeds situaties op die niet voorzien waren. Vaak botst de burger of het bedrijf met een complex probleem of innovatief concept dan op de stelling "dura lex, sed lex" (de wet is hard, maar ze is wel wet): als de oplossing niet past binnen het reglementair kader, kan er geen toelating voor gegeven worden. Dit knelpunt werd ook onderkend bij het uitwerken van het bodemdecreet, en werd opgelost door het opnemen van Artikel 164 in het decreet. Dit artikel houdt in dat (mits op voorwaarde van een grondige motivatie) van de procedures van het bodemdecreet kan afgeweken worden waar nodig én dat een alternatief wordt voorgesteld. De motivatie impliceert dat wordt aangegeven waarom het noodzakelijk is om af te wijken van de decretale procedures en op welke wijze het alternatief de geest van de regelgeving respecteert. Aangezien deze regeringsbeslissingen vallen onder de openbaarheid van bestuur, kunnen de achterliggende documenten opgevraagd worden door derden, waardoor een controlemogelijkheid inherent is'. Op basis van de ervaringen binnen het bodemdecreet werden er drie belangrijke voorwaarden verbonden aan de succesvolle implementatie van het Jokerartikel.

Risico- en outcome gebaseerde inspecties: voorbeeld VHRM

De VHRM (Vlaamse Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu) is voorstander van risicogericht toezicht en programmatisch handhaven. Die hebben als doel om de middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten zodat het hoogste rendement kan worden behaald. Dit betekent onder meer dat handhaving vooral daar dient te worden ingezet waar hetzij overtredingen zouden kunnen verwacht worden of waar de schade bij een schending relatief groot zou kunnen zijn. Dat pleit er derhalve voor om bij handhavingsactiviteiten niet alleen reactief te handhaven (naar aanleiding van klachten), maar om ook op eigen initiatief van de toezichthoudende instantie, bijvoorbeeld op basis van een risicoanalyse een programma te ontwikkelen waarbij de handhavingsactiviteiten worden georganiseerd op basis van de verwachte risico's en de daaraan gekoppelde mogelijke voordelen van handhaving.

De Raad vraagt om de tendens tot risicogericht handhaven, die reeds werd ingezet bij diverse toezichthoudende instanties, wordt ondersteund. Een van de vaststellingen is bijvoorbeeld dat dat bij 77% van de in totaal 48.419 door de toezichthouders uitgevoerde milieuhandhavingscontroles in 2015 geen overtreding werd vastgesteld. Niettegenstaande het feit dat dit cijfer zou kunnen wijzen op een hoge nalevingsgraad en dat de aanwezigheid op het terrein van de toezichthouders ook zelf een effect heeft op het naleefgedrag, kan dit hoge cijfer van controles waarbij geen overtreding kon worden vastgesteld ook wijzen op een gebrek aan risicogerichte benadering en een gebrek aan doelgericht toezicht. Om de beperkte middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, wordt dan ook aanbevolen dat toezichthoudende instanties (nog meer) inzetten op een risicogerichte benadering.

Een voorbeeld (naast andere) van een agentschap dat hanteert in zijn handhavingsstrategie een programmatorische aanpak hanteert, is het Agentschap voor Natuur en Bos. Die aanpak omvat antwoorden op de vragen: hoe en met

welke middelen willen we het gedrag van de doelgroepen beïnvloeden en hoe kunnen we het gedrag van naleving verhogen (= preventie)? De eerste stap binnen programmatisch handhaven is het vaststellen waar de beleidsdoelen het meest worden bedreigd, met behulp van een risicoanalyse. Op basis van de impact van overtredingen op de natuurwaarde en het naleefniveau, is vastgesteld welke groepen het hoogste risico voor de natuur vormen. Aanvullend is gekeken naar de bestuurlijke en maatschappelijke gevoeligheid van overtredingen. De handhavingsinspanning kan op die manier gerichter en slimmer worden ingezet op de doelgroepen die het grootste risico vormen voor de natuur. De risicoanalyse bracht enkele prioritaire doelgroepen in beeld waarbij sommige gedragingen met hoog overtredingsniveau een hoge natuurimpact hebben en derhalve een groot risico inhouden. In een tweede stap gebeurt een verdere doelgroepanalyse bij een beperkt aantal prioritaire doelgroepen. Er wordt een tweesporenbeleid gevoerd waarbij enerzijds maximaal wordt ingezet op informatie en communicatie en anderzijds het afwegingskader aanmaningen/processen verbaal onverminderd wordt toegepast. De derde stap is een nieuwe interventiemix. De risicoanalyse en de doelgroepanalyse moeten leiden tot de een interventiestrategie die niet enkel weergeeft wat de prioriteiten zijn, maar ook op welke manier die prioriteiten op de meest efficiënte en effectieve wijze kunnen worden gehandhaafd. In de loop van de volgende jaren zal volgens ANB een verschuiving te zien zijn waarbij het aandeel van de programmatische interventies steeds verder toeneemt. Het toezicht wordt daarmee planmatig en effectief gericht op die aspecten die de meeste relevantie hebben voor de natuurwaarde. Het is achter niet de bedoeling dat er na verloop van tijd alleen maar programmatisch gestuurde, op de geprioriteerde doelgroepen gerichte interventies zullen zijn. Onwettige gedragingen van niet geprioriteerde doelgroepen worden niet gedoogd. De geprioriteerde doelgroepen worden evenwel programmatisch benaderd met een aanpak op maat. De niet geprioriteerde doelgroepen worden bv. reactief aangepakt, bijvoorbeeld op grond van meldingen of waarnemingen tijdens het toezicht.

Referenties

Audit Vlaanderen (2013). Thema-audit inspectie/handhaving, Globaal rapport. 11 maart 2013

BERR (2008). Regulation and innovation: evidence and policy implications, BERR Economics Paper, No. 4

Black, J. (2008). Forms and paradoxes of principles based regulation, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1267722, 1-36.

Blind, K. (2012). The impact of regulation on innovation, Onderdeel van The Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Intervention Project (funded by Nesta), Nest Working Paper No. 12/02, January 2012, http://www.innovation-policy.org.uk

CDA Wetenschappelijk Instituut (2011) Uit overtuiging – De ontregelde samenleving, Den Haag, september 2011, ISBN/EAN 978-90-74493-77-2

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

De Brabandere, Adri (2016). Filosofische reflecties over impact van rekenkamers, een dwarse kijk?

European Commission (2016) Better regulations for innovation-driven investment at EU-level, Commission Staff Working Document.

Gommers, Babette, Wouter Van Dooren en Lieven Janssens Sturen (2016). Sturen zonder stok: Samenwerken aan een beter lokaal beleid. Brussel, Agentschap voor binnenlands bestuur.

Huyse, Luc (2002), Gullivers probleem. Essays over de toekomst van de politiek, (Forum 21, Essays voor morgen), Van Halewijck, Leuven.

IDEA Consult (2015). De kwaliteit van de regelgeving in België, knelpunt of hefboom voor competitiviteit, onderzoek i.o.v. het Verbond van Belgische Ondernemingen.

Joost Vandoninck Joost, Marleen Brans, Ellen Wayenberg, Ellen Fobé (2016). Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Conclusies en pistes voor optimalisatie. Leuven, SBOV.

Kamp H.G.J. en G.A. van der Steur (2016). Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 juli 2016

Madelin Robert and David Ringrose (2016). Opportunity now: Europe's mission to innovate. Brussels, European Commission.

Obama, B. (2011). Executive Order 13579. Regulation and independent regulatory agencies. Washington, DC: The White House.

OECD (1995). Recommendation on Improving the quality of government regulation. Paris: Council of the OECD.

OECD (2009). Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, Paris, OECD.

OECD (2009). Ensuring Environmental Compliance: trends and good practices. Paris, OECD.

OECD (2010) Better Regulation in Europe: Belgium. Paris, OECD

OECD (2010) Regulatory management in selected EU member states: Background report on Belgium, GOV/RPC(2010)13/ANN3

OECD (2014). Ex post evaluation of regulation: An overview of the notion and of its international practices. Paris: OECD.

OECD (2015). Government at a glance. Paris: OECD.

OECD (2015). Regulatory policy outlook. Paris: OECD.

PBL (2016). Het belang van een thuismarkt voor de export van eco-innovaties – inzichten uit de praktijk.' Planbureau voor de Leefomgeving.

SERV (1992) Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid. Brussel, SERV.

SERV (1992) Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel.

SERV (1997) Studierapport milieubeleidsovereenkomsten. Brussel, SERV.

SERV (1997) Studierapport milieubeleidsovereenkomsten. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel.

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). Advies over het milieuvergunningsbeleid. Brussel, 10 juni 1998.

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

SERV (2001). Advies Routeplanner voor projectgedreven processen. Brussel, 4 mei 2011

SERV (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu: Technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart. In Sociaal Economisch Rapport 2003. Brussel, SERV.

SERV (2003). Prioritaire projectvoorstellen voor het Actieplan Reguleringsmanagement 2003-2004. Brussel, SERV, 21 mei 2003

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

SERV (2005). Voorstellen voor de vereenvoudiging, verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden. Brussel, SERV, 9 november 2005.

SERV (2005). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. 19 januari 2005.

SERV (2006). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Brussel, SERV, 22 november 2006

SERV (2006). Reguleringsimpactanalyse. Evaluatie en Aanbevelingen.. Brussel, SERV, 22 november 2006

SERV (2007). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press.

SERV (2008). Advies over het decreet elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Brussel, 16 januari 2008.

SERV (2008). Advies over het formulierendecreet. Brussel, SERV, 16 januari 2008.

SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. Brussel, SERV, 20 maart 2009.

SERV (2009). Pact 2020: Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse Regering. Brussel, SERV, 10 juni 2009.

SERV (2010). Advies betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. Brussel, SERV, 10 maart 2010.

SERV (2010). Advies over de versnelling van investeringsprojecten. Brussel, 26 mei 2010

SERV (2010). Advies over Groenboek Interne Staatshervorming. Brussel, SERV, 6 oktober 2010

SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen. Brussel, SERV, 10 maart 2010.

SERV (2011). Advies Nota risicobeheer; Brussel, SERV, 19 januari 2011.

SERV (2011). Advies over de routeplanner voor projectgedreven processen. Brussel, 4 mei 2011.

SERV (2011). Advies planlastendecreet. Brussel, SERV, 13 april 2011.

SERV (2011). Advies Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. Brussel, SERV, 20 april 2011.

SERV (2011). Advies wit- en groenboeken. Brussel, SERV, 6 juli 2011.

SERV (2013). Advies decreet complexe projecten. Brussel, SERV, 1 juli 2013

SERV (2013). Advies decreet omgevingsvergunning. Brussel, SERV, 10 juni 2013.

SERV (2013). Advies decreet Vlaamse bestuursrechtcolleges. Brussel, SERV, 17 juni 2013.

SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, 25 november 2013.

SERV (2014). Advies Beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019. Brussel, SERV, 16 december 2014.

SERV (2014). Advies over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora. Brussel, SERV, 15 januari 2014.

SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

SERV (2015). Achtergronddocument bij het SERV-advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.

SERV (2015). Achtergrondrapport bij het advies ‘Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement’. Brussel, SERV, 21 september 2015.

SERV (2015). Advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015.

SERV (2015). Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.

SERV (2015). Rapport gedragseconomie en energiebesparing. Brussel, SERV, 19 oktober 2015.

SERV (2016). Achtergronddocument bij het advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

SERV (2016). Achtergronddocument bij het advies vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

SERV (2016). Advies alle stekkers uit energiearmoede. Brussel, SERV, 23 mei 2016.

SERV (2016). Advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

SERV (2016). Advies gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid. Brussel, SERV, 3 oktober 2016.

SERV (2016). Advies geld, gemak en goesting voor REG. Brussel, SERV, 22 april 2016.

SERV (2016). Advies vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

SERV (2016). Advies wegen en omwegen naar klimaatsucces. Brussel, SERV, 15 juni 2016.

SERV (2016). SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand. Brussel, SERV, 8 februari 2016.

SERV, Minaraad (2011). Advies Beroepsmogelijkheden milieuvergunningsdecreet / Codex ruimtelijke ordening. Brussel, 5/6 juli 2011.

SERV, Minaraad (2012). Advies Milieuhandhavingsbeleid. Brussel, 18/19 april 2012.

SERV, Minaraad, SALV (2012). Advies Conceptnota permanente milieuvergunning. Brussel, 30 maart 2012

SERV/SAR's (2013). Advies over de hervorming van de strategische adviesraden. Brussel SERV, 20 december 2013.

Studiedienst Vlaamse Regering (2016). VRIND 2016: Vlaamse Regionale Indicatoren.

Sunstein, C. (2013). Simpler: The future of government. New York: Simon & Schuster.

Ter Borg, S.J.A, Huls, N.J.H, Saanen, N., Stoter, W.S.R. en Stout, H.D. (2009) Doelgericht wetgeven. Doelvoorschriften in literatuur en praktijk.

Timmer, T. (2011) Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 359 p.

Van Dyck, Elien (2016). Doelregelgeving en innovatie. Meesterproef – thesis, Universiteit Antwerpen.

Van Hecke Matti, Peter Bursens en Jan Beyers (2013). Regionale beïnvloeding in de Europese Unie: kennis & kennissen. www.steunpuntiv.eu

Van Humbeeck, P en Dries Verlet (red) (2016). VTOM Themanummer beleidsevaluatie, VTOM 2016, nr. 2.

Van Humbeeck, P. & Buyse, T. (2016). Parliamentary oversight via evaluaties? De positie van het Vlaams Parlement in een internationale context. Bestuurskunde, themanummer Beleidsevaluatie en evidence-based beleid, Red. P. van der Knaap & V. Pattyn (te verschijnen).

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 (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. Tijdschrift voor Wetgeving, september 2004.

Van Humbeeck, Peter (2007). 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 (2009). Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges. ICW Working Paper nr. 2

Van Humbeeck, Peter (2010). Anders en beter consulteren: een prioriteit voor het Vlaamse wetgevingsbeleid. ICW Working Paper nr. 3.

Van Humbeeck, Peter (2010). Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen? Vlaams tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), nr. 2, 2010.

Van Humbeeck, Peter (2012). Regulatory Impact Analysis In Flanders And Belgium: Policy And Trends. Paper for the 2012 European Environmental Evaluators Network Forum, ’9 - 10 February, 2012 HIVA - KU Leuven, Belgium.

Van Humbeeck, Peter, Bilal Benyaich, Patrick Vandenberghe, Laurent Franckx en Johan De Herdt (2015). 'Effectiever beleid door gedragseconomie' in: Samenleving en Politiek, 2015/9, p. 4-17.

Van Humbeeck, Peter, Popelier, Patricia, Koen Van Aeken en Anne Meuwese (2012). Hoe beter consulteren? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 2012, nr. 2, p. 19-31.

Vandendriessche Filip en Jef Clement (2006). Leidinggeven zonder bevelen: de outputmanager. Tielt, LannooCampus.

Viola Peter, Geert van der Veen, Asel Doranova - Technopolis Group (2016). Regulatory screening A short guide on the innovation effects of regulation.

WPP (2015). me.gov: The Next Generation of Digital Government.