

# Advies

## **Strategisch beleidskader kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014**

Brussel, SERV, 23 februari 2011

Brussel, VLABEST, 17 februari 2011

Adviesvraag: Strategisch Beleidskader Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014  
Adviesvrager: Geert Bourgeois, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand  
Ontvangst adviesvraag: 1 februari 2011  
Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 23 februari 2011  
Bekrachtiging SERV-raad: 9 maart 2011  
Goedkeuring Vlabest: 17 februari 2011

Mijnheer Geert Bourgeois  
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en  
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands  
Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand  
Arenbergstraat 7

B-1000 Brussel

**Contactpersoon**

Peter Van Humbeeck  
[pvhumbeeck@serv.be](mailto:pvhumbeeck@serv.be)  
Bram Opsomer  
[bram.opsomer@bz.vlaanderen.be](mailto:bram.opsomer@bz.vlaanderen.be)

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_beleidskaderregelgeving\_PVH\_it

**Brussel**

23 februari 2010

## **Adviesvraag Strategisch Beleidskader Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014**

Mijnheer de minister

Op 1 februari 2011 vroeg u de SERV en Vlabest om advies over het ontwerp van Strategisch Beleidskader Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. Bijgevoegd vindt u het gezamenlijke advies van de beide raden, onder voorbehoud van bekrachtiging door de SERV-raad op zijn bijeenkomst van 9 maart 2011.

In hun advies verwelkomen SERV en Vlabest dat u een nieuw beleidskader voor betere regelgeving hebt uitgewerkt. Inhoudelijk bevat het voorgelegde beleidskader heel wat noodzakelijke en belangrijke bijstellingen van de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement.

Toch zijn SERV en Vlabest niet onverdeeld gelukkig met wat voorligt. Volgens de raden moet het strategisch beleidskader op onderdelen (sterk) aangevuld en verbeterd worden om de kwaliteit van de regelgeving daadwerkelijk te verbeteren.

De belangrijkste vaststelling is wellicht dat het beleidskader zich lijkt te beperken tot de instrumenten die worden beheerd door de dienst wetsmatiging. Daardoor worden belangrijke andere zaken gemist en bestaat de vrees dat kabinetten en beleidsambtenaren zich niet gebonden voelen door dit document.

Het strategisch beleidskader bevat dus veel goede intenties, maar te weinig harde commitments. Het komt erop aan de goede intenties te operationaliseren en de lacunes aan te vullen.

Wij hopen, mijnheer de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Caroline Copers  
Voorzitter SERV

Herman Matthijs  
Voorzitter Vlabest

# Krachtlijnen

SERV en Vlabest verwelkomen dat de Vlaamse minister bevoegd voor reguleringsmanagement een nieuw beleidskader voor betere regelgeving heeft uitgewerkt. Inhoudelijk bevat het voorgelegde beleidskader heel wat noodzakelijke en belangrijke bijsturingen van de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement.

Toch zijn SERV en Vlabest niet onverdeeld gelukkig met wat voorligt. Volgens de raden moet het strategisch beleidskader op onderdelen (sterk) aangevuld en verbeterd worden om de kwaliteit van de regelgeving daadwerkelijk te verbeteren.

Met name vragen de raden dat het strategisch beleidskader voor betere regelgeving

- daadwerkelijk regeringsbreed wordt opgevat en synergieën zoekt met andere 'materies' waarmee het (succes van het) reguleringsmanagement nauw samenhangt. Het beleidskader mag niet beperkt blijven tot het formele mandaat van en de instrumenten beheerd door de centrale dienst wetsmatiging. Er is een groter appèl nodig op de verantwoordelijkheid van de 'lijn' ministers en hun departementen;
- meer dan nu het geval is een reëel politiek engagement uitdraagt. Dat is nodig om de vereiste verandering in de bestuurscultuur en bredere partnerschappen mogelijk te maken, en dus om resultaat te boeken. De focus moet daarbij liggen op wat voor de doelgroepen belangrijk is (regelgeving die efficiënt is, effectief zijn doel bereikt, en in functie staat van de 'klanten' zoals burgers, bedrijven en organisaties).
- ook ingaat op verbetering van consultatieprocessen en de rol van strategische adviesraden (de praktijk blijft dat adviesraden vaak pas zeer laat in beleidsprocessen worden betrokken, met korte deadlines, zonder veel feedback nadien) en aandacht heeft voor het beheer van bestaande regelgeving (ex-post evaluatie) en juridisch-technische vereenvoudiging;
- de vraag naar proportionaliteit combineert met de nood aan kwaliteitseisen en proceswaarborgen. Maatwerk belet niet (integendeel, het vereist zelfs) dat bepaalde instrumenten en procedures 'hard' moeten zijn en dus afgedwongen moeten kunnen worden;
- zich op het vlak van administratieve vereenvoudiging niet beperkt tot de bijsturing van de compensatieregel, maar ook de reeds vastgelegde doelstellingen en verbeteringen aan het systeem van de actieplannen, voortgangsrapporten en metingen opneemt;
- de raden vragen dan ook dat het beleidskader meer volledig ingaat op het beleid inzake administratieve lastenvermindering en ook daar de nodige bijsturingen vooropstelt;
- verdere operationalisering krijgt via een duidelijk implementatieproces met doelstellingen, mijlpalen en verantwoordelijkheden, waarbij elke minister, beleidsdomein of relevant beleidsveld de prioritaire actiepunten aangeeft voor de verbetering van de regelgevingsprocessen en de concrete regelgevingsdossiers binnen hun werkveld;
- op korte termijn op centraal niveau prioriteit wordt gegeven aan een nieuwe generatie regelgevingsagenda's met bijbehorende roadmaps. Omdat het gaat om een centraal instrument, adviseren de raden om verder te gaan dan louter de verplichting om een regelgevingsagenda toe te voegen als bijlage bij de beleidsnota's en beleidsbrieven.

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Bemerkingen</b> .....	<b>8</b>
1. Voorgestelde bijsturingen positief, maar aanvullingen nodig .....	8
2. Strategisch beleidskader moet regeringsbreed zijn.....	8
3. Strategisch beleidskader moet krachtig politiek signaal zijn.....	9
4. Doorvertaling krachtlijnen moet vollediger zijn .....	10
5. Maatwerk mag geen vrijblijvendheid worden.....	11
6. Consultatie en rol van de strategische adviesraden opnemen.....	11
7. Administratieve lastenvermindering ontbreekt grotendeels.....	12
8. Verdere operationalisering is nodig .....	13
9. Prioriteit geven aan “regelgevingsagenda 2.0” .....	13

# Advies

## 1. Inleiding

Op 1 februari 2011 ontvingen SERV en Vlabest een adviesvraag over het Strategisch Beleidskader Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. Dit beleidskader werd op 17 december 2010 als ontwerp geagendeerd op de Vlaamse regering.

Dit beleidskader is er gekomen op vraag van o.a. de SERV<sup>1</sup>. Op het einde van vorige regeerperiode hebben zowel de dienst Wetsmatiging als de OESO en de SERV een grondige evaluatie van het Vlaamse wetgevingsbeleid uitgevoerd. Het strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014 dat nu voorligt is gebaseerd op de die evaluatieresultaten en op strategische beleidsdocumenten zoals het Pact 2020. 'Administratieve vereenvoudiging en kwaliteitsvolle regelgeving' is ook opgenomen als een van de 12 sleutelprojecten van het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid dat de Vlaamse regering goedkeurde op 4 februari 2011.

Het strategisch beleidskader bestaat uit enerzijds een *herbevestiging* van de krachtlijnen en de algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 25 juli 2000 en 7 september 2001, en anderzijds een voorstel van *bijsturing* van enkele belangrijke instrumenten. Met name gaat het om:

- de reguleringsimpactanalyse (RIA);
- de compensatieregel voor administratieve lasten;
- de cellen wetskwaliteit;
- de regelgevingsagenda;
- de kwaliteitsverbetering van formulieren.

Vanaf 2011 zal de bijsturing van deze instrumenten stapsgewijs geïmplementeerd worden. Het is de bedoeling dat 2011 wordt gezien als een overgangperiode voor het invoeren van het nieuwe strategische beleidskader.

Het voorliggende beleidskader werd niet als dusdanig in zijn geheel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 17 december 2010. De regering besliste:

1. de strategie van het Vlaamse reguleringsmanagement te herbevestigen, zoals omschreven in hoofdstuk 3 van het 'Strategische beleidskader';
2. de bevoegde Vlaamse minister<sup>2</sup> te betrekken bij het overleg tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement over de inhoud van een regelgevingsdossier, zoals omschreven in punt 4.1. van voornoemd kaderdocument;
3. de repliek op de adviezen van de strategische adviesraden systematisch op te nemen in het regelgevingsdossier dat in het Vlaams Parlement wordt ingediend;

---

<sup>1</sup> SERV-advies van 10 maart 2010: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn

<sup>2</sup> D.i. de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie,

4. haar goedkeuring te hechten aan de bijsturing van het gebruik van RIA, zoals bepaald in punt 4.2.1. tot en met punt 4.2.7. van het kaderdocument en de bevoegde Vlaamse minister te gelasten de procedureregels in die zin aan te passen en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering;
5. de bevoegde Vlaamse minister te gelasten te onderzoeken op welke manier de samenhang van Vlaamse regelgeving structureel verbeterd kan worden, zoals omschreven in punt 7.2. van voornoemd kaderdocument;
6. haar goedkeuring te hechten aan de samenstelling van de technische werkgroep in het kader van het interinstitutioneel akkoord, zoals omschreven in punt 4.4. van voornoemd kaderdocument;
7. het principe te herbevestigen dat RIA het centraal beoordelingsinstrument is voor effectbeoordelingen voor nieuwe regelgeving en beleid, zoals omschreven in punt 4.3. van voornoemd kaderdocument;
8. elke Vlaamse minister die in zijn beleidsnota een nieuwe wetgevingstoets heeft aangekondigd te gelasten hiervoor een implementatietraject op te stellen en hierover af te stemmen met de bevoegde Vlaamse minister;
9. haar goedkeuring te hechten aan de bijsturing van de compensatieregel voor administratieve lasten, zoals omschreven in punt 5 van voornoemd kaderdocument. De bevoegde Vlaamse minister wordt gelast de procedureregels hieraan aan te passen en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering;
10. haar goedkeuring te hechten aan de bijsturing van de werking van de cellen Wetskwaliteit, zoals opgenomen in punt 6.1. van voornoemd kaderdocument;
11. haar goedkeuring te hechten aan de principes voor de evolutie van de Vlaamse regelgevingsagenda, zoals opgenomen in punt 7.2. van voornoemd kaderdocument en de bevoegde Vlaamse minister te gelasten de procedureregels hieraan aan te passen en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering;
12. haar goedkeuring te hechten aan de bijsturing van het formulerenbeleid, zoals opgenomen in punt 8 van voornoemd kaderdocument;
13. haar goedkeuring te hechten aan de indicatoren, zoals opgenomen in voornoemd kaderdocument;
14. haar goedkeuring te hechten aan de overgangperiode 2011 voor het invoeren van het nieuwe strategische beleidskader;
15. de bevoegde Vlaamse minister te gelasten over het strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014 het advies in te winnen van Vlabest en de SERV.

Hierna geven SERV en Vlabest hun bemerkingsen bij het voorgelegde strategisch beleidskader.

## 2. Bemerkingen

### 1. Voorgestelde bijstellingen positief, maar aanvullingen nodig

SERV en Vlabest verwelkomen dat de Vlaamse minister bevoegd voor reguleringsmanagement een nieuw beleidskader voor betere regelgeving heeft uitgewerkt. Zo'n vernieuwd strategisch beleidskader aan het begin van elke legislatuur was een expliciete vraag van de SERV<sup>3</sup>. Ook inhoudelijk bevat het voorgelegde beleidskader heel wat noodzakelijke en belangrijke bijstellingen van de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement in de richting zoals door o.a. de SERV gevraagd. Het beleidskader getuigt van ambitie om vorderingen te maken en doet heel wat concrete voorstellen om de bestaande instrumenten ten goede bij te sturen.

De raden bevestigen hun steun voor de krachtlijnen en algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement zoals uiteengezet in het strategisch beleidskader. Zij gaan op hoofdlijnen ook akkoord met de voorgestelde bijstelling van de regelgevingsagenda, de RIA (incl. het principe dat RIA het centraal beoordelingsinstrument is voor effectbeoordelingen voor nieuwe regelgeving en beleid waarin alle sectorale wetgevingstoetsen geïntegreerd moeten worden), de compensatieregel voor administratieve lasten, de cellen wet kwaliteit en het formulierenbeleid.

Toch zijn SERV en Vlabest niet onverdeeld gelukkig met wat voorligt. Volgens de raden moet het strategisch beleidskader op onderdelen (sterk) aangevuld en verbeterd worden om de kwaliteit van de regelgeving daadwerkelijk te verbeteren. Die verbeterpunten worden hierna toegelicht.

### 2. Strategisch beleidskader moet regeringsbreed zijn

Het beleidskader sluit zeer nauw aan bij de taken en bevoegdheden van de dienst wetsmatiging. Dat is voor een deel logisch. Maar een regeringsbreed strategisch beleidskader voor betere regelgeving zoals gevraagd door o.a. de SERV en de OESO moet meer zijn dan een actieplan voor de dienst wetsmatiging.

De raden beklemtonen dat betere regelgeving een gedeelde verantwoordelijkheid is. Het is geen zaak van de bevoegde minister of de dienst wetsmatiging alleen. De OESO-richtlijnen en lessen uit de internationale beste praktijken zijn expliciet over de verantwoordelijkheid voor betere regelgeving: die ligt primair bij de lijnministeries (vakministers en hun departement en agentschappen). Zij moeten hun processen op orde stellen en zorgen dat de middelen en capaciteiten voorhanden zijn, daarbij ondersteund en aangestuurd door een horizontaal wetgevingsbeleid over alle departementen heen.

In die zin verwachten de raden dat het strategisch beleidskader breder gaat dan de taken en bevoegdheden van de bevoegde minister of de dienst wetsmatiging. Er is een sterk appèl nodig op de verantwoordelijkheid van de 'lijn'ministeries en hun departementen. Dat is nu niet het geval. Dat is zeer duidelijk in bv. het deel over administratieve vereenvoudiging. Het beleidskader gaat enkel in op de compensatieregel en niet op de reductiedoelstelling en de actieplannen die de beleidsdomeinen (zouden) moeten opmaken (zie verder). Het is verder zeer opvallend dat er in het beleidskader nagenoeg niets te vinden is over consultatie – wellicht omdat dit wat buiten de scope van de

<sup>3</sup> SERV-advies van 10 maart 2010: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn



dienst wetsmatiging valt – terwijl het gaat om een van drie centrale instrumenten van 'betere regelgeving' (naast reguleringsimpactanalyse en administratieve vereenvoudiging).

Er worden ook te weinig linken gemaakt en synergieën gezocht met andere 'materies' waarmee het (succes van het) reguleringsmanagement nauw samenhangt, maar die de focus van de dienst wetsmatiging overstijgen. Het gaat dan onder meer over:

- de globale herziening van processen van beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak (groenboeken, witboeken, rol en plaats van de SAR's...);
- de optimalisering van processen en procedures voor de versnelling van investeringsprojecten;
- de plannings- en begrotingscyclus;
- de integratie van reguleringsmanagement als kernproces van de Vlaamse overheid in de leidraad en audits organisatiebeheersing en interne controle van Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA);
- beleidsevaluatie en ex post wetsevaluatie die de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving nagaan;
- de problematiek van de instrumentenkeuze en gepaste instrumentenmix (zie bv. adviezen CEEO terzake);
- de ontwikkeling van sectorale toetsen die het effect van voorgenomen regelgeving nagaan op armoede, jongeren en kinderen, lokale besturen, Brussel, duurzame ontwikkeling, gelijke kansen... en de gepast integratie daarvan in de RIA<sup>4</sup>. Ook voor het effect van voorgenomen regelgeving op de competitiviteit van de ondernemingen zou systematisch moeten worden onderzocht. De Europese Commissie dringt daarop aan, bijvoorbeeld in haar jongste visie over de industrie van de toekomst.
- de voorbereiding, impact en omzetting van Europese regelgeving;
- BBB-aspecten zoals de politiek-ambtelijke verhoudingen, organisatie van het reguleringsapparaat, effectievere coördinatiemechanismen...;
- e-government;
- de initiatieven van het Vlaams parlement op het vlak van slimme decreetgeving en de voornemens om richtlijnen voor een regelgevingsdossier en memorie van toelichting uit te werken;
- enz.

Een strategisch beleidskader voor betere regelgeving moet dus volgens de raden daadwerkelijk regeringsbreed worden opgevat. Het mag niet beperkt blijven tot het formele mandaat van en de instrumenten beheerd door de centrale dienst wetsmatiging.

### 3. Strategisch beleidskader moet krachtig politiek signaal zijn

Het beleidskader heeft door de focus op de taken en bevoegdheden van de dienst wetsmatiging ook een zeer instrumenteel karakter gekregen. De raden verwachten van het strategisch beleidskader dat het wordt gebruikt als een krachtig signaal om betere regelgeving opnieuw hoog op de agenda te zetten, conform de engagementen die de Vlaamse regering in het Pact 2020 en in het interinstitutioneel akkoord over RIA is

---

<sup>4</sup> Belangrijk is dat die integratie op een goede manier gebeurt. Met name moet het risico op fragmentering worden vermeden door de focus van de RIA als integrerend denkkader goed te bewaken. Tegelijk impliceert een dergelijke integratie dat men realistisch is over het toepassingsgebied van sectorale testen aangezien niet elk aspect voor elke beleidsmaatregelen even relevant is (zie hierover SERV, 10 maart 2010, Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en –instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen Nr. 164).

aangegaan. De focus moet daarbij liggen op wat voor de doelgroepen belangrijk is (regelgeving die efficiënt is, effectief zijn doel bereikt, en in functie staat van de 'klanten' zoals burgers, bedrijven en organisaties). Dat lijkt nu niet het geval. De vrees is dat kabinetten en beleidsambtenaren zich niet gebonden voelen door dit document.

Zo'n signaal is noodzakelijk gelet op de vaststelling dat het huidige Vlaamse regelingsbeleid nog niet echt heeft geleid tot een drastische verbetering van de regelingsprocessen (al zijn er wel goede voorbeelden). Het is ook nodig in het licht van de gewenste verandering in de bestuurscultuur die het beleidskader vooropstelt (daarom verandert ook de rol van de Dienst Wetsmatiging - die nu meer zal instaan voor de coördinatie, het afstemmen, het zoeken van draagvlak en het communiceren en signaleren van de resultaten van het beleid ('peer pressure') - en wordt op zoek gegaan naar partnerschappen: met de administratie (cellen Wetskwaliteit, CAG), met IAVA, met de SAR's, met het Vlaams Parlement enz.). Aansturen op bestuurscultuur en bredere partnerschappen is noodzakelijk. Maar om de vereiste verandering in de bestuurscultuur en bredere partnerschappen mogelijk te maken, is een sterk politiek signaal op het hoogste niveau juist essentieel.

In dat kader verdient ook de samenstelling van de technische werkgroep van het IIA-RIA de nodige aandacht zodat de werkgroep een voldoende hoog profiel heeft.

Er is en blijft nood dus aan een reëel politiek draagvlak. Het strategisch beleidskader moet dat krachtig en ondubbelzinnig uitdragen.

#### **4. Doorvertaling krachtlijnen moet vollediger zijn**

De raden onderschrijven dat het reguleringsmanagement gericht moet zijn op zowel bestaande als op nieuwe regelgeving, structureel en procesmatig verankerd moet worden, en uitwerking moet krijgen via (1) reguleringsimpactanalyse (RIA) als instrument om de totstandkoming en de inhoudelijke kwaliteit van regelgeving te verbeteren; (2) administratieve lastenverlaging als instrument om regelgeving zo efficiënt en eenvoudig mogelijk uit te voeren en toe te passen; (3) juridisch-technische vereenvoudiging als instrument om rechtszekerheid en de toegankelijkheid van regelgeving te verhogen.

Toch is deze opsomming niet volledig. Een belangrijk en in alle internationale standaarden opgenomen spoor voor betere regelgeving is consultatie (zie ook verder). Het is opvallend dat dit ontbreekt in het voorgelegde beleidskader, terwijl de beleidsnota bestuurszaken daarover initiatieven had aangekondigd en de dienst wetsmatiging intussen een onderzoek heeft laten uitvoeren en een consultatiecode heeft opgesteld.

Daarnaast stellen de raden vast dat het strategisch beleidskader niet volledig strookt met de vooropgestelde krachtlijnen. Over het beheer van bestaande regelgeving (ex post) is er weinig of niets opgenomen, hoewel ook hier de dienst wetsmatiging een onderzoek heeft laten uitvoeren en een handleiding voor ex post reguleringsimpactevaluatie heeft opgesteld. Ook over juridisch-technische vereenvoudiging is in het beleidskader niets concreet opgenomen. Nochtans had de SERV gevraagd dat ook legistische vereenvoudiging (processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz.) meer op de voorgrond zou komen en dat er een actieplan zou worden opgesteld voor de vastlegging en uitvoering van ex post beleids- en wetsevaluaties<sup>5</sup>. Hetzelfde geldt voor administratieve lastenvermindering (zie verder).

---

<sup>5</sup> SERV-advies van 10 maart 2010: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn

## 5. Maatwerk mag geen vrijblijvendheid worden

De Vlaamse regering hanteert als rode draad voor de bijsturing van de bestaande instrumenten en methodieken van het Vlaamse reguleringsmanagement het principe van proportionaliteit. Men wil meer maatwerk mogelijk maken om een efficiënte en effectieve toepassing van de instrumenten en methodieken te garanderen.

De raden bevestigen dat formalisme vermijden een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing van de instrumenten vergt, zodat enerzijds belangrijke beleidsmaatregelen de onderbouwing en het overleg krijgen die ze verdienen en anderzijds de toepassing van instrumenten en procedures voor betere regelgeving in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft. Maar soms wekt het beleidskader minstens de indruk dat het reguleringsbeleid vrijblijvender zal worden...

Dat kan niet de bedoeling zijn. De raden beklemtonen dat maatwerk geen carte blanche is. Vormvrij is een te groot risico voor kwaliteit. Er blijven zekere kwaliteitseisen en proceswaarborgen nodig, die op een of andere manier moeten worden verzekerd, juridisch dan wel via andere functionele mechanismen (formats, richtlijnen, opleiding, controle en verantwoording...). De beide zijn nodig, zowel juridische als andere mechanismen, en het is zaak om een goed evenwicht te vinden tussen ruimte voor maatwerk en proceswaarborgen.

De raden menen dan ook dat maatwerk niet belet – integendeel zelfs vereist – dat bepaalde instrumenten en procedures ‘hard’ moeten zijn en dus afgedwongen moeten worden door ze te verankeren in regelgeving, in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering, in het afsprakenkader tussen Vlaamse regering en Vlaams parlement, en in de protocollen die moeten worden afgesloten tussen de strategische adviesraden en de beleidsraden. Voorbeelden waar dat noodzakelijk lijkt, zijn de regelgevingsagenda's en bijbehorende roadmaps, bepaalde transparantie- en consultatievereisten (bv. actieve publicatie van roadmaps en pre-RIA's, feedback op adviezen...), sterker verankerde wetgevingscellen binnen de huidige administratieve entiteiten, actieplannen voor administratieve vereenvoudiging enz.

## 6. Consultatie en rol van de strategische adviesraden opnemen

Consultatie als instrument voor betere regelgeving is opvallend afwezig in het voorgelegde strategisch beleidskader. Die gebrekkige aandacht voor inspraak en participatie van maatschappelijke stakeholders hebben de raden ook in andere recente strategische beleidsplannen van de Vlaamse regering vastgesteld<sup>6</sup>, in weerwil van de afspraken die terzake zijn gemaakt in het pact 2020.

Bovendien stuurden de strategische adviesraden op 6 augustus 2010 een gezamenlijke brief aan de minister bevoegd voor Bestuurszaken naar aanleiding van de aankondiging in de beleidsnota Bestuurszaken van de opmaak van het voorliggende strategische beleidskader. Daarin vroegen zij dat er bij de uittekening van de aangekondigde nieuwe initiatieven (actieprogramma voor een efficiënte en effectieve overheid, strategisch beleidskader voor betere regelgeving, nieuwe generatie regelgevingsagenda's, groen/witboeken en pre-RIA's, consultatiecode, actieplannen administratieve vereenvoudiging...) expliciet aandacht zou zijn voor de rol en inbreng van de strategische adviesraden en voor de verbetering van de advies- en consultatieprocedures.

---

<sup>6</sup> Zie bv. SERV-advies van 20 maart 2009 over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid, en SERV-advies van 1 juli 2010 over het ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid.

De raden wensen dan ook nogmaals te beklemtonen dat ‘betere regelgeving’ in Vlaanderen sterk gebaat zou zijn bij een expliciet beleid gericht op de versterking van de transparantie en de participatie van stakeholders in beleidsprocessen. De OESO-review heeft nogmaals aangetoond dat Vlaanderen qua waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen internationaal achterop loopt. Ook de beleidspraktijk is sterk voor verbetering vatbaar (al zijn er verspreid wel goede voorbeelden). Zo worden adviesraden vaak niet alleen pas zeer laat in beleidsprocessen betrokken, maar bovendien met korte deadlines, zonder veel feedback nadien.

In dat verband waarderen de raden wel dat de Vlaamse regering op 17 december 2010 besliste om de repliek op de adviezen van de strategische adviesraden systematisch op te nemen in het regelgevingsdossier dat in het Vlaams Parlement wordt ingediend. Dit is in overeenstemming met de afspraken die zijn gemaakt tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering de afspraak gemaakt dat voor belangrijke ontwerpen van decreet samen met het ontwerp zelf een overzichtstabel aan het parlement moet worden overmaken waarin punt per punt wordt aangegeven welk gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen. Verder werd afgesproken dat voor elk ontwerp van decreet sowieso in de nota aan de Vlaams Regering voor 2e principiële goedkeuring een toelichting zal worden gegeven van de mate waarin al dan niet gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen, en dat die nota's aan de Vlaamse volksvertegenwoordigers ter beschikking zullen worden gesteld via toegang tot de DORIS II-databank van de kanselarij (DAR).

## 7. Administratieve lastenvermindering ontbreekt grotendeels

Op het vlak van administratieve vereenvoudiging beperkt het strategisch beleidskader zich tot de bijsturing van de compensatieregel. Nochtans zijn er op het vlak van administratieve lastenvermindering doelstellingen vastgelegd en is er een systeem van actieplannen, voortgangsrapporten en metingen<sup>7</sup>.

In het WIP (werkgelegenheidsakkoord en investeringsplan zoals goedgekeurd in VESOC op 17/12/2009) werd een “drastische vermindering van de administratieve lasten voor alle doelgroepen met 25% tegen 2012” afgesproken en is voorzien dat er een begeleidingsgroep komt waarin ook sociale partners zijn opgenomen. Die moet tien van de meest door ondernemers genoemde administratieve lasten ophijsten en vervolgens worden betrokken bij de prioritaire aanpak daarvan. De opvolging zou gebeuren via een representatief ondernemingspanel. Bovendien heeft de SERV in het verleden al gesteld dat de administratieve lasten niet enkel voor ondernemingen moeten dalen, maar voor alle doelgroepen (waaronder ook de interne administratieve lasten binnen de overheid zelf)<sup>8</sup>.

De raden menen dat de inspanningen voor administratieve vereenvoudiging moeten worden opgevoerd. De uitvoering van het decreet elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer en in het bijzonder de eenmalige gegevensopvraging, de automatische toekenning van rechten en het uniek loket zijn daarbinnen een prioriteit. Inhoudelijk moet de focus liggen op wat voor de doelgroepen zelf belangrijk is. Daarom is het aangewezen dat de strategische adviesraden en vertegenwoordigers van de doelgroepen die aan de administratieve verplichtingen moeten voldoen, volwaardig worden betrokken bij het opstellen en opvolgen van jaarlijkse actieplannen met vereenvoudigingsprojec-

---

<sup>7</sup> Zie [www.wetsmatiging.be/actieplannen](http://www.wetsmatiging.be/actieplannen)

<sup>8</sup> SERV-advies van 10 maart 2010: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn

ten die worden opgemaakt. Daarnaast moet worden vermeden dat de opmaak van actieplannen per beleidsdomein (samen met een beleidsdomeinoverschrijdend actieplan) de verkokering in de hand werkt. Wat telt zijn reële verbeteringen voor de doelgroepen zelf, niet de wijze waarop de overheid is georganiseerd. De proefprojecten voor de vermindering van de beheerskosten verdienen verdere ondersteuning en veralgemening.

De raden vragen dan ook dat het beleidskader meer volledig ingaat op het beleid inzake administratieve lastenvermindering en ook daar de nodige bijstellingen vooropstelt.

## 8. Verdere operationalisering is nodig

SERV en Vlabest menen dat het strategisch beleidskader verdere operationalisering behoeft. Ondanks de goedgekeurde principes zal het grootste werk immers nog moeten starten.

Het is echter onduidelijk hoe de Vlaamse Regering de verdere operationalisering precies ziet. Zo wordt in het beleidskader vooropgesteld om in deze legislatuur bijzondere aandacht te schenken aan de samenhang van Vlaamse regelgeving. De raden bevestigen dat dit moet gebeuren vanuit een breed perspectief. Het gaat inderdaad niet enkel om juridisch-technische aandacht, maar ook om (belangrijkere) zaken zoals de beleidsinstrumentenmix, het tegengaan van verkokering en subsidiariteit. Maar is het onduidelijk hoe de Vlaamse regering dit concreet wil aanpakken, en waaruit zal blijken dat er tijdelijk bijzondere aandacht zal zijn voor deze aspecten. Het is tevens onduidelijk hoe en op welke wijze de resultaten zullen worden opgevolgd en beoordeeld kunnen worden.

Een ander voorbeeld is dat de Vlaamse regering vindt dat RIA's veel vroeger in het besluitvormingsproces moeten worden opgemaakt en in dat verband voorzichtig pleit voor het (selectief) gebruik van conceptnota's, witboeken en groenboeken. De raden bevestigen nogmaals dat zij groot voorstander zijn van deze voornemens. Het strategisch beleidskader ziet dit als "een uitdaging voor deze regeerperiode" maar nog geen concrete antwoorden.

Het strategisch beleidskader heeft ook op andere plaatsen nood aan een concretisering van het implementatieproces.. Er worden indicatoren vermeld, maar die worden niet gekoppeld aan concrete doelstellingen, mijlpalen en verantwoordelijkheden.

Concreet adviseren SERV en Vlabest dat (naast een verdere operationalisering op niveau van de dienst wetsmatiging) elke minister, beleidsdomein of relevant beleidsveld zou worden verplicht om tegen eind 2011 in samenspraak met de bevoegde strategische adviesraden en de vertegenwoordigers van de doelgroepen en na bespreking in de parlementaire vakcommissies een eigen 'uitvoeringsplan' voor betere regelgeving op te maken voor de rest van de legislatuur. De raden zien die plannen als beknopte documenten met een beperkt aantal prioritaire actiepunten waarbij de focus ligt op daadwerkelijke sturing en verbetering van de regelgevingsprocessen en de concrete regelgevingsdossiers binnen de beleidsdomeinen of relevante beleidsvelden.

## 9. Prioriteit geven aan "regelgevingsagenda 2.0"

De raden stellen voor dat op centraal niveau op korte termijn prioriteit wordt gegeven aan de nieuwe generatie regelgevingsagenda's ("regelgevingsagenda 2.0") omdat dit een cruciaal instrument is voor een betere coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving.

Aansluitend bij de internationale beste praktijken moeten maatregelen worden genomen om te werken aan een eengemaakte regelgevingsagenda voor de hele Vlaamse overheid, om die regelmatig te actualiseren, de ontsluiting, transparantie en gebruiksvriendelijkheid te vergroten, en te zorgen voor bijkomende functionaliteiten zoals reeds geadviseerd door de SERV in 2006<sup>9</sup>.

Concreet zou via eenvoudig 'doorklikken' voor elke voorgenomen regelgeving een roadmap beschikbaar moeten met de geplande en eventueel reeds gerealiseerde proces- en procedurestappen, en in voorkomend geval de pre-RIA ('notice and comment' over de probleemanalyse, doelstellingen, te onderzoeken alternatieven en te onderzoeken effecten, de projectorganisatie en de projectplanning, met feedback op de ontvangen opmerkingen en suggesties). Omwille van de efficiëntie en standaardisering wordt best een set formats uitgewerkt, waaruit kan worden gekozen op maat van het project, zonder dat dit juridisch hoeft vastgelegd te worden en zonder dat mag leiden tot formalisme of rigide sjablonen. Via die formats kunnen minimumeisen en goede praktijken op het vlak van analyse, inspraak en procesvoering in de processen ingebracht worden. De raden achten het aangewezen dat de relevante strategische adviesraden omwille van hun expertise betrokken worden bij of zich kunnen uitspreken over de gewenste en/of uitgewerkte formats.

Omdat het gaat om een centraal instrument, adviseren de raden om de regelgevingsagenda's formeel te verplichten en daarbij verder te gaan dan louter de verplichting om een regelgevingsagenda toe te voegen als bijlage bij de beleidsnota's en beleidsbrieven. Een concrete suggestie is om in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering en in het reglement van het Vlaams parlement op te nemen dat ontwerpbesluiten en –decreten niet geagendeerd kunnen worden indien ze niet gedurende x aantal weken aangekondigd werden in de regelgevingsagenda van de Vlaamse regering.

---

<sup>9</sup> SERV-advies van 22 november 2006 over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda.