

STRATEGISCH BELEIDSKADER

**Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging
2009 - 2014**

Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009 - 2014

Situering	3
2. Doelstelling	5
3. Krachtlijnen en algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement	6
4. Hervorming van de Vlaamse regulerings-impactanalyse (RIA)	9
4.1. RIA als product	10
4.2. RIA als procedure en als proces	14
4.3. RIA als instrument voor een integrale effectbeoordeling	24
4.4. Inter-institutioneel Akkoord (IIA)	26
4.5. OESO Peer review Better Regulation: impact assessment	27
4.6. Indicatoren	29
5. Compensatieregel voor administratieve lasten	30
5.1. Meer aandacht voor administratieve lasten in het volledige beleidsproces	33
5.2. Toepassingsgebied: 'Minder meten, beter meten, meer weten'	34
5.3. Verhogen van de kwaliteit van de meetresultaten	36
5.4. Wijziging in de communicatie van de resultaten	37
5.5. Indicatoren	38
6. Cellen wetskwaliteit	39
6.1. Concrete beleidsvoorstellen	41
6.2. Afstemming met andere netwerken	44
6.3. Indicatoren	45
7. Regelgevingsagenda	47
7.1. Doelstellingen	48
7.2. Concrete beleidsvoorstellen	49
7.3. Indicatoren	51
8. Kwaliteitsverbetering van formulieren	52
8.1. Inbedding in het regelgevingsproces: vroege aandacht voor informatiebeheer	53
8.2. Opmaak van formulieren	54
8.3. Organisatorische/institutionele inbedding	55
8.4. Formulierenwebsite	56
8.5. Indicatoren	56

Situering

Op 25 juli 2000 keurde de Vlaamse Regering een algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels goed.

Op 7 september 2001 keurde de Vlaamse Regering de organisatie van het reguleringsmanagement en de oprichting van een “Kenniscel Reguleringsmanagement” goed.^{1 2}

De beslissing van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 gaf hieraan concrete invulling.³ Volgens deze beslissing werd het reguleringsmanagement uitgebouwd via drie sporen:

- (1) administratieve lastenverlichting (ALV);
- (2) juridisch-technische vereenvoudiging (JTV);
- (3) reguleringsimpactanalyse (RIA).

Samen vormden deze regeringsbeslissingen het startpunt voor de uitbouw van een structureel Vlaams wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement.

Op het einde van vorige regeerperiode werd zowel door de dienst Wetsmatiging als door de OESO en door de SERV een grondige evaluatie van het Vlaamse wetgevingsbeleid uitgevoerd.

De dienst Wetsmatiging heeft daarbij de cellen Wetskwaliteit, het SOBO en het CAG bevestigd over de organisatie, de instrumenten en methodieken van het Vlaamse reguleringsmanagement.

De OESO voerde, in opdracht van de Europese Commissie, een peer review m.b.t. reguleringsmanagement in België uit. Doelstelling van de peer review was de methodieken, middelen en trends in het strategisch beleidskader voor het reguleringsmanagement in de 15 'oude' Europese lidstaten te evalueren en dit te vergelijken met beste praktijken zoals gedefinieerd door de OESO in hun richtlijnen en beleid voor 'Better regulation' en ook onderling te vergelijken met de beste praktijken van de 15 lidstaten.

De SERV maakt in zijn rapport en advies 'Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn' een analyse en evaluatie van de ontwikkeling van het Vlaamse wetgevingsbeleid in de voorbije 10 jaar voor drie centrale instrumenten van 'betere regelgeving':

- reguleringsimpactanalyse,
- consultatie en
- administratieve vereenvoudiging.

¹ VR/2000/25.07/DOC.0660Bis

² VR/2001/07.09/DOC.0825

³ VR/2001/14.09/DOC.0825Bis

De OESO verwijst in zijn peer review naar het belang van dergelijke evaluaties:

Ex post evaluation of Better Regulation strategy and policies

1. As in many other OECD countries, ex post evaluation of Better Regulation policies is (with some exceptions) not well-developed. Strategic ex post evaluations of policies to assess the need for major adjustments (for example policies for impact assessment) are largely absent, with the notable exception of Flanders where efforts have been made to take stock.

(OESO, peer review Better regulation Belgium)

Dit strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014 is gebaseerd op de evaluatieresultaten van de bestaande instrumenten van het Vlaams wetgevingsbeleid en op het strategisch beleidskader zoals opgenomen in:

- Vlaanderen in Actie;
- Pact 2020;
- Vlaams regeerakkoord 2009-2014 “Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving”;
- Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014;
- Charter voor politiek-ambtelijke samenwerking;
- Commissie voor Efficiënte en Effectieve overheid (CEEEO);
- Rapport en advies SERV ‘Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn’.
- Beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams Parlement ‘Plenum 2009-2014’

2. Doelstelling

In dit kaderdocument worden, op basis van het bestaande beleidskader (hierboven vermeld) en op basis van de interne en externe evaluaties van het Vlaams reguleringsmanagement, voorstellen tot bijsturing van de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement opgenomen.

De doelstelling van dit kaderdocument is om aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring voor te leggen:

- een **herbevestiging** van de krachtlijnen en de algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement;
- de krijtlijnen voor een **bijsturing** van de volgende instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement:
 - de reguleringsimpactanalyse (RIA);
 - de compensatieregel voor administratieve lasten;
 - de cellen wetsskwaliteit;
 - de regelgevingsagenda;
 - de kwaliteitsverbetering van formulieren.

3. Krachtlijnen en algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement

- 8 kenmerken van goede regelgeving als referentiekader

Op 7 november 2003 keurde de Vlaamse Regering de acht kenmerken van goede regelgeving goed. Deze kenmerken van goede regelgeving vormen sinds 2003 het referentiekader voor het Vlaamse reguleringsmanagement.

Alle methodieken en instrumenten van het Vlaams reguleringsmanagement hebben tot doelstelling een Vlaamse regelgeving die voldoet aan de acht kenmerken van goede regelgeving:

1. noodzakelijk en doeltreffend;
2. doelmatig en afgewogen;
3. uitvoerbaar en handhaafbaar;
4. rechtmatig;
5. samenhangend;
6. eenvoudig, duidelijk en toegankelijk;
7. onderbouwd en overlegd;
8. blijvend relevant.

- Kenmerk 'goede regelgeving is samenhangend' centraal tijdens de regeerperiode 2009- 2014

Het kenmerk 'goede regelgeving moet samenhangend, zonder overlappingsen of tegenstrijdigheden zijn' wordt tijdens deze regeerperiode centraal gesteld.

Dit kenmerk heeft betrekking op de aandacht voor

- samenhangende regelgeving en beleid binnen hetzelfde beleidsdomein (juiste beleidsinstrumentenmix),
- over de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid heen (geen administratieve verkokering),
- maar ook over de verschillende bestuursniveaus (subsidiariteit) en
- binnen de regelgevende akte zelf (juridisch-technisch).

Dit kenmerk beantwoordt aan verschillende beleidsintenties opgenomen in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 en sluit ook aan bij de initiatieven van de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid.

Samenhangend beleid en regelgeving zijn bovendien ook uitgangspunten van duurzame ontwikkeling en dus ook van duurzame regelgeving.

- **Reguleringsmanagement is zowel gericht op bestaande als op nieuwe regelgeving, het krijgt vorm via 3 sporen en wordt structureel verankerd binnen de Vlaamse overheid**

Het beleid van de Vlaamse overheid m.b.t. kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging is sinds 2001 zowel gericht op

- het beheer van bestaande regelgeving (ex-post) als op
- de opmaak van nieuwe of wijzigende regelgeving (ex-ante).

Het krijgt vorm via drie inhoudelijke sporen:

- reguleringsimpactanalyse (RIA) als instrument om de totstandkoming en de inhoudelijke kwaliteit van regelgeving te verbeteren;
- administratieve lastenverlaging als instrument om regelgeving zo efficiënt en eenvoudig mogelijk uit te voeren en toe te passen;
- juridisch-technische vereenvoudiging als instrument om rechtszekerheid en de toegankelijkheid van regelgeving te verhogen.

Het Vlaamse reguleringsmanagement betreft een “integrale” aanpak:

- het reguleringsmanagement wordt structureel en procesmatig geïntegreerd in de beleidsdomeinen, departementen en agentschappen van de Vlaamse administratie;
- het reguleringsmanagement wordt afgestemd met andere beleidsinitiatieven in het kader van een efficiënte en effectieve overheid.

2. Beyond the specific initiatives, it is hard to distinguish a clear and compelling overall Better Regulation strategy linked to public policy goals. Initiatives for Better Regulation are not explicitly framed within an overarching and visible policy strategy and objectives against which progress can be monitored and communicated, and which links Better Regulation to broader public policy goals. This weakens the impact of the good work being done, and makes it harder for the very wide range of stakeholders (both within and outside governments) to lend their support. Yet there are powerful potential drivers at work, including the need to boost competitiveness and support a stronger public administration.

2.3. Ensure that the significant institutional assets for Better Regulation which are now in place are preserved and enhanced. Consider whether resources are adequate to the tasks carried out, and ensure that professional capacities and competences are further enhanced, in order to meet the needs of a maturing Better Regulation agenda in support of more effective public administration and economic competitiveness

(OESO, peer review Better regulation Belgium)

- er wordt samengewerkt over de grenzen van de beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen;
- instrumenten, methodieken en concepten worden niet ad hoc gelanceerd maar worden geïntegreerd in deze structurele en procesmatige aanpak;
- instrumenten en methodieken zijn niet beperkt tot administratieve vereenvoudiging maar omvatten alle aspecten van het reguleringsmanagement.

Deze integrale benadering van het reguleringsmanagement is gebaseerd op internationale standaarden:

Flanders has adopted a programme encompassing broader regulatory quality as well as administrative simplification. Regulatory quality in all its dimensions is rising up the agenda. In particular, Belgian governments have taken steps to integrate ex ante impact assessment in the development of regulations. Ex ante impact assessment is a relatively new policy in Belgium, and still a work in progress. Although steps have been taken to enlarge the scope of impact assessments, for most Belgian governments these are still largely confined in practice to evaluating administrative burdens. The Flemish government stands out as especially active in the development and practical roll out of an ex ante impact assessment process with a broad scope, starting in 2005.

(OESO, peer review Better Regulation Belgium)

- Proportionaliteit

Via dit kaderdocument wordt aan de Vlaamse Regering gevraagd om de krachtlijnen en principes van het Vlaamse reguleringsmanagement te herbevestigen voor de regeerperiode 2009-2014.

De rode draad doorheen de bijsturing van de bestaande instrumenten en methodieken van het Vlaamse reguleringsmanagement is het optimaliseren ervan via de toepassing van het principe van proportionaliteit en dus meer maatwerk om een efficiënte en effectieve toepassing van de instrumenten en methodieken te garanderen.

Instrumenten en maatregelen die enkel op papier bestaan of pro forma functioneren zonder toepassing of meerwaarde in de praktijk hebben geen nut.

Formalisme vermijden vergt een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing van de instrumenten 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.

97. As a first step, there is a need to fix the various problems which weaken the effectiveness of the current processes. This includes (see above) the issues of timeliness to ensure that assessments influence final decisions, exemptions to ensure that processes cover all significant regulations, and the need to strengthen the institutional challenge function so that assessments are of high quality. Resource constraints on Better Regulation units also mean that processes need to be as efficient as possible, notably by applying the principle of proportionality (capturing all significant regulations but letting the insignificant ones go, for example, through pre-checks).

(OESO, peer review Better Regulation Belgium)

4. Hervorming van de Vlaamse regulerings-impactanalyse (RIA)

Met de reguleringsimpactanalyse (RIA), verplicht van toepassing sinds 1 januari 2005, beschikt Vlaanderen over een internationaal erkend instrument om de kwaliteit van regelgeving te bewaken.

Bij de invoering van RIA werden 3 doelstellingen voor de opmaak van nieuwe regelgeving centraal gesteld:

- betere voorbereiding en onderbouwing van nieuwe regelgeving;
- meer transparantie;
- meer beleidscoördinatie.

De aanwezigheid van bepaalde instrumenten, procedures en voorzieningen zoals RIA betekent echter nog niet dat die in de praktijk ook goed werken. De gemiddelde kwaliteit van de RIA's bijvoorbeeld is nog steeds laag. Momenteel worden immers nog heel wat RIA's gemaakt enkel uit verplichting. Daardoor wordt er laat met het RIA-proces gestart en blijft er een grote kloof tussen de mogelijkheden die het instrument RIA biedt en de manier waarop het momenteel in Vlaanderen wordt ingevuld.

In de beleidsnota Bestuurszaken werd reeds aangekondigd dat de reguleringsimpactanalyse (RIA) hervormd wordt tot een meer doeltreffend en pragmatisch instrument gericht op kwaliteitsvolle regelgeving.

In deze nota worden een aantal bijstellingen van het RIA-systeem voorgesteld. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de 3 componenten van het Vlaamse RIA-systeem:

- RIA als product;
- RIA als procedure;
- RIA als proces.

De krachtlijnen van deze hervorming zijn

- het vermijden van formalisme;
- het zoeken naar een meer proportioneel gebruik van het instrument RIA;
- een grotere nadruk op het gebruik van RIA in de verschillende fasen van het beleidsproces.

4.1. RIA als product

Betere afstemming met andere documenten

Het RIA-document is een onderdeel van het regelgevingsdossier en de informatie opgenomen in een RIA is ook bedoeld als een communicatie-instrument over nieuwe regelgeving

Inspectie van Financiën verwijst in zijn adviezen geregeld naar de RIA. Van de strategische adviesraden maken vooral de SERV, de Mina-raad en de recent opgerichte Mobiliteitsraad Vlaanderen (MORA) gebruik van de informatie in de RIA's. De SERV doet bovendien geregeld uitspraken over de kwaliteit van de RIA's. De RIA's worden echter zelden gebruikt tijdens de parlementaire besprekingen. De Vlaamse Regering kan de RIA gebruiken in haar beraadslaging.

Vanuit deze functie kan RIA beter afgestemd worden met andere documenten die bij het opmaken van regelgeving moeten worden opgesteld.

In het Pact 2020 en in het rapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid zijn dergelijke voorstellen opgenomen. In dit kader zijn ook de voorstellen van het Vlaams Parlement over 'decreetsevaluatie'⁴ met bv. 'vaste rubrieken' in memorie van toelichting nuttig.

In het Interinstitutioneel akkoord (IIA) over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de reguleringssimpactanalyse (RIA) (zie 4.4) is een engagement opgenomen om betere afspraken te maken over de inhoud van het regelgevingsdossier dat aan de verschillende partners in het besluitvormingsproces wordt overgemaakt.

Ook in het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams Parlement 'plenum 2009-2014' is het engagement opgenomen om hierover afspraken te maken tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

Het onderzoek naar een afstemming van de verschillende documenten bij de opmaak van regelgeving wordt in eerste fase intern (scope agendering Vlaamse Regering) en in latere fase extern (scope publiek beschikbare documenten) door het departement Bestuurszaken (dienst Wetsmatiging en afdeling Beleid) opgestart.

Een eerste nieuwe afspraak is om voortaan een gedetailleerd overzicht toe te voegen met de repliek op de adviezen van de strategische adviesraden aan het regelgevingsdossier dat in het Vlaams Parlement wordt ingediend. Vandaag wordt deze repliek vooral opgenomen in de niet actief publiek gemaakte nota's aan de Vlaamse Regering.

Wat interne afstemming betreft is het noodzakelijk om zowel de documenten als de procedures maximaal af te stemmen en daarbij ook de kwaliteitscontrole te onderzoeken. Een dergelijke afstemming zal leiden tot efficiëntiewinsten voor de Vlaamse overheid.

Bij het overleg tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement over de inhoud van een regelgevingsdossier wordt de Minister van bestuurszaken betrokken.

⁴ Stuk 1932 (2008-2009) - Nr. 1

4.1.1.KWALITEITSCRITERIA

De RIA-documenten worden voor advies voorgelegd aan de dienst Wetsmatiging.

Na agendering op de Vlaamse Regering wordt de verwerking van het RIA-advies door de dienst Wetsmatiging gecontroleerd via de RIA-controle en worden scores toegekend op basis van vaste beoordelingscriteria. Deze beoordelingscriteria zijn opgenomen in de rondzendbrief VR 2008/13 m.b.t. RIA en de compensatieregel voor administratieve lasten.

De huidige kwaliteitscriteria worden voldoende nageleefd.

In 2008 en 2009 werden op de Vlaamse Regering bijna geen RIA's meer geagendeerd die minder dan 50% scoorden op de huidige kwaliteitscriteria en dus als ongunstig door de dienst Wetsmatiging beoordeeld werden. In 2007 was de gemiddelde RIA-kwaliteit voor Vlaanderen 62,64%, in 2008 67,18% en in 2009 69,51%.

Het resultaat van deze kwaliteitsbeoordeling werd in het verleden voor elk dossier afzonderlijk bij de agendering overgemaakt aan de Vlaamse Regering en per kwartaal per beleidsdomein publiek gecommuniceerd via de nieuwsbrieven van de dienst Wetsmatiging.

De huidige kwaliteitscriteria worden herzien op basis van volgende krachtlijnen:

- een onderscheid tussen RIA als product/procedure/proces;
- een grotere nuancering van de kwaliteitscore door meer nadruk te leggen op de afzonderlijke scores per onderdeel van de RIA;
- ruimte voor afzonderlijke/aanvullende kwaliteitscores voor de geïntegreerde sectorale wetgevingstoetsen (joker, armoede, lokale besturen, duurzame ontwikkeling);
- meer aandacht voor het kenmerk 'samenhangend' en dus voor meer samenhang tussen beleid en regelgeving en voor meer beleidscoördinatie.

De kwaliteitsbeoordeling wordt niet langer per dossier aan de Vlaamse Regering overgemaakt en vroeger in de procedure toegekend (op moment van de aanvraag van het wetgevingsadvies).

4.1.2. ACTUALISATIE 'RICHTLIJNEN EN SJABLOON VOOR DE OPMAAK VAN EEN RIA'

Reeds bij de invoering van RIA in 2005 werd een RIA-handleiding 'Richtlijnen voor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse' opgemaakt. Naast de handleiding werd ook een RIA-sjabloon ter beschikking gesteld. De bestaande RIA-handleiding is voldoende als algemeen basisdocument en de sjabloon wordt algemeen toegepast.

De dienst Wetsmatiging zal, na de goedkeuring van de hervorming van RIA, de handleiding 'Richtlijnen voor de opmaak van een RIA' en de sjabloon actualiseren rekening houdende met de nieuwe beslissingen en evoluties m.b.t. het Vlaamse RIA-systeem.

De nieuwe richtlijnen

- zullen meer de nadruk leggen op hoe RIA als dynamisch proces kan bijdragen tot kwaliteitsvolle regelgeving;
- zullen ruimte voorzien voor de integratie van (nieuwe) sectorale wetgevingstoetsen (joker, armoede, duurzame ontwikkeling, lokale besturen);
- zullen opgesplitst worden volgens de verschillende onderdelen van RIA. Daarbij wordt gedacht aan aparte richtlijnen m.b.t.:
 - (complexe) probleemanalyses en formulering van doelstellingen;
 - detectie van (combinatie van) opties;
 - effectenanalyse;
 - handhaving van regelgeving;
 - consultatie.

4.1.3. VORMING

Reeds bij de invoering van RIA in 2005 werden RIA-opleidingen georganiseerd.

De dienst Wetsmatiging organiseert sinds 2009 in samenwerking met het Agentschap voor Overheidspersoneel een opleiding over RIA, als onderdeel van het vormingspakket 'wetgevingsleer'.

In deze (RIA-)module D Wetgevingsleer komen volgende aspecten aan bod:

- Ex-ante evaluatie van wetgeving: RIA;
- Alternatieven van en voor traditionele regulering;
- Methodieken voor effectenanalyse;
- Het Europese Impact Assessment-systeem en de link met de Vlaamse RIA's;
- Empirische onderbouwing: consultatie en datacollectie.

Naast deze standaardopleiding organiseert de dienst Wetsmatiging ook opleidingen op maat.

De dienst Wetsmatiging heeft bij het begin van deze regeerperiode ook een aangepaste RIA-vormingssessie voor kabinetsmedewerkers georganiseerd. Dit aanbod kan tijdens deze regeerperiode herhaald worden.

4.1.4. RIA-DATABANK

Om het Vlaamse regelgevingsproces transparanter te maken, keurde de Vlaamse Regering op 7 maart 2008 de invoering en uitbouw van een RIA-databank goed.

Hiermee besliste de Vlaamse Regering om voor de regelgevingsdossiers waarvoor een RIA werd opgesteld, meer informatie ter beschikking te stellen. Na de eerste principiële goedkeuring van het dossier worden

- de regeringsbeslissing
- de ontwerpregelgeving en
- de bijhorende RIA

actief openbaar gemaakt via de website www.wetsmatiging.be.

De toegankelijkheid van de huidige RIA-databank wordt verbeterd en aangevuld met een overzicht van RIA's per beleidsdomein en per jaar. Bij voorontwerpen van decreet zal naast de RIA ook de memorie van toelichting openbaar gemaakt worden.

De dienst Wetsmatiging zal via de RIA-databank ook goede voorbeelden van RIA ter beschikking stellen.

Ministers van de Vlaamse Regering en de administraties worden aangemoedigd om zelf meer te communiceren over goede voorbeelden van het gebruik van RIA binnen hun beleidsdomein en om naar de informatie in de RIA-documenten te verwijzen tijdens het besluitvormingsproces. Dit is immers een engagement dat de Vlaamse Regering heeft opgenomen in het IIA (zie 4.4).

4.2. RIA als procedure en als proces

Het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering omvat volgende aspecten m.b.t. de RIA-procedure:

- in de nota aan de Vlaamse Regering moet de samenvatting van de RIA of de motivering van de RIA-uitzonderingsgrond worden opgenomen;
- de RIA moet toegevoegd worden als een bijlage bij de nota aan de Vlaamse Regering.

In de rondzendbrief VR 2008/13⁵ betreffende de wetgevingstechniek is opgenomen:

- het toepassingsgebied,
- meer toelichting over de formele vereisten,
- de relatie met andere toetsen,
- beoordelingscriteria en
- de publicatie van de RIA en de bijhorende ontwerpregelgeving vanaf de 1ste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering opgenomen.

Via wetgevingsadvies@vlaanderen.be wordt zowel het taal-, het wetgevingstechnisch als het RIA-advies aangevraagd.

De dienst Wetsmatiging is verantwoordelijk voor het verlenen van RIA-adviezen en voor de RIA-kwaliteitscontrole bij agendering op de Vlaamse Regering.

De algemene tendens is dat het huishoudelijk reglement en de rondzendbrief m.b.t. RIA goed worden nageleefd.

De dienst Wetsmatiging wordt regelmatig geraadpleegd over de noodzaak om een RIA op te maken.

De rubriek 'kwaliteit van de regelgeving' wordt altijd opgenomen (soms weliswaar nog als oude 'ria-rubriek').

De RIA-uitzonderingsgronden worden gemotiveerd in de nota aan de Vlaamse Regering, weliswaar niet altijd even uitgebreid of duidelijk.

Door de betere naleving van de procedure van het wetgevingsadvies is ook een betere controle op de naleving van RIA mogelijk in de fase voor de agendering op de Vlaamse Regering.

RIA wordt vandaag echter vooral als een 'te doorlopen procedurestap' ervaren. De zichtbaarheid van RIA is grotendeels beperkt tot de goedkeuringsprocedure van regelgeving.

Om formalisme bij de opmaak van een RIA te vermijden moet een RIA echter veel vroeger in het 'proces voor de opmaak van nieuwe regelgeving' worden toegepast.

Nieuwe afspraken over de RIA-procedure en een betere naleving ervan zijn een hulpmiddel om RIA zo vroeg mogelijk in het proces toe te passen. Door de RIA-procedure vroeger in het proces te plaatsen, verschuift de focus van RIA van regelgeving naar beleid. Dit is ook nodig om de afweging van de verschillende beleidsinstrumenten(mix) te kunnen maken.

⁵ VR/2008/3005/DOC.0502

De verbetering van RIA als proces is een uitdaging voor deze regeerperiode.

De uitdaging en knelpunten om RIA als proces te laten slagen, zijn verbonden met

- de ambtelijke-politieke verhoudingen tijdens de beleidsvoorbereiding,
- de politieke verhoudingen tijdens de goedkeuringsfase en
- met de politiek-ambtelijke-maatschappelijke verhoudingen in de uitvoerings- en monitoringsfase.

Deze discussies worden ook gevoerd in kader van het Pact 2020. Het is dan ook hét moment om de toekomstige rol van RIA vast te leggen.

- een proportionele toepassing van RIA: Een RIA-document heeft slechts een zeer tijdelijke waarde beperkt tot het moment van de goedkeuring. RIA moet echter een weerslag zijn van de activiteiten (proces) die men tot op dat moment heeft uitgevoerd en het moet vooruitblikken op de geplande activiteiten na de goedkeuring van de regelgeving in kwestie. Een RIA-document dat een weerslag is van een RIA-proces moet dan ook mee evolueren met dat proces. De huidige RIA-procedure is te beperkt om het RIA-proces volledig te omvatten.

- voldoende capaciteit: het slagen van RIA als proces heeft ook te maken met de aanwezigheid van voldoende kennis en capaciteit binnen de Vlaamse overheid om meer complexe effectenanalyses uit te voeren.

RIA als onderdeel van de politiek-ambtelijke cultuur met een meerwaarde binnen het besluitvormingsproces noodzaakt meer proportionaliteit.

4.2.1. PROPORTIONALITEIT DOOR VERFIJNING VAN HET TOEPASSINGSGEBIED RIA

Via dit kaderdocument wordt aan de Vlaamse Regering volgende bijstellingen van het toepassingsgebied voorgelegd ter goedkeuring.

- **Toevoeging van uitzonderingsgrond ‘dringende noodzakelijkheid’**

Indien het advies van de Raad van State niet wordt ingewonnen omwille van dringende noodzakelijkheid, is het niet mogelijk om tijdig een kwaliteitsvolle RIA op te maken (en een RIA-proces te doorlopen).

- **Uitzonderingsgrond autoregulering strikter toepassen**

- Autoregulering is organieke regelgeving

In het kader van een efficiënte en effectieve overheid wordt het RIA-toepassingsgebied uitgebreid tot regelgeving die (meestal financiële) beleidsinstrumenten creëert en die in het huidige toepassingsgebied onder de uitzonderingsgrond autoregulering valt (vb. KIDS-Invest).

- Interbestuurlijke regelgeving

In het kader van een efficiënte en effectieve overheid valt regelgeving die de verhouding tussen bestuursniveaus regelt in principe binnen het RIA-toepassingsgebied (vb. nieuw decreet interbestuurlijke samenwerking).

Een subsidiariteitstoets kan immers ook in een RIA aan bod komen.

- **Specifieke uitzonderingsgronden**

Beleidsdomeinen of beleidsvelden kunnen samen met de dienst Wetsmatiging een discussie opstarten over de interpretatie van het huidige toepassingsgebied om eventueel specifieke uitzonderingsgronden te voorzien, noodzakelijk voor een meer functionele toepassing van RIA bij de opmaak van regelgeving.

4.2.2. PROPORTIONALITEIT DOOR RUIMERE BETROKKENHEID BIJ DE BESLISSING PER DOSSIER OVER DE NOODZAAK OM EEN RIA OP TE MAKEN

De dienst Wetsmatiging krijgt veel vragen over het RIA-toepassingsgebied in de fase net voor het goedkeuringsproces wordt opgestart.

Dit is echter een vraag die door de dienst Wetsmatiging samen met de initiatiefnemer, en eventueel in overleg met andere betrokken partijen, moet beantwoord worden in het begin van het opmaakproces.

Hiertoe wordt volgende werkwijze ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd:

1ste selectie op basis van de initiatieven die worden opgenomen in de regelgevingsagenda bij de jaarlijkse beleidsbrieven/ bij de beleidsnota's:

- mee te delen aan de Vlaamse Regering, voorafgegaan door overleg met andere beleids- en wetgevingstoetsen (zie verder);
- expliciet te bespreken in de (commissies van) het Vlaams Parlement;
- minstens consulteerbaar door de strategische adviesraden.

2de selectie op basis van een (halfjaarlijkse) actualisatie van de regelgevingsagenda:

- mee te delen aan de Vlaamse Regering;
- mee te delen/te bespreken in het Vlaams Parlement;
- minstens consulteerbaar door de strategische adviesraden.

3de selectie in de fase van de aanvraag van het wetgevingsadvies van regelgevingsdossiers die niet in de regelgevingsagenda zijn opgenomen:

- advies/controle door de dienst wetsmatiging conform huidige werkwijze;
- te adviseren door strategische adviesraad bij adviesvraag;
- te bespreken door Vlaams Parlement bij parlementaire behandeling (voor ontwerpdecreten).

4.2.3. PROPORTIONALITEIT BIJ HET GEBRUIK VAN RIA IN EEN CONCREET DOSSIER

Proportionaliteit is een essentieel begrip om RIA een meerwaarde te geven in het besluitvormingsproces. Het principe van proportionaliteit moet doorheen het volledige besluitvormingsproces telkens opnieuw worden afgewogen.

Een proportioneel gebruik door een selectiever toepassingsgebied is slechts een eerste stap. Een proportioneel gebruik binnen een concreet regelgevingsdossier is een volgende stap.

De algemene regel is 'hoe maatschappelijk relevanter de regelgeving, hoe groter de inspanning voor RIA'.

Proportionaliteit is immers afhankelijk van verschillende omgevingsfactoren, maar ook van de doelstelling van het RIA-instrument in een concreet dossier.

De dienst Wetsmatiging ontwikkelt bijkomende richtlijnen over een proportionele toepassing van RIA.

In dit kaderdocument worden alvast een aantal krijtlijnen voor een meer proportionele toepassing van RIA in een concreet dossier opgesomd.

- **De proportionaliteit van een RIA kan verschillen i.f.v. de 'agendasetting' van regelgevingsdossiers.**

Een omvangrijk dossier betekent niet automatisch dat voor alle thema's een even uitgebreide analyse noodzakelijk is. Om de bruikbaarheid van een RIA te verhogen, kan het aangewezen zijn om de grote thema's (en hun samenhang) op een overzichtelijke manier op te nemen in de RIA-analyse en (tijdig) een selectie te maken van de thema's waarvoor een meer uitgebreide effectenanalyse wordt uitgevoerd.

- **De proportionaliteit van een RIA kan verschillen i.f.v. de fase van het besluitvormingsproces.**

In een decreet worden de grote lijnen van een bepaald beleidsthema uiteengezet en wordt vooral een keuze gemaakt in de beleidsinstrumenten die men wenst in te zetten om een bepaald beleidseffect te bereiken. De proportionaliteit van een dergelijke effectenanalyse verschilt van de verdere uitvoeringsbesluiten met meer gedetailleerde rechtsregels voor de operationalisering van een bepaald beleidsinstrument.

De proportionaliteit van een RIA kan ook wijzigen doorheen het opmaakproces. Als uit de consultatie van de belanghebbenden blijkt dat de impact van de maatregel veel groter is dan verwacht, of de tegenstellingen tussen de verschillende belanghebbenden bijzonder groot zijn, dan is het aangewezen om de proportionaliteitseisen doorheen het besluitvormingsproces aan te passen.

- **De proportionaliteit van een RIA kan verschillen i.f.v. het detailniveau van de 'regels'**

Bij gedetailleerde regelgeving zal ook de RIA veel gedetailleerder ingaan op de noodzaak van de detailregels. In een aantal gevallen is het detailniveau van regelgeving noodzakelijk omwille van rechtszekerheid. De proportionaliteitsregel is hier dan ook eerder bedoeld vanuit de vaststelling dat een hogere detailgraad van regelgeving de flexibiliteit in de toepassing ervan door alle betrokken partijen beperkt. In die zin is een meer diepgaande analyse van de effecten ervan eerder aangewezen om reparatiewetgeving tegen te gaan.

- **De proportionaliteit van een RIA kan verschillen door het aantal sectorspecifieke wetgevingstoetsen**

Naarmate er in een dossier verschillende wetgevings- of beleidstoetsen tegelijkertijd van belang zijn (vb. veel administratieve lasten, grote impact op lokale besturen, grote impact op werking Vlaamse overheid, bijzondere impact op mensen in armoede) dan is het logisch dat de diepgang van dergelijke analyses toeneemt. In dergelijke gevallen zijn de belangen dikwijls ook tegengesteld, wat de noodzaak aan een evenwichtige en diepgaande analyse nog doet toenemen.

4.2.4. DOELMATIG GEBRUIK VAN RIA DOOR EEN VROEGE AANDACHT IN DE BELEIDSCYCLUS

In Vlaanderen worden de belangrijkste beleidsthema's en de hierbij horende beleidsinstrumenten verankerd in regelgeving. Dit is een onderdeel van onze rechtscultuur en is moeilijk te wijzigen. Het legaliteitsbeginsel vereist bovendien de verankering in regelgeving van bepaalde beleidsinstrumenten.

Vanuit deze vaststelling is de scope van RIA voldoende ruim om alle belangrijke inhoudelijke beleidsinstrumenten te vatten.

Op Europees niveau is bovendien een gelijkaardige tendens merkbaar. Ook daar wordt de focus van Impact Assessments meer en meer gelegd op wetgevende initiatieven.

De vroege aandacht voor (de principes van) RIA in het beleidsproces kunnen op diverse manieren tot uiting komen. Hoe vroeger in het beleidsproces echter, hoe minder direct de band met regelgeving.

Indien men voor dergelijke belangrijke beleidsthema's alleen gebruik maakt van de bestaande instrumenten van de goedkeuringsprocedure van regelgeving, is er een groter risico op fouten (technische fouten, draagvlak, uitvoerbaarheid) met bijhorende reparatiewetgeving of uitstel tot gevolg. Een verdeling van de 'inspanningen' mét tussentijdse formele validatie over de verschillende fasen, kan hier een oplossing bieden.

Een algemene richtlijn is dan ook om voor maatschappelijk belangrijke beleidsthema's het besluitvormingsproces te vernieuwen door gebruik te maken van andere instrumenten zoals groenboeken, witboeken of conceptnota's. Zoals in de beleidsnota Bestuurszaken reeds aangekondigd zal het (selectief) gebruik van conceptnota's, witboeken en groenboeken gestimuleerd worden.

Dit principe kan toegepast worden op het gebruik van RIA en een aangepaste RIA-procedure. Voor een selectie van belangrijke regelgevingsdossiers wordt een voorlopige RIA opgemaakt en toegevoegd bij de regelgevingsagenda's. Deze voorlopige RIA's kunnen beperkt blijven tot een omschrijving van de probleemstelling, de doelstelling en de te onderzoeken opties.

Deze werkwijze laat toe om in een vroege fase:

- een formele (politieke) beslissing te nemen over de 'scope' van een regelgevingsdossier en zo de 'politieke vrijheidsgraden' af te bakenen;
- een stimulans te geven voor meer interne beleidscoördinatie binnen de Vlaamse overheid (beleidsafstemming is nog reëel mogelijk in deze vroege fase);
- een stimulans te geven om de maatschappelijke betrokkenheid bij de opmaak van nieuwe regelgeving en de werking van de strategische adviesraden te optimaliseren;
- een stimulans te geven om de toepassing van sectorale wetgevingstoetsen in een vroege fase te detecteren.

Opdat het gebruik van voorlopige RIA's niet als een bijkomend formalisme wordt ervaren, zijn volgende randvoorwaarden nodig:

- voldoende politieke steun om het besluitvormingsproces op die manier transparanter te maken, zonder afbreuk te doen aan het uiteindelijke primaat van de politieke besluitvorming;
- voldoende ambtelijke en politieke steun om het besluitvormingsproces op die manier open te trekken en ruimte te geven aan andere beleidsthema's om in te grijpen in de eigen beleidsprocessen (geen behoud van de verkokerde werking);
- voldoende en geschikte 'structuren' om systematisch beleidsdomeinoverschrijdend te werken bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving.

Daarom wordt aan de Vlaamse Regering voorgesteld om in een eerste fase deze voorlopige RIA's op louter vrijwillige basis te laten toevoegen aan de regelgevingsagenda's.

Het is ook mogelijk dat dergelijke voorlopige RIA's wel aangekondigd worden in de regelgevingsagenda maar op dat moment nog niet beschikbaar zijn.

Een debat hierover met het Vlaams Parlement is aangewezen.

4.2.5. DOELMATIG GEBRUIK VAN RIA DOORHEEN HET VOLLEDIGE GOEDKEURINGSPROCES

Een vroege aandacht en beslissing over het gebruik van RIA is een eerste vereiste om RIA een meerwaarde te kunnen geven. Een effectief gebruik van de RIA door alle betrokken partijen en een actualisatie ervan is een tweede vereiste.

Opdat RIA ook relevant is voor de andere betrokken partijen binnen het besluitvormingsproces, is een actualisatie van de RIA doorheen het besluitvormingsproces aangewezen.

Binnen het Interinstitutioneel Akkoord m.b.t. RIA (zie 4.4) gaan de SAR's en het Vlaams Parlement het engagement aan om de RIA effectief te gebruiken binnen de adviesverlening en bespreking van het regelgevingsdossier. Vandaag wordt de RIA zelfs niet systematisch meer toegevoegd aan het wetgevingsdossier na de 1ste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering.

Om die reden wordt aan de Vlaamse Regering voorgesteld om de bestaande procedureregels aan te passen zodat:

- De RIA na de 1ste principiële goedkeuring aangepast wordt in zoverre er:
 - belangrijke wijzigingen aan de regelgeving worden aangebracht tijdens de goedkeuringsfase, die een invloed hebben op de inhoud van de RIA;
 - nieuwe gegevens beschikbaar worden tijdens de goedkeuringsfase, aangebracht door externe partijen, die een invloed hebben op de inhoud van de RIA;
 - het toevoegen van (de krachtlijnen van) de externe adviezen en de repliek op deze adviezen tijdens de goedkeuringsfase.
- In de beslissing van de Vlaamse Regering tot definitieve goedkeuring van een ontwerpdecreet aan de bevoegde minister ook de opdracht wordt gegeven om de RIA in te dienen in het Vlaams Parlement

Deze aanbeveling tot actualisatie van de RIA is ook een onderdeel van de afstemming van de verschillende documenten bij de opmaak van regelgeving (zie 4.1).

Via dit kaderdocument wordt gevraagd om de wijziging van de bestaande procedureregels door de dienst Wetsmatiging te laten voorbereiden en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

4.2.6. HERBRUIK VAN RIA ALS PLANNINGSINSTRUMENT OP HET EINDE VAN GOEDKEURINGSPROCES

De aanbeveling tot actualisatie van de RIA is niet alleen bedoeld om de bruikbaarheid van RIA voor externe partijen bij het besluitvormingsproces te verhogen. Deze actualisatie is evenzeer van belang voor de Vlaamse Regering zelf.

Op het einde van het besluitvormingsproces kan de RIA immers opnieuw gebruikt worden als een planningsinstrument voor de implementatie van de regelgeving:

- zijn de oorspronkelijke doelstellingen/uitgangspunten m.b.t. de implementatie nog steeds correct?
- een (begin van de) planning van de uitvoering (nog verdere besluitvorming of loutere implementatie);
- (vernieuwde) aandacht voor de monitoring en latere evaluatie van de regelgeving.

Op die manier wordt een bijkomende garantie ingebouwd voor de uitvoerbaarheid van regelgeving en voor een efficiënte en effectieve overheid.

Via deze nota wordt gevraagd om de wijziging van de bestaande procedureregels door de dienst Wetsmatiging te laten voorbereiden en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

4.2.7. HERVORMING VAN DE KWALITEITSBEWAKING

Een afdoende RIA-kwaliteitsbewaking is volgens internationale goede voorbeelden een essentieel onderdeel van een RIA-systeem. Een kwaliteitscontrole moet de effectiviteit van een RIA verhogen.

De huidige kwaliteitscontrole is toe aan een herziening.

4.2.7.1. Voorstellen op korte termijn

- **Interne kwaliteitscontrole in de fase van regelgevingsagenda**

Door de ruimere aandacht voor het gebruik van RIA bij de regelgevingsagenda is ook in deze fase een marginale kwaliteitscontrole nodig.

Deze kwaliteitscontrole wordt gekoppeld aan een eventuele controle van andere sectorale wetgevingstoetsen.

De dienst Wetsmatiging neemt (de coördinatie van) de kwaliteitscontrole op zich.

Indien het gebruik van RIA ook met externe partners (SAR's en Vlaams Parlement) besproken wordt, is het aangewezen deze kwaliteitscontrole uit te voeren voor de formele besprekingen van de beleidsbrief en bijhorende regelgevingsagenda.

Bij de opmaak van voorlopige RIA's kan vrijwillig advies aan de dienst Wetsmatiging gevraagd worden.

- **Interne kwaliteitscontrole in de fase voor 1ste principiële goedkeuring**

De dienst Wetsmatiging is, samen met de dienst Taaladvies en de cel Juridische Dienstverlening bevoegd voor wetgevingsadvies, belast met een interne kwaliteitscontrole via het formele RIA-advies (via wetgevingsadvies@vlaanderen.be).

Dit stemt overeen met de huidige werkwijze.

De nieuwe kwaliteitscriteria (zie 4.1.1) en bijhorende 'kwaliteitsscore' wordt in deze fase toegepast.

- **Interne kwaliteitscontrole bij de 1ste principiële goedkeuring**

Elke minister van de Vlaamse Regering is verantwoordelijk voor de kwaliteitscontrole voor 'zijn/haar' wetgevingstoets tijdens de bespreking in de Vlaamse Regering.

Via dit kaderdocument wordt aan de Vlaamse Regering gevraagd om haar goedkeuring te verlenen aan deze bijsturing van de kwaliteitsbewaking en de Vlaamse minister van Bestuurszaken de opdracht te geven om de interne procedureregels door de dienst Wetsmatiging in die zin te laten aanpassen en ter goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

- **Externe kwaliteitscontrole na de 1ste principiële goedkeuring**

De andere partijen in het besluitvormingsproces zijn belast met een externe kwaliteitscontrole van de RIA of van het volledige wetgevingsdossier (implementatie van het IIA).

De strategische adviesraden (SAR's) gebruiken, vanuit hun decretale opdracht, de RIA in hun advies. Het Vlaams Parlement gebruikt de RIA tijdens de parlementaire bespreking. Dit noodzaakt echter een actuele RIA (zie 4.2.3).

Via het IIA worden de SAR's en het Vlaams Parlement opgeroepen om dit engagement op te nemen.

- **Interne ex post-kwaliteitscontrole per beleidsdomein/veld**

Naast de noodzaak van ex ante-kwaliteitscontrole is ook een ex post-kwaliteitscontrole nodig. Uit de interne evaluatie van RIA bleek immers dat er behoefte is aan feedback over de bestaande kwaliteitscontrole/advisering.

Daarom zal de dienst Wetsmatiging op verzoek en in overleg met de betrokken administratie een evaluatie van een aantal regelgevingsdossiers binnen een bepaald beleidsveld maken. Bij deze evaluatie zullen in de eerste plaats de verschillende interne partners betrokken worden (cel wet kwaliteit, leidend ambtenaar, kabinet) en zal in de eerste plaats de focus liggen op kwaliteitsvolle regelgeving.

Een dergelijke aanpak kan ook aanvullend of als alternatief vanuit een breder perspectief en/of met externe partners (Rekenhof, Vlaams Parlement...) worden gevoerd.

De dienst Wetsmatiging onderzoekt op dit moment de mogelijke toepassing van verschillende methodieken voor wetsevaluatie. De resultaten van dit onderzoek zullen gebruikt worden in deze aanpak.

4.2.7.2. Onderzoek naar verbetering kwaliteitsbewaking op lange termijn

Een hogere graad van beleidscoördinatie is een van de doelstellingen van RIA. Om deze doelstelling te bereiken, is een interactief en tijdig overleg binnen de Vlaamse overheid noodzakelijk.

Op Europees niveau heeft men daartoe een intern controleorgaan opgericht, de 'Impact Assessment Board'. Alle beleidsvoorstellen die door de Europese Commissie worden voorbereid, moeten aan dit intern adviesorgaan worden voorgelegd (vooraf schriftelijk gevolgd door oproeping).

Deze IA-board is echter slechts één schakel in een veel breder structureel beleidsdomeinoverschrijdende werking binnen de Europese Commissie.

Binnen de Vlaamse overheid is er op vlak van beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking wel ervaring op ad hoc basis, maar nog geen structurele verankering als een onderdeel van de beleidsvoorbereiding.

In de beleidsnota Bestuurszaken wordt een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheid van een gelijkaardig systeem van kwaliteitscontrole binnen de Vlaamse overheid.

Aan de Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken wordt de opdracht gegeven om te onderzoeken of de oprichting van een (R)IA-raad een meerwaarde kan zijn voor de kwaliteit en de interne samenhang van nieuw(e) Vlaams(e) regelgeving/beleid en welke voorwaarden daartoe noodzakelijk zijn. Kwaliteitsbewaking is hierbij slechts één aspect dat onderzocht moet worden.

De conclusies van dit onderzoek en eventuele beslissingen worden aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring voorgelegd. Ook bij de eerste actualisatie van het charter voor politiek-ambtelijke samenwerking zal dit aan bod komen.

4.2.7.3. Overgangperiode

Om een vlotte overgang te garanderen tussen de huidige procedure en de nieuwe toepassingsmogelijkheden, alsook om de nieuwe procedure grondig en kwaliteitsvol voor te bereiden zal 2011 als proefperiode worden beschouwd.

4.3. RIA als instrument voor een integrale effectbeoordeling

In principe moeten in een RIA alle relevante effecten voor alle doelgroepen in kaart gebracht worden, waaronder ook de ‘maatschappelijke’ effecten die niet rechtstreeks aan een bepaalde doelgroep toe te schrijven zijn.

Het Vlaamse RIA-systeem is voldoende flexibel om andere sectorale wetgevingstoetsen te integreren.

De Vlaamse RIA's zijn vandaag nog geen ‘integrale effectbeoordelingen’. Dit heeft verschillende oorzaken:

- omwille van de proportionele toepassing van RIA is het niet altijd aangewezen om een diepgaande analyse van alle mogelijke effecten uit te voeren;
- niet voor alle mogelijke effecten bestaan praktische richtlijnen (handleiding, vorming) en bijhorende ondersteunende entiteiten met voldoende specifieke expertise;
- RIA wordt nog niet door iedereen erkend als een centraal beoordelingsinstrument voor alle mogelijke effecten van nieuwe of wijzigende regelgeving. Dit uit zich zowel in het bestaan van de verschillende procedures als in de documenten die voor deze procedures worden opgesteld;

Om de inspanningen m.b.t. effectbeoordelingen van nieuw beleid of nieuwe regelgeving maximaal te benutten, is het essentieel om RIA opnieuw als centraal beoordelingsinstrument te erkennen, mits de specifieke effectbeoordelingen ruimte krijgen voor een eigen rol in het RIA-systeem.

Bij de invoering van RIA werd dan ook beslist dat andere wetgevingstoetsen geïntegreerd worden in RIA. Deze beslissing moet bij de introductie van nieuwe beleids- of wetgevingstoetsen telkens herbevestigd worden. Dit gebeurde alvast bij de introductie van JOKER (Jongeren- en Kindeffectenrapportage).

In de beleidsnota's 2009-2014 zijn verschillende (nieuwe) beleids- of wetgevingstoetsen aangekondigd:

- de armoedetoets in de beleidsnota Armoedebestrijding;
- de inclusietoets in de beleidsnota Gelijke Kansen;
- de Brusseltoets in de beleidsnota Brussel;
- de duurzaamheidsbeoordeling in de beleidsnota ‘Algemeen Regeringsbeleid’;
- de lokale besturen-toets in de beleidsnota Binnenlands Bestuur.

Deze nieuwe toetsen kunnen een stimulans zijn voor meer beleidscoördinatie.

Anderzijds mag de invoering van bijkomende wetgevingstoetsen de bestaande procedures voor besluitvorming niet overbelasten.

Volgende principes hebben als doelstelling deze overbelasting te voorkomen:

- **RIA als document: volledige integratie**

Bij een overlappend toepassingsgebied worden andere ex-ante toetsen maximaal geïntegreerd in de RIA. Daarom is het ook eerder in dit kaderdocument aanbevolen om in de vroege beslissing over het gebruik van RIA ook de andere wetgevingstoetsen te betrekken.

Het toepassingsgebied van verschillende wetgevingstoetsen wordt zo uniform mogelijk gehouden. Zoniet moeten er voor elke wetgevingstoets afzonderlijke procedureregels worden uitgewerkt.

- **RIA als proces (methode): aan te bevelen en mogelijk**

Elke minister kan in principe zelf beslissen welke onderliggende methodiek gebruikt wordt om een ex-ante toets uit te werken, maar een integratie met de RIA-methodiek is aan te bevelen.

Elke ex-ante toets van nieuw beleid of regelgeving gebeurt best zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces. Zoniet is het immers een loutere ‘aanvinklijst’ en heeft het geen invloed op de voorgestelde beslissing. Om die reden is ook hier een maximale afstemming met de RIA-methodiek aangewezen. De vernieuwde JOKER is hier een voorbeeld van.

- **RIA als procedure (ondersteuning, advies, controle): mogelijk**

Elke minister kan in principe zelf beslissen op welke manier, naast de integratie in het RIA-document, de andere wetgevings- of beleidstoetsen geïmplementeerd wordt en in de nodige ondersteuning en controle op de naleving wordt voorzien.

Toch is ook hier een afstemming mogelijk en wenselijk.

Ook hier kan als voorbeeld verwezen worden naar de vernieuwde JOKER. De afdeling Jeugd van de IVA SCWJV hebben een JOKER-handleiding opgesteld die geïnspireerd is op de bestaande RIA-handleiding. Beide administraties hebben ook toegang tot alle aanvragen voor wetgevingsadvies. Op die manier is een integratie in RIA verzekerd, maar blijft de afdeling Jeugd verantwoordelijk voor de ondersteuning en controle op de naleving van de eigen sectorale wetgevingstoets.

Via dit kaderdocument wordt aan de Vlaamse Regering gevraagd om RIA als centraal beoordelingsinstrument voor effectbeoordelingen voor nieuwe regelgeving en beleid te herbevestigen. Elke minister die in zijn beleidsnota een nieuwe wetgevingstoets heeft aangekondigd, stelt een implementatietraject op en bezorgt dit aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken. Op die manier kan er bij de implementatie van het nieuwe RIA-systeem rekening worden gehouden met deze nieuwe toetsen (aanpassing procedureregels, handleiding, vorming...).

4.4. Inter-institutioneel Akkoord (IIA)

Naar analogie met Europa werd tijdens de vorige regeerperiode het Inter-institutioneel Akkoord (IIA) over de gemeenschappelijke aanpak van de reguleringsimpactanalyse (RIA) tussen de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement, de SERV en de strategische adviesraden afgesloten.

De totstandkoming van het IIA verliep als volgt:

- Op 10 juli 2008 werd een eerste ontwerp van IIA goedgekeurd door de Vlaamse Regering (VR 2008 1007 DOC.0709)
- Op 18 december 2008 keurde het Vlaams Parlement de resolutie goed betreffende het ontwerp van Interinstitutioneel Akkoord tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de strategische adviesraden over de gemeenschappelijke aanpak en toepassing van de reguleringsimpactanalyse (VR/2009/0901/MED.0016)
- Op 4 februari 2009 werd het Inter-institutioneel Akkoord ondertekend door het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de SERV en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST).
- De andere strategische adviesraden hebben het Inter-institutioneel Akkoord ondertekend op 7 juli 2010 en op 6 september 2010.

Het IIA trad in werking op 1 oktober 2010.

De voorgestelde hervormingen van RIA geven invulling aan het engagement van de Vlaamse Regering zoals opgenomen in het IIA.

De volgende engagementen zijn bijkomend en moeten nog verder ingevuld worden:

- **een eenduidige definitie van het wetgevingsdossier dat aan de SAR's en aan het Vlaams Parlement wordt overgemaakt:**
Aan de technische werkgroep wordt gevraagd om een voorstel uit te werken.
Dit engagement kadert ook in het voornemen van de Vlaamse Regering om de documenten in de verschillende fasen van het beleidsproces beter op elkaar af te stemmen.
- **de oprichting van een technische werkgroep:**
Er wordt voorgesteld om de Vlaamse Regering te laten vertegenwoordigen door de dienst Wetsmatiging en de cel wetskwaliteit (oproep tot kandidaatstelling via het CAG). In de technische werkgroep zijn ook het Vlaams Parlement, de SERV, de SAR's permanent vertegenwoordigd.
In functie van de agenda kunnen ook niet-permanente leden uitgenodigd worden zoals bv. de cel Wetskwaliteit van het departement DAR (de cel Juridische Dienstverlening).
De technische werkgroep onderzoekt de uitbreiding van het IIA naar andere onderwerpen zoals
 - o de implementatie van Europese regelgeving,
 - o de verbetering van de juridische kwaliteit van regelgeving,
 - o het gebruik van regelgevingsagenda's,
 - o consultaties van doelgroepen en belanghebbenden,

- de monitoring en evaluatie van regelgeving en
- administratieve vereenvoudiging.

De actieplannen voor administratieve vereenvoudiging en de jaarlijkse voortgangsrapportages worden voorgelegd aan de technische werkgroep.

De evaluatie van het IIA wordt uiterlijk binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het akkoord uitgevoerd door de technische werkgroep.

4.5. OESO Peer review Better Regulation: impact assessment

98. *Belgian governments have taken important steps to integrate ex ante impact assessment in the development of regulations. Ex ante impact assessment is a relatively new policy in Belgium, and still a “work in progress”. Although steps have been taken to enlarge the scope of impact assessments, these are still, for the most part, confined to evaluating administrative burdens. The federal government introduced the Kafka Test to measure administrative burdens in 2004. The governments of the Walloon Region and the French Community have also adopted the Kafka Test. Other impact assessment procedures, with a broader scope, have also been established by the Flemish government in 2005 and by the federal government in 2007. A variable geometry is at work, with different governments sometimes adopting different versions of the same processes.*

99. *Flanders has opted for a different and broader approach to ex ante impact assessment. The Flemish government has established a “comprehensive” ex ante impact assessment with some quantification and consideration of options, together with a quality control system. The system has “teething problems” typical of what is often encountered in other OECD countries. It is proving difficult to change attitudes and persuade officials (and ministerial cabinets) to take the assessment seriously and carry it out at a sufficiently early stage in the development of regulations (it is often treated more as an ex post note of justification for a decision which has already been taken). This initiative will only be effective if efforts to encourage the administration upstream to carry out higher quality and timely impact assessments are sustained over time. The review of RIA completed at the end of 2008 emphasised the need for stronger political support and further guidance to officials.*

100. *All the different initiatives suffer, to a greater or lesser degree, from a range of problems including timeliness, limited coverage and weak institutional frameworks. Reflecting the often limited reach of general procedures for the development of regulations, many draft regulations are currently exempted from any form of impact assessment. The involvement of politicians in rule drafting makes the implementation of impact assessment particularly difficult. Impact assessment is often done too late and becomes an ex post justification for decisions which have already been reached. This often causes implementation problems downstream and requires revisions to the law in the worst cases. Institutional frameworks are weak and generally unable to challenge poorly implemented assessments. Quantification is limited, although this is a work in progress. Transparency is also weak with often limited efforts to consult with stakeholders and little effort at publication. Strengthening impact assessments will require strong high-level commitment and further culture change.*

Where to next in the development of Belgian impact assessments?

101. *Impact assessment is a relatively new process in the Belgian Better Regulation landscape and needs more time to mature. The problems with the current systems are typical of the experiences of many other OECD countries, and sharing experiences with European neighbours would be a useful exercise, both for reassurance that Belgium is not alone and also to identify solutions to the practical challenges that could be applied in the Belgian context. Belgian governments should certainly not give up on setting an objective of a more developed impact assessment. They must evolve progressively towards a large range of impacts.*

102. As a first step, there is a need to fix the various problems which weaken the effectiveness of the current processes. This includes the issues of timeliness to ensure that assessments influence final decisions, exemptions to ensure that processes cover all significant regulations, and the need to strengthen the institutional challenge function so that assessments are of high quality. Resource constraints on Better Regulation units also mean that processes need to be as efficient as possible, notably by applying the principle of proportionality (capturing all significant regulations but letting the insignificant ones go, for example through pre-checks).

103. The different approaches to impact assessment across Belgian governments are a rich source of experiences which need to be shared. Sharing experiences also minimises the risk of fragmentation of processes over time, as governments can re-use the successful approaches deployed by their neighbours.

104. Where policy issues are shared or overlap, co-ordinated impact assessments for the underlying regulations would add value to the process. Impact assessment processes currently reflect the division of competences between governments - they are applied to the regulations flowing from the competences specific to each government. With the exception of the sustainability impact assessment, which is a work in progress, the processes do not seek to take a Belgium wide view.

105. Consideration of alternatives to regulation is included in some but not all of the impact assessment mechanisms. Against the background of significant regulatory inflation, it is in Belgium's interest to ensure that alternatives to regulation are given maximum attention at an early stage in the development of policies.

OECD, peer review Better Regulation

4.6. Indicatoren

Het wetgevingsadvies wordt opgevolgd via volgende indicatoren:

- Wetgevingstechnische kwaliteit van de regelgeving: gemiddelde score op de wetgevingstechnische kwaliteit van de regelgeving overeenkomstig vastgelegde criteria.
- Taalkundige kwaliteit van de regelgeving: gemiddelde score op de taalkundige kwaliteit van de regelgeving overeenkomstig vastgelegde criteria.

De kwaliteit van RIA wordt opgevolgd via volgende indicatoren:

- Kwaliteitscore RIA's in adviesfase: gemiddelde score in de adviesfase op basis van een aantal kwaliteitscriteria voor reguleringsimpactanalyses (RIA's) uitgevoerd in periode t. Per onderdeel van de (vernieuwde) kwaliteitsbeoordeling worden subindicatoren ontwikkeld.
- Kwaliteitsniveau RIA's in adviesfase: het aandeel RIA's dat voor alle onderdelen een gunstige kwaliteitsscore (> 50%) in adviesfase kreeg ten opzichte van het totaal aantal RIA's. Subindicatoren zijn mogelijk volgens gradatie kwaliteitsscore (> 50%, > 60%, > 70%...).
- Kwaliteitscore finale RIA's: gemiddelde score van de finale RIA's op basis van een aantal kwaliteitscriteria voor reguleringsimpactanalyses (RIA's) uitgevoerd in periode t. Per onderdeel van de (vernieuwde) kwaliteitsbeoordeling worden subindicatoren ontwikkeld.
- Kwaliteit regelgevingsdossier: aantal regelgevingsdossiers waarvan de wetgevingstechnische en de taalkundige kwaliteit alsook de kwaliteit van de RIA in adviesfase gunstig worden beoordeeld (> 50%) tov het totaal aantal regelgevingsdossiers waarvoor deze adviezen moeten worden aangevraagd. Subindicatoren zijn mogelijk volgens gradatie van de kwaliteitsscore (> 50%, > 60%, > 70%...)

5. Compensatieregel voor administratieve lasten

De compensatieregel voor administratieve lasten is een instrument dat sinds 2005 wordt toegepast binnen de Vlaamse overheid om de administratieve lasten via nieuwe of wijzigende Vlaamse regelgeving te bewaken.

Volgens het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering moeten wijzigingen van administratieve lasten altijd gemeten worden, ook wanneer er geen RIA moet opgemaakt worden. De wijzigingen van de administratieve lasten worden dan gerapporteerd in de RIA-paragraaf in de nota aan de Vlaamse Regering. Enkel bij Ministeriële Besluiten en individuele besluiten van de Vlaamse Regering (toekenning van subsidies) worden geen wijzigingen van administratieve lasten gemeten.

In de rondzendbrief betreffende de wetgevingstechniek⁶ wordt de adviesprocedure voor RIA en de compensatieregel vastgelegd. Via wetgevingsadvies@vlaanderen.be wordt zowel het taal-, het wetgevingstechnisch als het RIA-advies (met als onderdeel het meten van administratieve lasten) aangevraagd.

De dienst Wetsmatiging bewaakt de naleving van de compensatieregel voor administratieve lasten:

- Voor de agendering op de Vlaamse Regering wordt via de procedure van het wetgevingsadvies in de RIA-adviezen ook een uitspraak gedaan over de minimale inhoudelijke vereisten voor het meten van administratieve lasten.

Bij de regelgevingsdossiers die niet binnen het toepassingsgebied van de RIA vallen maar toch een wijziging van administratieve lasten veroorzaken, adviseert de dienst Wetsmatiging ook in de fase van het wetgevingsadvies of vraagt ze om de meetresultaten toe te voegen uiterlijk bij agendering van het dossier op de Vlaamse Regering.

- Bij de agendering van regelgevingsdossiers voor eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering controleert de dienst Wetsmatiging of de meting van de administratieve lasten effectief is toegevoegd aan het regeringsdossier (in de RIA of de nota aan de Vlaamse Regering) en vraagt in voorkomend geval om de Vlaamse Regering te laten beslissen om het regeringsdossier tegen de volgende beraadslaging aan te vullen met de meting van de administratieve lasten.

In dossiers waar de dienst Wetsmatiging vragen heeft bij de meetresultaten wordt eventueel na de beslissing door de Vlaamse Regering contact opgenomen met de betrokken administratie. Achteraf worden deze dossiers dan gevalideerd en opgenomen in de cijfers van de compensatieregel voor administratieve lasten.

⁶ VR/2005/1103/MED.0019

Het belang van de compensatieregel om administratieve lasten van nieuwe regelgeving te bewaken, wordt bevestigd door de OESO:

The Flemish government has taken a different and more systematic approach compared with the other governments, which also has a number of strengths. An initial pilot has now been expanded to cover all policy areas. Baseline measurements have been made for the policy areas, and an action plan must be prepared for each policy area. Regular progress reports are made to the Flemish government and parliament, which indicate the extent to which the reduction target for 2012 has been achieved. Efforts have been made to address the effect of new burdens via a compensation rule.

106. In addition, the Flemish government has introduced a compensation rule to control the flow of new burdens generated by new regulations, which became mandatory in January 2005. It has so far only had limited impact in practice. However, it has raised consciousness of the issues.

(OESO, peer review Better Regulation)

Ook de compensatieregel werd op het einde van vorige regeerperiode aan een grondige evaluatie onderworpen:

- In de meeste regelgevingdossiers die onder het toepassingsgebied vallen, wordt vermeld of er een wijziging is van de administratieve lasten. Daarbij wordt soms onterecht aangegeven dat er geen bijkomende administratieve lasten zijn.
- De weergave van de administratieve lasten is niet altijd even consistent. In sommige dossiers worden de administratieve lasten weergegeven als gemiddelde kost, in andere dossiers dan weer als totale kost.
- Het is niet altijd even duidelijk weergegeven op welke (sub)doelgroep wijzigingen effect hebben.
- De methodiek en het begrippenkader van het Standaard Kosten Model om de administratieve lasten te meten, wordt doorgaans goed toegepast. Enkel het onderscheid tussen beheerskosten (kosten van regelgeving voor de overheid zelf) en administratieve lasten is niet altijd even duidelijk.
- Meer concrete richtlijnen voor de methodologische onderbouwing van de cijfers zijn noodzakelijk.
- De compensatieregel is enkel verplicht van toepassing op alle regeringsbeslissingen ter goedkeuring van decreten en besluiten van de Vlaamse Regering. Een aanzienlijk gedeelte van de administratieve lasten worden echter pas ingevoerd of verder uitgewerkt in onderliggende regelgeving (ministeriële besluiten en omzendbrieven) en worden bijgevolg niet gemeten in kader van de compensatieregel.
- Alle decreten en besluiten van de Vlaamse Regering moeten gemeten worden, dus ook de regeringsbeslissingen waarin slechts beperkte administratieve lasten worden opgenomen. De meerwaarde van het meten staat in dat geval echter niet in verhouding met de geleverde inspanningen.
- De organieke structuur van de Vlaamse overheid is momenteel het uitgangspunt voor het meten van administratieve lasten, en niet de doelgroep(en) of beleidssectoren.
- In de huidige toepassing van de compensatieregel ligt de focus op de aanwezigheid van meetresultaten. De noodzaak van de administratieve lasten wordt via de compensatieregel niet in vraag gesteld. Bovendien houdt de compensatieregel geen rekening met de inhoud van de bepaling, met de verhouding of de omvang van de kosten tegenover de baten en met irritatiekosten. Dit wordt deels verklaard door de koppeling

met de RIA. In een RIA moet in principe de ‘noodzaak van de nieuwe regelgeving’ aangetoond worden, impliciet dus ook de noodzaak van de administratieve lasten van een nieuwe of wijzigende regelgeving. Deze argumentatie is echter niet helemaal sluitend en dit omwille van volgende redenen:

- RIA wordt selectief toegepast
RIA wordt selectief toegepast op ontwerpregelgeving met een belangrijke (beleids)impact. Administratieve lasten worden dikwijls in uitvoeringsbesluiten opgelegd waar er onvoldoende (juridische of politieke) vrijheidsgraden bestaan om de opmaak van een RIA te rechtvaardigen. In deze ‘procedurele’ uitvoeringsbesluiten wordt geen RIA opgesteld en wordt de noodzaak van de administratieve lasten dan ook niet aangetoond of althans niet structureel. Bij deze regelgevingsdossiers zonder RIA worden enkel de meetresultaten toegevoegd, zonder de noodzaak ervan weer te geven.
- RIA legt onvoldoende focus op administratieve lasten
In de opties van een RIA ligt de focus op de inhoud van het beleidsinstrument en dit in relatie tot de geschetste maatschappelijke problemen en de vooropgestelde doelstellingen. De administratieve lasten worden hier niet noodzakelijk mee opgenomen.
- Aandacht voor administratieve lasten is noodzakelijk vanaf het maken van een keuze m.b.t. het beleidsinstrument tot en met de opmaak van het formulier dat gebruikt wordt voor het toepassen van de regelgeving.

Op basis van deze evaluatieresultaten worden ook voor de compensatieregel een aantal bijsturingen voorgesteld om de doelmatigheid van het instrument te verhogen.

De krachtlijnen van deze hervorming zijn:

- een grotere aandacht voor (alternatieven voor) administratieve lasten doorheen het volledige beleidsproces;
- een meer proportionele toepassing van de verplichting tot meten van administratieve lasten;
- een verhoging van de kwaliteit van de meetresultaten;
- wijziging in communicatie van de resultaten.

5.1. Meer aandacht voor administratieve lasten in het volledige beleidsproces

In elke fase van het opmaakproces van regelgeving (initiatiefase, conceptfase), in de goedkeuringsfase (decreet, uitvoeringsbesluit) of zelfs in de uitvoeringsfase (ontwerpen van formulieren) moet aandacht aan administratieve lasten worden besteed.

De aandacht voor administratieve lasten moet in elke fase van het opmaakproces weerslag vinden in ‘rapporteringsdocumenten’ die eigen zijn aan deze fase. Dit wordt opgenomen in de discussie over een betere afstemming tussen de verschillende documenten die bij het opmaken van regelgeving moeten worden opgesteld (zie 4.1).

EXPLICIETE AANDACHT AAN ADMINISTRATIEVE LASTEN IN DE VOORLOPIGE RIA'S BIJ DE REGELGEVINGSAGENDA

De hervorming van de compensatieregel sluit aan bij de hervorming van RIA. Een meer in de tijd gefaseerde benadering moet de relevantie van het instrument verhogen en formalisme vermijden. Zo moet al in de voorlopige RIA expliciet aandacht besteed worden aan de mogelijke administratieve lasten van de verschillende opties die onderzocht worden.

De aandacht voor administratieve lasten is afhankelijk van de inhoudelijke focus van een voorlopige RIA:

- wordt het verschil in administratieve lasten tussen inhoudelijk verschillende beleidsinstrumenten aangeduid (bv. vergunning als verplicht instrument versus subsidie als stimulerend instrument);
- wordt het verschil in administratieve lasten in eenzelfde beleidsinstrument aangeduid (vb. automatische toekenning versus aanvraagprocedure voor sociale rechten; gegevensdeling tussen overheden, noodzaak en relevantie van informatieverplichtingen)

In deze vroege fase is het niet de bedoeling om al een meting van de administratieve lasten uit te voeren. In het begin van het beleidsproces moet vooral aandacht besteed worden aan de noodzaak en relevantie van mogelijke informatieverplichtingen.

(VRIJWILLIG) ADVIES BIJ DE OPMAAK VAN EEN VOORLOPIGE RIA OVER (DE NOODZAAK EN RELEVANTIE) VAN ADMINISTRATIEVE LASTEN

De dienst Wetsmatiging wil door een betere kwaliteitscontrole van RIA de effectiviteit van een RIA en van de compensatieregel verhogen en formalisme vermijden.

In het (vrijwillig) advies in de fase van een voorlopige RIA bij de regelgevingsagenda wordt advies verstrekt over o.a. de (noodzaak en relevantie van) administratieve lasten.

In deze opmaakfase wordt vooral de noodzakelijkheid en juiste inzet van mogelijke informatieverplichtingen getoetst. In het advies kan aandacht besteed worden aan mogelijke alternatieven met een lagere administratieve last (bijvoorbeeld door gegevensuitwisseling met ander overheidsdienst, verminderen van periodiciteit of doelgroep van een informatieverplichting, afstemmen van deadlines,...) en aan meer beleidscoördinatie.

Het advies van de dienst Wetsmatiging probeert het opleggen van administratieve lasten meer bewust te laten gebeuren. Door de vroege fase van het beleidsproces zijn aanpassingen op basis van betere alternatieven nog mogelijk en wordt formalisme vermeden. De discussie over de noodzaak en relevantie van administratieve lasten kan dan afgewogen worden samen met de andere inhoudelijke afwegingen.

5.2. Toepassingsgebied: ‘Minder meten, beter meten, meer weten’

Het huidige toepassingsgebied (decreten en bijhorende besluiten van de Vlaamse Regering) blijft formeel behouden, maar wordt uitgebreid naar verdere uitvoeringsbepalingen (ministeriële besluiten, omzendbrieven...). Administratieve lasten komen immers ook voor in deze verdere uitvoeringsbepalingen.

Dit betekent niet dat de administratieve lasten telkens ook effectief gemeten moeten worden. Het meten van administratieve lasten mag immers geen doelstelling op zich zijn. Alleen wanneer de meetresultaten effectief gebruikt worden in het beleidsproces of in de latere evaluatie ervan, is er een meerwaarde die de inspanning van het meten rechtvaardigt.

De basisgegevens (identificatie van doelgroepen, frequentie ...) die nodig zijn om de administratieve lasten te meten, kunnen dan ook gebruikt worden voor andere doeleinden (bv. raming andere effecten voor externe doelgroepen, raming budgettaire impact voor Vlaamse overheid of zelfs ruimer de impact op de werking van de Vlaamse overheid). Omdat het verzamelen van deze gegevens de nodige tijd vraagt, is het aangewezen om ook tijdig te beslissen of en wanneer de administratieve lasten effectief in kaart gebracht worden.

Een administratieve lastentoets in een vroege fase van het beleidsproces zal naast een advies ook bepalen voor welke regelgevingsdossiers een meting van administratieve lasten uitgevoerd zal worden en in welke fase en op welk niveau (decreet, besluit...).

De beoordeling van de proportionaliteit m.b.t. het effectief meten van administratieve lasten kan, net zoals bij de andere effecten in een RIA, verschillen i.f.v. verschillende factoren. Hierbij worden alvast volgende principes vooropgesteld:

- Elke belangrijke wijziging van regelgeving die gemeten werd in het kader van de nulmetingen administratieve lasten moet gemeten worden, waarbij de meetresultaten van de nulmeting opgenomen in SAMBAL kunnen hergebruikt worden (zie 5.4);
- belangrijke regelgeving met een omvangrijke wijziging (stijging of daling) administratieve lasten moet altijd gemeten worden. In principe is de aankondiging van deze regelgeving opgenomen in de regelgevingsagenda's;
- belangrijke vereenvoudigingsprojecten moeten gemeten worden. Mogelijke bronnen zijn de actieplannen administratieve vereenvoudiging van alle beleidsdomeinen, het actieplan met beleidsdomein- en bestuursniveau overschrijdende vereenvoudigingsprojecten, het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid De resultaten van deze vereenvoudigingsprojecten kunnen immers een onderdeel zijn van de 'meetbare efficiëntiewinsten';
- binnen een dossier kan er voor gekozen worden om enkel de administratieve lasten voor de voornaamste doelgroep(en) te meten;
- beperkte wijzigingen van administratieve lasten moeten niet gemeten worden.

De toepassing van deze proportionaliteitsbeoordeling m.b.t. het meten van administratieve lasten moet in de eerste plaats door de initiatiefnemer van het dossier (in samenspraak met de cel wet kwaliteit) gebeuren.

Het advies en kwaliteitscontrole door de dienst Wetsmatiging kan op verschillende tijdstippen worden uitgevoerd:

- op vrijwillige basis bij de voorbereiding van de regelgevingsagenda's en bijhorende voorlopige RIA's;

- op vrijwillige basis tijdens een andere fase in het beleidsproces voor de aanvraag van het wetgevingsadvies (huidige werkwijze);
- verplicht bij de aanvraag van het wetgevingsadvies (huidige werkwijze).

In de nota aan de Vlaamse Regering moet vandaag al gerapporteerd worden of er een wijziging is van de administratieve lasten en moet deze wijziging bovendien gemeten worden volgens de Standaard Kosten Methodiek.

Deze verplichte rapportering blijft behouden en wordt aangevuld met een korte motivering waarom er geen meting van de administratieve lasten is toegevoegd (resultaat van de proportionaliteitsbeoordeling in de administratieve lasten toets). Bij een stijging van de administratieve lasten is een motivering van de noodzaak ervan ook aangewezen. Net zoals vandaag kan voor deze rapportering en motivering verwezen worden naar de bijgevoegde RIA.

De cijfers m.b.t. de wijziging van de administratieve lasten moeten net zoals de RIA zelf ook geactualiseerd worden gedurende het volledige goedkeuringsproces. Het is dan ook pas op het einde van het goedkeuringsproces dat de cijfers definitief gevalideerd worden.

5.3. Verhogen van de kwaliteit van de meetresultaten

Het meten van de administratieve lasten via de compensatieregel is slechts waardevol om de evolutie van administratieve lasten in kaart te brengen als de cijfers correct en realistisch zijn.

ALGEMENE PRINCIPES M.B.T. HET METEN VAN ADMINISTRATIEVE LASTEN

Om de betrouwbaarheid van de meetresultaten te verhogen, worden volgende principes gehanteerd:

- Om de administratieve lasten op een consistente manier in kaart te brengen, moet de Standaard Kosten Methodiek en het bijhorende begrippenkader gebruikt worden bij het meten van administratieve lasten. De dienst Wetsmatiging stelt een geactualiseerde handleiding en simulatietool ter beschikking en organiseert daarnaast ook vorming en een helpdesk;
- De meetresultaten moeten realistisch zijn en gebaseerd zijn op de 'best beschikbare informatie';
- Als er een wijziging onderzocht wordt van bestaande regelgeving die belangrijke administratieve lasten met zich meebrengt én er is geen nulmeting van de bestaande regelgeving beschikbaar, dan moet de impact van de wijziging t.o.v. de bestaande regelgeving gemeten worden (ex post-evaluatie van regelgeving).

ONDERSTEUNING DOOR EEN 'MEETBUREAU' VOOR BELANGRIJKE METINGEN VAN ADMINISTRATIEVE LASTEN

De administratieve lasten toets, die in een vroege fase van het beleidsproces bepaalt welke dossiers een meting moeten doorvoeren, zal ook bepalen voor welke (grote, belangrijke) dossiers beroep wordt gedaan op een extern meetbureau ter ondersteuning.

De initiatiefnemer van het dossier doet, in samenwerking met de cel wetskwaliteit van de betrokken administratie, een aanzet voor de meting van administratieve lasten. Voor belangrijke vereenvoudigingsprojecten met een hoge zichtbaarheid (bv. in kader van het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, actieplan administratieve vereenvoudiging...) wordt deze aanzet door een extern meetbureau aangevuld en aangepast samen met de betrokken administratie waar nodig.

Voor minder belangrijke vereenvoudigingsprojecten wordt de aanzet gecontroleerd en aangepast waar nodig door de dienst Wetsmatiging in samenwerking met de betrokken administratie.

De dienst Wetsmatiging heeft een overheidsopdracht gelanceerd voor de ondersteuning door een 'extern meetbureau' en neemt de coördinatie van het meetbureau op.

VALIDERING VAN MEETRESULTATEN

Administratieve lastendalingen of -stijgingen die helemaal niet, onvolledig of foutief gemeten zijn, worden door de dienst Wetsmatiging na agendering op de Vlaamse Regering voor eerste principiële goedkeuring opgenomen en besproken met de initiatiefnemer en de cel Wetskwaliteit.

Voor deze dossiers moet een correcte berekening van de administratieve lasten gebeuren uiterlijk bij definitieve goedkeuring van het dossier.

5.4. Wijziging in de communicatie van de resultaten

De evolutie van de administratieve lasten via de compensatieregel wordt vandaag gecommuniceerd:

- per dossier op de Vlaamse Regering (niet publiek, tenzij via RIA);
- per kwartaal via de elektronische nieuwsbrief van de dienst Wetsmatiging;
- per kwartaal via de gepersonaliseerde nieuwsbrief aan de leidend ambtenaren met indicatoren m.b.t. reguleringsmanagement;
- halfjaarlijks via tussentijdse rapportage aan het Vlaams Parlement;
- jaarlijks via een rapport Vlaamse regelgeving.

De evolutie wordt telkens weergegeven t.o.v. de situatie in 2002 (bij de invoering van de compensatieregel in 2005 werd beslist door de Vlaamse Regering dat het saldo rekening hield met meetresultaten sinds 2002).

Vanaf deze legislatuur wordt de evolutie van administratieve lasten uitsluitend jaarlijks weergegeven. Op het einde van elke regeerperiode wordt dan een eindrapport gemaakt van de evolutie van alle gemeten administratieve lasten binnen de regeerperiode. De meetresultaten voor de gehele regeerperiode worden opgenomen in de evaluatie van het strategisch beleidskader.

De meetresultaten worden opgevolgd en gecommuniceerd op het niveau van:

- het beleidsdomein en beleidsveld;
- de Minister;
- de doelgroep (burgers, bedrijven, organisaties, overheid) en relevante subdoelgroepen;
- eventueel per beleidssector.

OVERGANGSPERIODE

Om een vlotte overgang te garanderen tussen de huidige procedure en de nieuwe toepassingsmogelijkheden, alsook om de nieuwe procedure grondig en kwaliteitsvol voor te bereiden zal 2010-2011 als proefperiode worden beschouwd.

ONDERSTEUNING

De handleiding "Meten om te weten" werd door de dienst Wetsmatiging geactualiseerd. Deze handleiding geeft gedetailleerde toelichting bij het begrippenkader en het toepassen van de Standaard Kosten Methodiek in Vlaanderen.

De dienst Wetsmatiging stelt ook standaardlijsten voor tarief, tijd en out-of-pocket kosten ter beschikking, die jaarlijks geactualiseerd worden.

De dienst Wetsmatiging organiseert in samenwerking met het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO) en het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) opleidingen wetgevingsleer. Sinds eind 2009 wordt ook een module D1 aangeboden waarin toelichting gegeven wordt bij RIA en het meten van administratieve lasten. Aan de hand van concrete voorbeelden in het kader van de Compensatieregel wordt de methodiek toegelicht en ingeoefend. Op vraag worden eventueel ook opleidingen op maat (per beleidsdomein of beleidsveld) georganiseerd.

De meetresultaten van de nulmetingen administratieve lasten werden opgeslagen in de database SAMBAL (Systeem voor het Actualiseren, Meten, Beheren van Administratieve Lasten). SAMBAL werd ontwikkeld door de dienst Wetsmatiging in samenwerking met de afdeling Proces- en Informatiebeheer (departement Bestuurszaken) en is gebaseerd op de methodiek van het Standaard Kosten Model.

Bovenop SAMBAL wordt ook een simulatietool ontwikkeld. De simulatietool hergebruikt de informatie van de nulmetingen in SAMBAL en maakt het mogelijk om de administratieve lasten van nieuwe en/of wijzigende regelgeving te simuleren.

5.5. Indicatoren

Het saldo aan gemeten administratieve lasten ten gevolge van nieuwe of wijzigende regelgeving wordt berekend als de gemeten administratieve lastenverhogingen door nieuwe regelgeving verminderd met de gemeten administratieve lastenverlagingen door nieuwe regelgeving. Subindicatoren zijn mogelijk op niveau van

- beleidsdomein/beleidsveld;
- (sub)doelgroep;
- regelgevingsdossier.

De kwaliteit van de meetresultaten in kader van de compensatieregel wordt ook beoordeeld als onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling van de RIA.

6. Cellen wetskwaliteit

Om het reguleringsmanagement binnen de Vlaamse overheid en specifiek binnen de beleidsdomeinen structureel te verankeren, werden cellen Wetskwaliteit in alle beleidsdomeinen (departementen en agentschappen) van de Vlaamse overheid opgericht.

De oprichting van de cellen Wetskwaliteit had als doelstelling de instrumenten doelmatiger toe te passen én de capaciteit voor de toepassing ervan verder te ontwikkelen.

De algemene principes zijn:

- Een cel Wetskwaliteit heeft twee taken: de implementatie van het reguleringsmanagement binnen het eigen beleidsdomein en ondersteuning bieden bij de opmaak van de regelgeving binnen het eigen beleidsdomein;
- Elk beleidsdomein kan kiezen tussen de oprichting van één of meerdere cellen Wetskwaliteit;
- De positionering van de cellen Wetskwaliteit wordt voorgesteld door de bevoegde minister en/of de beleidsraad;
- Er is nood aan een specifiek personeelsbeleid naar deze cellen Wetskwaliteit;
- Er is nood aan een goede verhouding/afstemming met de centrale dienstverlening inzake wetgevingskwaliteit en administratieve vereenvoudiging (dienst Wetsmatiging).

In totaal zijn er 22 cellen Wetskwaliteit opgericht binnen de Vlaamse overheid.

Ook de werking en organisatie van de cellen Wetskwaliteit werden globaal geëvalueerd op het einde van vorige regeerperiode.

De organisatorische verankering van de 'cellen Wetskwaliteit' is divers met een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- De functie van cel Wetskwaliteit werd in de meeste beleidsdomeinen gepositioneerd in het departement; binnen een juridische dienst, een overkoepelende 'beleidsafdeling' of zonder formele positionering.
- Alleen bij grotere agentschappen met een groter volume aan regelgeving werden eigen cellen Wetskwaliteit opgericht. Het bestaan van een afzonderlijke cel Wetskwaliteit in een agentschap of een grote entiteit is enkel zinvol en efficiënt wanneer er binnen het agentschap of de entiteit voldoende aantal regelgevingsdossiers worden opgesteld.
- De functie van 'cel Wetskwaliteit' werd toevertrouwd aan bestaande entiteiten of aan entiteiten die werden opgericht in het kader van de globale reorganisatie van Vlaamse overheid. Dit is o.a. het gevolg van de voorwaarde bij het begrotingsakkoord dat alle initiatieven verbonden aan de oprichting van de cellen voor Wetskwaliteit op een budgetneutrale wijze dienden opgevangen te worden.

In de beleidsdomeinen met een formele positionering van de cel Wetskwaliteit, is er ook een al dan niet geformaliseerd samenwerkingsverband met de andere entiteiten binnen het beleidsdomein. De oprichting van de cellen Wetskwaliteit heeft dus niet geleid tot het ontstaan van 'ivoren wetgevingstorens', waarvoor de Inspectie van Financiën waarschuwde bij de goedkeuring in 2006.

De meeste cellen Wetskwaliteit zijn betrokken bij centraal gestuurde initiatieven m.b.t. het reguleringsmanagement (RIA, administratieve lasten, formulieren).

Slechts weinig formulierencoördinatoren zijn gepositioneerd binnen de cel Wetskwaliteit.

In de meeste beleidsdomeinen nemen de cellen Wetskwaliteit een coördinerende rol op m.b.t. de nulmetingen voor administratieve lasten.

Slechts weinig cellen Wetskwaliteit zijn formeel belast met de opvolging van de regelgeving in andere beleidsdomeinen of andere bestuursniveaus.

De meeste cellen Wetskwaliteit zijn betrokken bij de opmaak van regelgeving. Er zijn echter grote verschillen in de wijze waarop en dit van dossier tot dossier. Dit is een gevolg van de diverse positionering van de cellen en van de diverse aspecten/fasen bij de opmaak van regelgeving.

Een specifiek personeelsbeleid voor de cellen wetskwaliteit is noodzakelijk en algemene competenties en bekwaamheden blijven geldig. Gelet op de diverse invulling van de cellen Wetskwaliteit is er echter nood aan maatwerk. Een cel Wetskwaliteit die een eigen personeelsbeleid wenst uit te tekenen, moet de eigen competenties afstemmen met het gebrek aan competenties in de andere entiteiten van het beleidsdomein. Een dergelijke benadering vergt maatwerk en noodzaakt overleg en samenwerking met het ganse beleidsdomein.

Een belangrijk aandachtspunt blijft dat wetgevingsambtenaren voldoende tijd krijgen om zich hoofdzakelijk toe te leggen op de effectieve opmaak van kwaliteitsvolle regelgeving. De functie van wetgevingsambtenaar is een voltijdse bezigheid, maar dit is niet of zeker onvoldoende vertaald in de individuele functiebeschrijvingen, planningen en evaluaties.

Flanders' Regulatory Management Unit sits at the centre of the Flemish government, covering all aspects of Flemish Better Regulation including simplification and Impact Assessment. It has set up and encourages a network of regulatory quality units and contact points across the Flemish administration. These units, however, to a greater or lesser degree, share issues of long-run sustainability and resourcing.
(OESO, peer review Better Regulation)

Er is ook nood aan een virtueel forum voor de cellen Wetskwaliteit, evt via de website waarop informatie over Vlaamse regelgeving gebundeld zal worden (procedures, modelbepalingen, handleidingen en richtlijnen).

De cellen Wetskwaliteit kunnen hun meerwaarde aantonen wanneer ze systematisch in de regelgevingsdossiers binnen hun beleidsdomein ingeschakeld worden. Een duidelijk engagement door het politieke niveau en de leidend ambtenaren is hiervoor vereist.

6.1. Concrete beleidsvoorstellen

De evaluatieresultaten worden vertaald in volgende concrete beleidsvoorstellen:

- Bij de **aanstelling** van een nieuwe minister worden op de beleidsraad formele afspraken gemaakt over de opmaak van regelgeving en over de betrokkenheid van de cel(len) Wetskwaliteit hierbij in het bijzonder.
- Naar aanleiding van de **voorbereiding** van de beleidsnota's en de jaarlijkse beleidsbrieven en de bijhorende regelgevingsagenda's tijdens (politiek én ambtelijk) beleidsdomeinoverschrijdend overleg worden afspraken gemaakt over bij welke regelgevingsdossiers verder ambtelijk en politiek overleg nodig is tijdens de opmaak van de regelgeving.

An evaluation conducted in mid-2008 showed that the creation of these units has promoted co-operation within each policy area for the preparation, implementation and enforcement of regulations, although this is not yet systematic. Co-operation across policy areas is much more difficult, and co-operation between units needs to be developed. The evaluation exercise itself has proved useful in enhancing contacts between the units and the DMW, clarifying the tasks of the units, highlighting good practices and building political support for further development of these units. The OECD peer review team was also told that these units are developing their own agenda for Better Regulation, thereby embedding the development of regulatory management tools (such as impact assessment and administrative simplification) within departments.

The units have promoted co-operation within each policy area but co-operation across policy areas is much more difficult. Co-operation between units needs to be developed.

(OESO, peer review Better Regulation)

- Naar aanleiding van de **goedkeuring** van de beleidsnota's en de jaarlijkse beleidsbrieven en de bijhorende regelgevingsagenda's worden in de beleidsraad per regelgevingsdossier afspraken gemaakt over de opmaak van regelgeving en de concrete verwachtingen naar de cel Wetskwaliteit.
De opmaak van regelgeving moet projectmatig en met een multidisciplinair team aangepakt worden. De nodige kwalificaties in de verschillende fasen zijn immers verschillend. In de eerste twee fasen (initiatiefase en conceptfase) ligt de klemtoon vooral op de inhoudelijke expertise, terwijl in de ontwerpfase vooral juridische kwalificaties van belang zijn.
Via een projectmatige en geplande aanpak kunnen afspraken gemaakt worden over ieders betrokkenheid en inzet van middelen in de verschillende fasen. Het is wel van belang om alle betrokken partijen al vanaf de initiatiefase te betrekken bij het project én om ze in de verschillende fasen te blijven betrekken. Zo zal ook al in de conceptfase een juridische inbreng vereist zijn om het juridische kader te schetsen waarbinnen een aantal initiatieven genomen kunnen worden.
De precieze rol van een cel Wetskwaliteit kan bij elk regelgevingsdossier verschillen, rekening houdend met de aanwezige expertise binnen deze cel en binnen de andere entiteiten die betrokken zijn bij het dossier. Zelfs indien de inhoudelijke en juridische expertise binnen een andere entiteit van het beleidsdomein aanwezig zijn, kan de betrokkenheid van de cel Wetskwaliteit een meerwaarde zijn.
Deze meerwaarde kan bv. bestaan uit:

- projectcoördinatie bij grotere regelgevingsprojecten;
- adviesverlening m.b.t. bepaalde (technische) aspecten van het regelgevingsdossier (opmaak RIA, meting administratieve lasten);
- juridisch advies over andere regelgeving al dan niet binnen het eigen beleidsdomein;
- tijdelijke vervanging van een bepaalde expertise.

Hiervoor is het wel noodzakelijk dat binnen de cel Wetskwaliteit de nodige middelen worden vrijgemaakt om een dergelijke dienstverlening uit te bouwen. Een bijkomende vereiste is dat de rol van een cel Wetskwaliteit aanvaard wordt door de andere entiteiten van het beleidsdomein en niet als een aantasting van de eigen werking wordt beschouwd.

Preparation of good quality regulations requires a combination of general knowledge on regulatory drafting and specialised expertise, which implies that a project group be set up for each regulatory initiative. The role of the regulatory quality unit needs to be clearly defined in each case (in particular time-table and task-sharing arrangements between the unit, the administration official and the cabinet of the minister).
(OESO, peer review Better Regulation)

- Als ondersteuning voor de leidend ambtenaren om kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging in hun entiteit op gepaste wijze vorm te geven, zal de dienst Wetsmatiging de **Leidraad Reguleringsmanagement** actualiseren en integreren met de leidraad voor organisatiebeheersing en Interne Controle.

De dienst Wetsmatiging maakt binnen de leidraad ook een taakomschrijving voor de cellen Wetskwaliteit op. Voor de mogelijke profielen binnen de cellen Wetskwaliteit worden functiebeschrijvingen opgemaakt aan de hand van de 'functiefamilies' die door AgO werden ontwikkeld.

Bij de uitwerking van deze verschillende functiebeschrijvingen wordt rekening gehouden met de diverse competenties die vereist zijn bij de opmaak van regelgeving (juridische, projectmatige, economische ...) en de toepassing van het reguleringsmanagement.

- **Bijkomende opdrachten** voor de cellen Wetskwaliteit in nota's aan Vlaamse Regering moeten via de dienst Wetsmatiging **voorafgaand voorgelegd** worden op het CAG.

Deze voorstellen sluiten aan bij en zijn een concrete vertaling van de principes opgenomen in het Charter Politiek - Ambtelijke Samenwerking. Zowel in de beleidsnota DAR als in de beleidsnota BZ is bovendien opgenomen dat dit generieke afsprakenkader verder moet geconcretiseerd worden in beleidsdomeinspecifieke afsprakennota's en werkregelingen, als resultaat van overleg tussen de minister en de leidend ambtenaar.

The capacity of regulatory units strongly depends on the level of support from the minister and senior officials, especially since these units have been created without additional resources.

The development of these units has taken place within existing resources, and lack of time and resources has been an issue. This was confirmed in meetings with the OECD peer review team. In some cases the structure of the units has been established, but the units remain “virtual” for lack of explicit allocated resources (they are embedded in the workload of officials).

(OESO, peer review Better Regulation)

De afspraken over de rol van de cel(len) Wetskwaliteit zijn een voorbeeld van een verdere concretisering. Een operationalisering van deze afspraken per regelgevingsdossier is een volgende stap.

6.2. Afstemming met andere netwerken

Binnen de Vlaamse overheid bestaan diverse netwerken van contactpersonen. Een aantal van deze netwerken hebben raakvlakken met de doelstellingen van de cellen Wetskwaliteit.

Aangezien de cellen Wetskwaliteit niet organiek verankerd zijn, wordt voorgesteld om een aantal van deze netwerken beter af te stemmen en, indien aangewezen, zelfs op te nemen in de 'cellen Wetskwaliteit'. Op die manier wordt het netwerkmodel en de multi-disciplinaire samenstelling nog versterkt en kan per regelgevingsdossier bepaald worden op welke expertise uit de cel Wetskwaliteit een beroep wordt gedaan.

In concreto gaat het om volgende netwerken:

- EU-coördinatoren

Het netwerk van de EU-coördinatoren en het netwerk van de cellen Wetskwaliteit zijn tijdens de afgelopen regeerperiode los van elkaar ontstaan. De werking van beide netwerken vertonen een aantal gelijkenissen, maar ook een aantal duidelijke verschillen.

Beide netwerken moeten beter op elkaar afgestemd worden. De kennis en aandacht voor tijdige omzetting van Europese richtlijnen is immers ook een aspect van kwaliteitsvolle regelgeving.

De ontwikkeling van impactfiches voor Europese regelgeving zal ook de nood aan afstemming tussen beide netwerken verhogen.

- Aanspreekpunten voor kinderrechten

Om categoriaal jeugd- en kinderrechtenbeleid mogelijk te maken en levend te houden binnen alle takken van de Vlaamse overheid werd een netwerk van aanspreekpunten Jeugd- en Kinderrechtenbeleid opgericht. Dat netwerk ontstond uit een al eerder bestaand netwerk van aanspreekpunten kinderrechten. Deze aanspreekpunten werden zelfs decretaal verankerd. Tot het takenpakket van deze aanspreekpunten behoort o.a. 'de aanspreekbaarheid over effecten op kinderen en jongeren (JoKER ...)'.

Aangezien de opmaak van een JoKER werd afgestemd op de opmaak van een RIA is het logisch om deze aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid ook onder de grotere koepel van 'cel Wetskwaliteit' onder te brengen. Door het 'lid zijn van' de cel wetskwaliteit zijn ze betrokken bij de ontwikkelingen in het beleid rond reguleringsmanagement in het algemeen en in RIA in het bijzonder. Dit doet uiteraard geen afbreuk aan de taken die aan deze aanspreekpunten werd toegekend.

- Formulierencoördinatoren

Het netwerk van formulierencoördinatoren zal worden toegevoegd onder de noemer 'cel Wetskwaliteit'. De aandacht voor de opmaak van kwaliteitsvolle formulieren moet immers al starten van bij de opmaak van de bijhorende regelgeving.

- Andere netwerken

Indien voor toekomstige wetgevingstoetsen andere netwerken worden aangeduid, is het aangewezen om ook deze toe te voegen aan de noemer 'cel Wetskwaliteit'.

6.3. Indicatoren

Sinds de goedkeuring door de Vlaamse Regering op 16 mei 2007 werden 22 cellen Wetskwaliteit opgericht.

De functie van 'cel wetskwaliteit' werd toevertrouwd aan bestaande entiteiten of aan entiteiten die werden opgericht in het kader van de globale reorganisatie van Vlaamse overheid. De cel Wetskwaliteit is in geen enkel beleidsdomein een afzonderlijke entiteit. Dit is o.a. het gevolg van de voorwaarde bij het begrotingsakkoord dat alle initiatieven verbonden aan de oprichting van de cellen voor wetskwaliteit op een budgetneutrale wijze dienden opgevangen te worden.

Tijdens de evaluatie van de cellen Wetskwaliteit werd gevraagd naar het aantal personeelsleden/VTE dat tewerk gesteld is in de cellen wetskwaliteit. De informatie uit de interviews is echter onvoldoende om een precies aantal VTE te benoemen. Dit heeft te maken met de diverse structuur van de cellen wetskwaliteit en met een gebrek aan duidelijkheid over welke taken tot het takenpakket van de cel wetskwaliteit behoren en welke niet.

Als gevolg van het nieuwe strategisch beleidskader zal de structuur van de cellen wetskwaliteit via volgende (sub)indicatoren worden opgevolgd:

- Personeel cellen Wetskwaliteit: aantal VTE-personeelsleden cellen Wetskwaliteit (per beleidsdomein)
- Personeelsmobiliteit cellen Wetskwaliteit: aantal nieuwe VTE-personeelsleden cellen Wetskwaliteit jaar t/aantal VTE personeelsleden CWK jaar t

Een cel Wetskwaliteit heeft de taak om ondersteuning te bieden bij de opmaak van de regelgeving binnen het eigen beleidsdomein. Uit de evaluatie bleek dat de meeste cellen wetskwaliteit betrokken zijn bij de opmaak van regelgeving. Er zijn echter grote verschillen in de wijze waarop en dit van dossier tot dossier. Dit is een gevolg van de diverse positionering van de cellen en van de diverse aspecten/fasen bij de opmaak van regelgeving. De cellen wetskwaliteit kunnen hun meerwaarde aantonen wanneer ze systematisch in de regelgevingsdossiers binnen hun beleidsdomein ingeschakeld worden.

De betrokkenheid van de cellen wetskwaliteit bij de opmaak van regelgeving zal opgevolgd worden met volgende (sub)indicator(en):

- Betrokkenheid cel wetskwaliteit bij opmaak regelgeving- ex ante: aantal dossiers in regelgevingsagenda waarbij cel wetskwaliteit betrokken wordt tov totaal aantal dossiers in regelgevingsagenda.
- Betrokkenheid cel wetskwaliteit bij opmaak regelgeving- ex post: aantal afgelopen regelgevingsdossiers (die in de regelgevingsagenda stonden) waarbij CWK betrokken werd ten opzichte van totaal aantal regelgevingsdossiers in geactualiseerde regelgevingsagenda. Wat de betrokkenheid betreft worden een aantal vaste graden vooraf gedefinieerd, wat leidt tot een subindicator volgens graad van betrokkenheid.

Om de cellen Wetskwaliteit gericht te ondersteunen bij deze taken, organiseert de dienst Wetsmatiging o.a. opleidingen wetgevingsleer. Met het oog op een gerichte ondersteuning worden volgende indicatoren opgevolgd:

- Aandeel personeelsleden CWK met opleiding inzake "wetgevingsleer": aantal personeelsleden cellen Wetskwaliteit die een opleiding "wetgevingsleer" gevolgd hebben tov het totaal aantal personeelsleden cellen wetskwaliteit. Subindicatoren worden ontwikkeld voor elke module wetgevingsleer.

- Impact opleidingen wetgevingsleer: score op de “impact” van de opleidingen wetgevingsleer op de werkzaamheden van de cellen Wetskwaliteit.
Subindicatoren worden ontwikkeld voor elke module wetgevingsleer.

7. Regelgevingsagenda

Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving die regelmatig wordt geactualiseerd.

Op 16 mei 2007 besliste de Vlaamse Regering haar goedkeuring te hechten aan de invoering en het gebruik van de regelgevingsagenda. Ook het Vlaams Parlement nam een eigen initiatief en keurde op 9 mei een wijziging van haar reglement goed. Op 25 mei 2007 nam de Vlaamse Regering akte van de nieuwe rondzendbrief VR 2007/11 met betrekking tot de samenwerking met het Vlaams Parlement. Met deze rondzendbrief werd de toevoeging van een regelgevingsagenda als een afzonderlijke bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrieven verplicht gesteld ten gevolge van de wijziging van het reglement van het Vlaams Parlement.

Op 4 september 2009 nam de Vlaamse Regering akte van de richtlijnen voor de opmaak van de beleidsnota's 2009-2014. Voortaan moet ook bij de beleidsnota's in een afzonderlijke bijlage een regelgevingsagenda worden toegevoegd. Vanaf de beleidsbrieven 2010 zal in de bijhorende regelgevingsagenda's vervolgens gerapporteerd worden over de voortgang van deze strategische regelgevingsagenda en worden eventueel nieuwe regelgevingsdossiers toegevoegd.

Het beheer en actualiseren van de regelgevingsagenda werd aan de Cellen Wetskwaliteit toevertrouwd.

De dienst Wetsmatiging voert een minimale of marginale kwaliteitscontrole uit van de regelgevingagenda's bij de beleidsbrieven maar ook van de regelgevingsagenda's bij de beleidsnota.

Dit instrument zorgt voor **coördinatie, planning en transparantie** bij de opmaak van regelgeving en is dan ook belangrijk en cruciaal voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.

Apart from Flanders, visibility of the forward planning agenda is limited. In all governments, policy statements and ministerial policy notes, at the beginning of the legislature, outline the upcoming programme of work. The Flemish government has established more specific forward planning and monitoring mechanisms through an online regulatory agenda.

(OESEO, peer review Better Regulation)

7.1. Doelstellingen

De drie doelstellingen van de regelgevingsagenda werden geëvalueerd aan het einde van vorige regeerperiode.

COÖRDINATIE

Internationale experts beschouwen een regelgevingsagenda als het meest efficiënte instrument voor coördinatie van wetgeving.

De invoering van een regelgevingsagenda is gericht op de verbetering van de verspreiding van informatie over regelgeving in opmaak binnen de overheid zelf. Dit biedt mogelijkheden voor een betere coördinatie van regelgeving in opmaak binnen en tussen beleidsdomeinen en voor identificatie van opportuniteiten voor samenwerking en integratie van beleid (realisatie van synergieën, vermijden van overlappingsen en inconsistenties).

Ook de oprichting van de cellen wet kwaliteit had tot doelstelling een betere coördinatie van de opmaak van regelgeving binnen elk beleidsdomein te bewerkstelligen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de cellen Wet kwaliteit betrokken worden bij de opmaak van de regelgevingsagenda.

Een coördinatie binnen een beleidsdomein is slechts een eerste stap. Een volgende stap is het bewerkstelligen van een betere coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Als stimulans voor een 'betere coördinatie' organiseerde de dienst Wetsmatiging een overleg met de cellen wet kwaliteit, voor een bespreking van de regelgevingsagenda's die worden toegevoegd aan beleidsbrieven.

PLANNING

Een regelgevingsagenda bevat in verschillende landen niet enkel een lijst van de geplande regelgeving, maar geeft ook inzicht in de planning en realisaties. Dat bevordert zowel een prioriteitenstelling als een echte projectplanning en een goede opvolging van de regelgevingsdossiers.

De meeste regelgevingsagenda's werden opgesteld bij de opmaak van de beleidsbrieven en achteraf niet meer geactualiseerd.

TRANSPARANTIE

Een regelgevingsagenda wordt in de praktijk ook gebruikt als instrument voor meer transparantie, zodat ook de mogelijkheden vergroten voor consultatie en interactie met de doelgroepen op wie de regelgeving betrekking zal hebben. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat alle landen die periodiek een lijst van geplande nieuwe wetten opmaken, die lijst ook publiceren (meestal via het internet).

Alle Vlaamse beleidsbrieven en beleidsnota's, met in voorkomend geval de regelgevingsagenda's als bijlage, worden in Vlaanderen gepubliceerd op de site van de Vlaamse overheid. De regelgevingsagenda's worden bovendien afzonderlijk op www.wetsmatiging.be gepubliceerd.

De doelstelling van transparantie is op dat vlak dan ook gehaald.

Er zijn echter weinig signalen bekend of er op basis van de publicatie van de regelgevingsagenda's ook effectief vragen, initiatieven worden genomen door de betrokken doelgroepen of de adviesraden. De recent voltooide operationalisering van de nieuwe strategische adviesraden kan dit slechts gedeeltelijk verklaren. Een uitzondering hierop betreft de SERV en VLABEST.

De SERV heeft zijn eigen werkprogramma, waarin het zijn activiteiten voor elk jaar vastlegt, o.a. gebaseerd op de regelgevingsagenda's. Uit een eerste (beperkte) analyse blijkt dat vele adviesvragen aan de SERV over regelgeving niet voorzien waren in het werkprogramma en dus ook niet voorzien in de regelgevingsagenda.

VLABEST maakte in haar advies bij de beleidsnota's gebruik van de regelgevingsagenda's.

7.2. Concrete beleidsvoorstellen

Om de doelmatigheid van het instrument van de regelgevingsagenda te verhogen, worden een aantal bijstellingen voorgesteld naar analogie met de Europese roadmaps. Deze hervormingen zijn nodig om de doelstellingen van de regelgevingsagenda, nl. een betere planning, meer coördinatie en meer transparantie te kunnen bereiken.

Deze bijstellingen worden gefaseerd ingevoerd. De hervorming van de regelgevingsagenda is in feite de kritische succesfactor voor het slagen van een aantal andere hervormingen (RIA, compensatieregel) die in dit rapport worden voorgesteld.

De uitgangspunten voor de hervorming van de regelgevingsagenda zijn de volgende:

- **Vermijden van formalisme en flexibiliteit**

De regelgevingsagenda mag niet beperkt blijven tot een overzicht dat éénmaal per jaar wordt toegevoegd aan de beleidsbrieven, zonder meerwaarde. De regelgevingsagenda is echter ook niet bedoeld als een keurslijf waarbij regelgeving niet tot stand kan komen zonder opgenomen te zijn in de regelgevingsagenda. Het instrument van de regelgevingsagenda moet flexibel toegepast kunnen worden.

- **Geleidelijke evolutie naar een volwaardig stappenplan**

De regelgevingsagenda moet anderzijds ook evolueren naar een volwaardig stappenplan, naar analogie met de Europese roadmaps. Ook hier is er nood aan een flexibele toepassing en mag dit niet als een keurslijf worden opgelegd.

De huidige regelgevingsagenda's gekoppeld aan de beleidsnota's en beleidsbrieven zijn onvoldoende om de doelstelling 'betere planning en betere coördinatie' te kunnen bereiken.

De regelgevingsagenda's bij de beleidsbrieven zijn immers slechts een momentopname. Nadien moet de verdere planning opgevolgd en (in mijlpalen) aangevuld worden. De regelgevingsagenda moet dan ook een continue proces van actualisatie zijn. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden op de website van de afdeling regelgeving van het departement Bestuurszaken.

- **Geleidelijke evolutie naar een meer inhoudelijke invulling**

Voor belangrijke dossiers moet de regelgevingsagenda naast een stappenplan ook een eerste aanzet van inhoudelijk concept bevatten (voorlopige RIA met (beknopte) omschrijving van

maatschappelijk probleem, doelstelling en opties). Ook hier is er nood aan een flexibele toepassing en nood aan een geleidelijke invulling (zie 4.2.4).

Op basis van deze principes worden volgende beslissingen ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering:

- de halfjaarlijkse actualisatie (gekoppeld aan een eventuele begrotingscontrole) van de regelgevingsagenda's, aan de Vlaamse Regering mee te delen en over te maken aan het Vlaams Parlement met:
 - o een toevoeging van nieuwe initiatieven;
 - o stand van zaken van bestaande initiatieven;
- toevoeging van een meer gedetailleerde planning van de verschillende fasen in de opmaak en goedkeuring van de regelgeving;
- toevoeging van voorlopige RIA's aan de regelgevingsagenda (zie 4.2.4).

Erworden volgende organisatiebrede initiatieven voorgesteld:

- opdracht aan de minister van bestuurszaken om te onderzoeken hoe de interne samenhang van nieuwe Vlaamse regelgeving/beleid op een structurele wijze verbeterd kan worden (zie 4.2.7.2.). Een ruimer gebruik van de regelgevingsagenda is hierbij een nuttig instrument.
- in afwachting van de resultaten van dit onderzoek zal de dienst Wetsmatiging samen met de cellen Wetskwaliteit de jaarlijkse regelgevingsagenda's doorlichten op zoek naar beleidsdomeinoverschrijdende regelgevingsprojecten en de resultaten hiervan meedelen aan het CAG.

7.3. Indicatoren

De naleving van de verplichting tot opmaak van een regelgevingsagenda en de doelstelling transparantie wordt opgevolgd via volgende indicatoren

- aantal beleidsbrieven/nota's waaraan een regelgevingsagenda is toegevoegd ten opzichte van het totaal aantal beleidsbrieven/nota's waaraan een regelgevingsagenda zou moeten toegevoegd zijn.
- aantal beleidsbrieven waar onterecht geen regelgevingsagenda aan is toegevoegd ten opzicht van het totaal aantal beleidsbrieven zonder regelgevingsagenda.

De doelstelling planning wordt opgevolgd via volgende indicator:

- volledigheid regelgevingsagenda: aantal regelgevingsdossiers aangekondigd in regelgevingsagenda waarvoor een RIA werd opgemaakt ten opzicht van het aantal regelgevingsdossiers waarvoor een RIA is opgemaakt.

De doelstelling coördinatie wordt opgevolgd via volgende indicator:

- aantal regelgevingsdossiers aangekondigd in regelgevingsagenda waarbij meerdere cellen Wetskwaliteit betrokken waren.

8. Kwaliteitsverbetering van formulieren

Formulieren worden veelvuldig gebruikt bij het uitvoeren en toepassen van Vlaamse regelgeving. Het ontwikkelen van formulieren is ook een onderdeel van het regelgevingsproces. Soms worden formulieren immers als een bijlage bij regelgeving formeel goedgekeurd. Formulieren vormen dus ook een onderdeel van het Vlaamse reguleringsmanagement.

De bestaande instrumenten voor de opmaak van kwaliteitsvolle formulieren leggen vooral de nadruk op de communicatieve en taalkundige kwaliteit van formulieren. De aandacht voor administratieve lasten bij de opmaak van formulieren moet echter versterkt worden. Daartoe moeten de bestaande instrumenten aansluiten bij de andere beschikbare instrumenten zoals RIA, de compensatieregel voor administratieve lasten en de cellen Wetskwaliteit.

De krachtlijnen van de bijsturing van het beleid m.b.t. kwaliteitsvolle formulieren zijn:

- een grotere aandacht voor het informatiebeheer in het volledige regelgevingsproces;
- het opleggen van de verplichting om advies te vragen over nieuwe formulieren;
- de introductie van een aangepast kwaliteitslabel ‘eenvoudig formulier’;
- het verhogen van de structurele inbedding van het formulierenbeleid binnen de Vlaamse overheid;
- heroriëntatie van de Vlaamse formulierensite.

8.1. Inbedding in het regelgevingsproces: vroege aandacht voor informatiebeheer

Bij de opmaak van nieuwe regelgeving moet doorheen het volledige besluitvormingsproces aandacht besteed worden aan de informatieverplichtingen voor de doelgroep. In elke stap van het regelgevingsproces worden keuzes gemaakt die een invloed hebben op de administratieve lasten van een bepaalde beleidsmaatregel. Die administratieve lasten krijgen in een latere fase meestal de vorm van een formulier.

Al in een vroege fase van het regelgevingsproces moet daarom aandacht besteed worden aan:

- **De informatievraag**
Worden de principes van het decreet elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer toegepast? Wordt enkel informatie opgevraagd die noodzakelijk is en die nog niet beschikbaar is (principe van unieke gegevensbevraging)? Sluiten het tijdstip en de tijdslimiet van de informatieverplichting aan bij de agenda van de doelgroep? Is een automatische toekenning van een recht mogelijk zonder gebruik van een formulier?
- **De doelgroep**
Zijn de informatieverplichtingen afgestemd op de doelgroep?
- **Beleidscoördinatie**
In deze fase kan aandacht voor meer beleidscoördinatie ook het uiteindelijke aantal formulieren voor de doelgroep beperken of zorgen voor meer afstemming tussen formulieren onderling.

Om die reden is het van belang om al bij de opmaak van de regelgeving rekening te houden met de opmaak van een formulier in een latere fase.

Bij de opmaak van een (voorlopige) RIA en/of meting van administratieve lasten binnen de compensatieregel moet al aandacht besteed worden aan de informatievraag, de doelgroep van het formulier en beleidscoördinatie.

Dit zal ook meer aan bod komen in het RIA-advies en het advies over de compensatieregel voor administratieve lasten.

8.2. Opmaak van formulieren

HET VORMELIJK ONTWERP

Het “vormelijk” ontwerp van het formulier is de laatste stap waarbij de keuzevrijheid al grotendeels bepaald is door eerdere “inhoudelijke” keuzes.

Bij de opmaak van het formulier moet rekening gehouden worden met:

- **criteria voor de communicatieve kwaliteit van het formulier**

Deze criteria zijn opgenomen in de Formulierenleidraad van de dienst Taaladvies. De dienst Taaladvies heeft ook een sjabloon ter beschikking gesteld.

- **criteria voor de administratieve lasten van het formulier**

Deze criteria zijn opgenomen in de checklist formulieren van de dienst Wetsmatiging. De huidige checklist formulieren wordt hiertoe geactualiseerd.

Bij de opmaak van nieuwe formulieren kan vrijwillig advies ingewonnen worden over communicatieve kwaliteit (bij de dienst Taaladvies) en kan vervolgens een kwaliteitslabel ‘eenvoudig’ formulier aangevraagd worden.

Het kwaliteitslabel wordt toegekend op basis van een aantal (verplichte en optionele) kwaliteitscriteria, die opgenomen zijn in een evaluatie-instrument.

KWALITEITSLABEL EENVOUDIG FORMULIER

Het huidige kwaliteitslabel eenvoudig formulier en de bijhorende procedure wordt aangepast en opgesplitst in een luik ‘communicatieve kwaliteit’ en een luik ‘minimale administratieve lasten’.

De aanvraag voor een kwaliteitslabel wordt wat het aspect ‘communicatieve kwaliteit’ betreft verwerkt door de dienst Taaladvies op basis van een aangepast evaluatie-instrument.

Het aspect ‘minimale administratieve lasten’ wordt opgenomen door de dienst Wetsmatiging op basis van een nieuw evaluatie-instrument. Hierbij controleert de dienst Wetsmatiging of eventuele aanbevelingen gemaakt binnen het RIA-advies of het advies compensatieregels bij de opmaak van de achterliggende regelgeving werden opgevolgd.

Het kwaliteitslabel kan aangevraagd worden via één centraal aanspreekpunt (formulieren@vlaanderen.be).

.

8.3. Organisatorische/institutionele inbedding

FORMULIERENCOÖRDINATOREN ALS ONDERDEEL VAN DE CEL WETSKWALITEIT

Bij de opmaak van formulieren spelen zowel de formulierenontwerpers als de formulierencoördinatoren een belangrijke rol.

Om de betrokkenheid van formulierencoördinatoren bij het regelgevingsproces te verhogen en dus meer aandacht voor administratieve lasten van formulieren bij de opmaak van regelgeving te verzekeren, worden de formulierencoördinatoren opgenomen in de cellen Wetskwaliteit.

De dienst Wetsmatiging zal ook een taakomschrijving voor de formulierencoördinator opstellen.

Draagvlak bij de leidend ambtenaren en op het politieke niveau voor een expliciet formulierenbeleid is belangrijk. In de beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014 worden de leidend ambtenaren (CAG) opgeroepen om hun volle steun te verlenen aan het formulierenproject.

‘Ik zal aan het CAG opdracht geven om de huidige situatie in kaart te brengen, verbetertrajecten op te starten en dit systematisch op te volgen en te rapporteren voor elk van de beleidsdomeinen.’

Om die reden zal de dienst Wetsmatiging elk kwartaal/halfjaarlijks aan het CAG rapporteren over de voortgang van de kwaliteitsverbetering van formulieren.

ADVIES EN ONDERSTEUNING

De Formulierenleidraad met bijhorend sjabloon dient vooral om de communicatieve kwaliteit van het formulier te verbeteren.

De checklist Formulieren en het evaluatie-instrument worden geactualiseerd en afgestemd met deze nieuwe werkwijze.

De opleidingen Formulierenontwerp worden aangepast aan de nieuwe werkwijze en worden op regelmatige basis georganiseerd.

INTERNE FORMULIEREN

In het kader van een efficiënte en effectieve overheid wordt ook de kwaliteit van interne formulieren verbeterd. Interne formulieren zijn standaarddocumenten waarbij de hoofdinvoerders van het formulier alleen medewerkers van de entiteiten van de Vlaamse overheid zijn, bv. een aanvraag voor de vergoeding van dienstreizen.

8.4. Formulierenwebsite

Het huidige concept van de formulierenwebsite wordt onderzocht op zijn meerwaarde en op eventuele afstemming met de Producten en Dienstencatalogus van het Contactpunt Vlaamse Infolijn.

8.5. Indicatoren

De kwaliteitsverbetering van formulieren wordt opgevolgd via volgende indicator:

- aantal formulieren met een kwaliteitslabel ten opzichte van het totaal aantal formulieren op de formulierensite.