



Vlaams
Parlement

ingediend op **1403** (2017-2018) – Nr. 1
6 december 2017 (2017-2018)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister-president Geert Bourgeois

Conceptnota over een algemeen beleidskader
voor het gebruik van experimentwetgeving
en regelluwe zones



DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING
VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDS BELEID EN ONROEREND ERFGOED

CONCEPTNOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Algemeen beleidskader voor het gebruik van
experimentwetgeving en regelluwe zones

Inhoud

1.	Situering en retro-acta.....	5
1.1.	Beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid van 2016-2017.....	5
1.2.	De SERV-adviezen.....	5
1.3.	Het Witboek 'Open en Wendbare Overheid'.....	6
1.4.	Standpuntbepaling van het Voorzitterscollege.....	6
1.5.	De Visienota 2050 en de 7 transities.....	7
2.	Een omgevingsanalyse.....	9
2.1.	Binnen de Vlaamse overheid.....	9
2.1.1.	Voorbeelden van een decretaal kader.....	9
2.1.2.	De toepassing van de wetgevingstechnische regels en formele beginselen op experimentwetgeving en regelluwe zones.....	13
2.2.	Enkele buitenlandse, vooral Nederlandse, ervaringen.....	14
2.2.1.	Aanpak op Europees niveau.....	14
2.2.2.	Aanpak in Nederland.....	15
3.	Het beleidskader voor experimentwetgeving en regelluwe zones.....	17
3.1.	Een weloverwogen inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones als beleidsinstrument.....	17
3.1.1.	De voor- en nadelen van experimentwetgeving en regelluwe zones.....	17
3.1.2.	Een toetsingskader voor een optimaal detailniveau van regelgeving.....	19
3.2.	De concrete uitwerking van experimentwetgeving en regelluwe zones.....	21
3.2.1.	Aanbevelingen van de SERV.....	21
3.2.1.1.	Een duidelijke en goed onderbouwde doelstelling.....	21
3.2.1.2.	Een goede wetenschappelijke omkadering.....	22
3.2.1.3.	Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak.....	22
3.2.2.	De beleidsvoorstellen tot vertaling van de drie gevals specifieke aanbevelingen.....	23
3.3.	Monitoring, evaluatie en rapportering van de resultaten van het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones.....	23
4.	De uitwerking van een algemeen rechtskader.....	25
4.1.	De nood aan een gedegen juridische uitwerking.....	25
4.2.	Voorstel van aanpak.....	26
5.	Kennisopbouw en -deling rond experimentwetgeving en regelluwe zones.....	27
5.1.	Ontwikkeling van digitale communicatie.....	27
5.2.	Vorming en workshop experimentwetgeving en regelluwe zones.....	27
5.3.	Kennisdelingsnetwerk en ondersteuning.....	27
6.	VOORSTEL VAN BESLISSING.....	28

1. Situering en retro-acta

1.1. Beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid van 2016-2017

In de beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-2017 is het volgende engagement opgenomen:

'Ik zal het SERV-rapport rond experimentwetgeving en regelluwe zones gebruiken voor de ontwikkeling van een ondersteunend en faciliterend kader. Specifiek voor de transitie managers van de transitieprioriteiten uit de Visienota 2050 zal mijn administratie een bijkomende ondersteuning aanbieden. Uit het SERV-rapport blijkt dat het bestaan van zeer gedetailleerde regels vaak een achterliggende reden is om te kiezen voor regelluwe zones of experimentwetgeving. Daarom zal ik op basis van een studie die wordt uitgevoerd een ondersteunend kader met betrekking tot het detailniveau van regelgeving ter beschikking stellen.'

Dat houdt enerzijds in dat het SERV-advies de grondslag moet vormen voor deze conceptnota, en anderzijds dat de in 2016 opgeleverde studie over het optimaal detailniveau in dat faciliterend kader moet worden geïntegreerd.

1.2. De SERV-adviezen

Op vraag van de minister-president formuleerde de SERV op 31 oktober 2016 drie adviezen over 'betere regelgeving':

1. een advies met prioritaire voorstellen ingedeeld in zes prioritaire thema's;
2. een advies over experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen;
3. een advies over vaste verandermomenten.

Volgens de SERV moet de Vlaamse overheid inzetten op de volgende zes prioritaire thema's:

1. een transparante, extern-gerichte en oplossingsgerichte overheid;
2. een digitale overheid;
3. effectieve en efficiënte regelgevingsprocessen;
- 4. innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving;**
5. een moderne inspectie en handhaving;
6. eenvoudige regelgeving en procedures.

In het specifieke advies over experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen formuleert de SERV vijf richtlijnen en aandachtspunten voor experimentwetgeving en regelluwe zones, die verderop in deze conceptnota nog uitgebreid aan bod zullen komen.

1. de nood aan een duidelijke motivering en doelstelling;
2. de opbouw van een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak;
3. de zorg voor een goede vormgeving en uitwerking;
4. de uitwerking van een goed beleids- en juridisch kader;
5. de uitbouw van een goede wetenschappelijke omkadering.

1.3. Het Witboek 'Open en Wendbare Overheid'

Het Witboek 'Open en Wendbare overheid', dat op 7 juli 2017 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering, steunt onder meer op de SERV-adviezen over betere regelgeving en vormt een steunpilaar voor de uitwerking van deze conceptnota. Het Witboek 'Bestuur' is opgebouwd rond de volgende vijf speerpunten:

1. excellente dienstverlening;
2. interactieve beleidsvoering met alle betrokkenen;
3. toekomstbestendige en innovatievriendelijke regelgeving;
4. onderbouwd en transparant beleid;
5. interne ontkokering.

Onder het speerpunt 'regelgeving' bepaalt het Witboek:

'We erkennen digitaal- en innovatievriendelijke regelgeving als een 9^{de} kenmerk van kwaliteitsvolle regelgeving:

- *We investeren in verdere kennisopbouw en kennisdeling rond experimentwetgeving en regelluwe zones.*
- *We maken een beleidskader voor de opmaak van experimentwetgeving en regelluwe zones en stellen minimale inhoudelijke standaarden vast.*
- *We onderzoeken of nog bijkomende decretale initiatieven nodig of nuttig zijn om VO-brede experimenten en regelluwe zones op te starten (bv. voor de transities in het kader van de visie 2050!).'*

Daarmee introduceert de Vlaamse Regering een 'toekomstbestendige en innovatievriendelijke regelgeving' als een nieuw speerpunt voor het wetgevingsbeleid in Vlaanderen.

1.4. Standpuntbepaling van het Voorzitterscollege

Het Voorzitterscollege heeft zich op 16 februari 2017 uitgesproken over de opvolging van de drie SERV-adviezen over betere regelgeving. Over de prioriteit 'Innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving' heeft het Voorzitterscollege het volgende standpunt geformuleerd:

'Het Voorzitterscollege wenst sterker in te zetten op regelgeving die innovatievriendelijk en toekomstbestendig is om beter te kunnen omgaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Verschillende van deze voorstellen zijn ook opgenomen in het groenboek bestuur dat nu een vervolg krijgt in de opmaak van een witboek 'bestuur' en de opmaak van een bestuursdecreet.

Daarnaast zijn er een aantal andere projecten en programma's waar reeds vandaag de intentie bestaat om regelluwe zones of experimenteerruimtes (bv. transitieruimtes, beleidsplan ruimte, circulaire economie) op te starten. Het Voorzitterscollege vraagt dan ook om op korte termijn een kennisnetwerk op te starten met volgende taakstelling:

- *Kennisopbouw en kennisdeling rond experimentwetgeving en regelluwe zones*
- *Opmaak van een beleidskader en wetgevingstechnische aanwijzingen voor de opmaak van experimentwetgeving en regelluwe zones*
- *Onderzoek of nog bijkomende decretale initiatieven nodig/nuttig zijn om VO-brede experimenten en regelluwe zones op te starten*

Dit netwerk zal openstaan voor iedereen die binnen de Vlaamse overheid concrete vragen of ervaringen heeft met deze problematiek en zal gecoördineerd worden door het Departement Kanselarij & Bestuur. Dit netwerk kan onmiddellijk opgestart worden en kan de invulling van het witboek bestuur rond dit thema mee vorm geven. We nodigen de SERV uit om hier verder aan mee te werken.'

1.5. De Visienota 2050 en de 7 transities

Regelluwe zones en experimentwetgeving zijn van groot belang voor de ondersteuning van de transities in het kader van de Visienota 2050.

'De overheid creëert een klimaat voor systeeminnovatie waarbij een actieve samenwerking met partners centraal staat. Wetenschappelijk onderbouwde duurzaamheidsparameters en een doordacht flankerend beleid zorgen voor ondersteuning. Voorbeelden van flankerend beleid zijn onderwijs- en opleidingsbeleid, arbeidsmarktbeleid, ondernemersbeleid, optimale regelgeving met experimenteerruimte en regelluwe zones. In regelluwe proeftuinen toetsen kleinschalige 'delivery units' nieuwe beleidsinitiatieven aan de praktijk, die vervolgens op grotere schaal in realisaties en projecten kunnen uitmonden.'

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) voert in 2017 en 2018 een onderzoek uit naar regelluwe zones als ondersteuning voor de transities van Visie 2050. De achterliggende logica van het project is dat experimenten en niches als essentieel beschouwd worden om duurzaamheidstransities in gang te zetten, maar dat ze het vaak moeilijk hebben om op te starten en zeker om verder op te schalen. Regelluwe en procedureluwe ruimtes worden momenteel regelmatig naar voren geschoven als een methode om innovaties sneller te laten starten en uit te testen.

Het onderzoeksproject heeft als overkoepelende vraag: 'Hoe kunnen regelluwe zones een rol spelen in de opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches voor de transities in de Visie 2050?'

Deelvragen zijn: wat weten we eigenlijk al over experimenten, niches, regelluwe zones en transities? Wat leert de theorie? Wat weten we uit de praktijk? Wat kunnen we voor het beleid leren uit theorie en praktijk over experimenten en niches in het algemeen, en de toepassing van regelluwe zones in het bijzonder? De bedoeling is om verder te gaan dan vragen over regelgeving, want uit de internationale literatuur weten we dat belemmerende factoren ook zitten in onder andere financiering, legitimiteit, ondernemerschap, en kennisopbouw en -verspreiding.

Het onderzoek is verder niet alleen als literatuurstudie bedoeld, maar wil praktijkervaringen met regelluwe zones in Vlaanderen bekijken en daaruit leren. Het gevalonderzoek start vanaf het najaar 2017 en loopt een jaar. Met Flanders Care is alvast de afspraak gemaakt om de afgelopen ervaringen te analyseren en één nieuwe case op te volgen. Andere mogelijkheden die geopperd zijn, maar waarover nog geen vaste afspraken zijn, bevinden zich in de energietransitie en de circulaire economie.

De eerste inzichten uit het onderzoek leren dat er op verschillende beleidsniveaus (van het lokale tot het Europese) en in verschillende domeinen interesse is voor regelluwe zones (of verwante ideeën). Wat een regelluwe zone nu precies is, is echter niet altijd scherp en er zijn verschillende interpretaties van waarvoor ze moeten dienen. Gaat het vooral om betere wet- en regelgeving, om stimuleren van innovatie en groei, of om initiëren van duurzaamheidstransities? Die achterliggende bekommernissen werken door in hoe een regelluwe zone wordt opgezet, wat men hoopt te bereiken, wie betrokken wordt, hoe geëvalueerd wordt, wat als een positief resultaat beschouwd wordt, en uiteraard welke regels als belemmerend ervaren worden. Cases in Nederland tonen aan dat verschillende interpretaties tot controverses kunnen leiden over het nut en het slagen van regelluwe zones.

Als we regelluwe zones gebruiken in het kader van de duurzaamheidstransities uit Visie 2050, moet dat wel bijdragen tot wat 'systeeminnovaties' genoemd worden en aan duurzaamheid gekoppeld zijn. Niet elke regelluwe zone is met andere woorden zinvol. Wat er onder systeeminnovatie valt, is op zich niet neutraal te definiëren. In een transitieproces komt dat normaal gezien voort uit een discussieproces tussen betrokken actoren en wat zij aanduiden als centrale knelpunten ('systeemfouten') en beloftevolle oplossingen daarvoor. Rond die oplossingen worden dan experimenten en niches opgezet, met eventueel een aanpassing van regels.

Het SBV-onderzoek identificeerde voorts drie aandachtsvelden bij de opzet van regelluwe zones: formele en procesaspecten bij de organisatie (zoals rechtszekerheid, motivering, draagvlak – de SERV heeft daarover een uitgebreid advies geschreven); aandacht voor de manier waarop zulke niches functioneren en wat hun slaagkansen verhoogt (zoals kennisopbouw en -deling, visie die een richting geeft, aantrekken van ondernemende personen die willen experimenten, mobiliseren van middelen ...); onderbouwing van de koppeling naar transities en systeeminnovaties voor duurzaamheid, waarvoor denkkaders beschikbaar zijn).

2. Een omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk worden enkele voorbeelden besproken van de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de Vlaamse overheid en in het buitenland. De bedoeling is om daaruit enkele lessen te trekken voor de ontwikkeling van het rechts- en beleidskader.

2.1. Binnen de Vlaamse overheid

Voor de Vlaamse overheid geven we enerzijds een overzicht van de bestaande rechtskaders voor de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones, en bespreken we anderzijds de al bestaande toepassing van de wetgevingstechnische regels en formele beginselen van behoorlijke wetgeving op die regelgeving binnen de Vlaamse overheid.

2.1.1. Voorbeelden van een decretaal kader

Uit het SERV-advies blijkt dat de volgende beleidsdomeinen of -velden werken met experimentwetgeving of regelluwe zones: onderwijs en vorming; welzijn, volksgezondheid en gezin; arbeidsmarktbeleid; ruimtelijke ordening; economie; energie; mobiliteit en openbare werken; leefmilieu; wonen; cultuur, jeugd en sport; en ten slotte bestuurszaken. Bij nader toezien beschikken alleen de beleidsdomeinen of -velden van onderwijs, welzijn, mobiliteit en wonen over een specifiek decretaal kader om regelluwe zones of experimentwetgeving uit te werken. Laten we die vier praktijkvoorbeelden wat meer in de detail bekijken, vooral dan de rechtskaders die voor de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones zijn ontwikkeld.

Veruit het meest uitgewerkte rechtskader voor de invoering van experimentwetgeving is het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2005, waardoor verschillende soorten experimentprojecten opgezet (kunnen) worden. Er werd gekozen voor een sterk uitgewerkte decretale basis, aangezien experimenteren in onderwijskwesties enerzijds kan raken aan de vele uiteenlopende belangen van schooldirecties, leraren, leerlingen en ouders, en anderzijds altijd getoetst moet worden aan artikel 24 van de Grondwet, de daarin behandelde beginselen van vrijheid en gelijkheid in onderwijsmateries en het daaruit voortvloeiende legaliteitsbeginsel.

Naast het toepassingsgebied (wat proeftuinen zijn en wie ze kan gebruiken) legt het decreet ten eerste twee voorwaarden vast waaronder tijdelijke projecten kunnen afwijken van decretale en andere wettelijke bepalingen:

1. de doelstellingen van het tijdelijk project zijn gericht op de voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving met het oog op onderwijsvernieuwing, en/of de ontwikkeling van specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, en/of een betere organisatie van het onderwijs;
2. de afwijkingen zijn noodzakelijk om de doelstellingen van de tijdelijke projecten te realiseren.

Het decreet bepaalt ook de uitzonderingen op die afwijkingen. Zo kan er niet afgeweken worden van de bepalingen over het inschrijvingsrecht en de eindtermen.

Als het tijdelijke project leidt tot de uitvaardiging van afwijkende regelgeving, dan bepaalt het decreet dat die regelgeving altijd een aantal zaken moet waarborgen, zoals het recht van de leerling op begeleiding door een CLB, de mogelijkheid voor een leerling om in het begin van het schooljaar of tijdens het schooljaar over te stappen naar een onderwijsinstelling of opleiding buiten het tijdelijke project, de geldelijke loopbaan van de personeelsleden die in tijdelijke projecten werken, enzovoort.

Een cruciale rol is weggelegd voor de Vlaamse Regering, die voor elk tijdelijk project aanwijst van welke decretale of andere wettelijke bepalingen afgeweken wordt. Ze moet dan wel motiveren waarom het noodzakelijk is om van die bepalingen af te wijken, en waarom die afwijkingen evenredig zijn met de doelstellingen van het tijdelijke project. De Vlaamse Regering moet voor elk project ook de inhoud en de doelstellingen vastleggen, de tijdsduur ervan bepalen en de voorwaarden definiëren waaronder de tijdelijke projecten eenmaal kunnen worden verlengd.

Het decreet bevat ook een aantal procedurebepalingen (overleg en/of onderhandeling in de bevoegde participatie-organen, en als een project sterk ingrijpt op de arbeidsorganisatie en -voorwaarden, de aanwezigheid van een protocol van akkoord of niet-akkoord vanwege de bevoegde participatie-organen), waarborgen voor transparantie (de Vlaamse Regering moet het Vlaams Parlement informeren over de tijdelijke projecten waarover ze een beslissing zal nemen) en bijkomende juridische waarborgen (besluiten die afwijken van decreten moeten binnen een maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd).

Tot slot regelt het decreet expliciet de evaluatie van tijdelijke projecten tijdens hun looptijd. De Vlaamse Regering bepaalt de opzet en concrete aanpak van die evaluatie op grond van de specificiteit van het tijdelijke project. Ook bepaalt het decreet wie wordt betrokken bij de diverse stadia van het evaluatieproces en bij de besluitvorming op basis van de evaluatieresultaten.

Daarnaast kan de Vlaamse Regering een expertenpanel aanduiden, maar dat moet samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van het Departement Onderwijs en Vorming, van de onderwijsinspectie en externen van GO!, van schoolbesturen of inrichtende machten en van vakorganisaties. De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering, dat vervolgens aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd. De Vlaamse Regering beslist op basis van dat advies over de voortgang of stopzetting van het tijdelijke project, en over eventuele bijkomende maatregelen.

Momenteel loopt er één proeftuinproject op basis van dat decreet, namelijk het tijdelijke project 'leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs'. Het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2016, bekrachtigd door het Vlaams Parlement op 22 december 2016, gaf uitvoering aan de bisconceptnota van 17 juli 2015 tot uitwerking van een nieuwe regelgeving leerlingenvervoer aan de hand van een pilootproject. Tijdens het schooljaar 2017-2018 wordt een pilootproject leerlingenvervoer georganiseerd binnen twee geselecteerde pilootgebieden.

De pilootgebieden werden geografisch afgebakend tot op het niveau van gemeentegrenzen. Alle scholen buitengewoon onderwijs die in het geografisch afgebakend gebied gevestigd zijn, nemen deel, met uitzondering van één school omdat die geen beroep doet op het leerlingenvervoer. Ze hebben lokaal hun engagement uitgesproken om tijdens het pilootproject mee te werken aan de ontwikkeling van het concept. De criteria bij de bepaling van de pilootgebieden werden besproken in de centrale stuurgroep. Het betreft de beheersbaarheid van het aantal scholen, al of niet bestaande samenwerkingsverbanden tussen scholen buitengewoon onderwijs, een meer landelijke versus een meer verstedelijkte regio en een evenwichtige verdeling van de verschillende types en opleidingsvormen.

Het pilootproject heeft als doel in te schatten wat de implicaties op beperkte schaal zijn van het gebruik van een nieuw concept leerlingenvervoer op basis van de volgende pijlers:

- een lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer;
- een multimodale organisatie van het leerlingenvervoer;
- een decentralisatie die concreet de vorming van een aantal verzorgingsgebieden in heel Vlaanderen omvat;
- een verdere uitbouw van buitenschoolse opvang.

Voor de realisatie van het pilootproject zullen de bestaande regels niet van toepassing zijn op de leerlingen die zich vanaf 1 maart 2017 inschrijven in een school binnen het pilootproject voor het schooljaar 2017-2018. De leerlingen die al een recht op vervoer verworven hebben, behouden hun recht op vervoer. Gezien de behoefte aan een grondige herziening, waarbij het leerlingenvervoer flexibeler moet kunnen worden georganiseerd, is daarom experimenteerruimte nodig los van de huidige regelgeving.

Binnen het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin is daarentegen gekozen voor een meer decentrale aanpak, namelijk voor specifieke decretale regelingen als grondslag voor regelluwe zones en experimentwetgeving. Tijdens de huidige legislatuur werden verschillende concrete experimenten en proeftuinen opgestart, maar er bestaat tot nu slechts één experiment waarbij van bestaande wetgeving moest worden afgeweken en waarvoor dus een apart juridisch kader moest worden ontwikkeld, namelijk voor de pilootprojecten over de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken.

Concreet amendeerde de Vlaamse Regering het decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Daardoor werd de Vlaamse Regering ten eerste gemachtigd om 'projecten' over de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken toe te staan. Die projecten houden een specifiek initiatief in voor de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken dat regiogebonden is en dat gekenmerkt wordt door een tijdelijk, vernieuwend en experimenteel karakter. Daarnaast werd de Vlaamse Regering gemachtigd om voor die projecten afwijkingen toe te staan van de bepalingen over de erkenning en de financiering die door haar werden uitgevaardigd ter uitvoering van het decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders en het Woonzorg-decreet van 13 maart 2009, op voorwaarde dat de veiligheid en de kwaliteit van de zorg gewaarborgd blijven.

In de verantwoording van dat belangrijke amendement staat op bondige wijze het belang van regelluwte beschreven om nieuwe evoluties en innovaties inzake zorgmodellen of -processen op een projectmatige wijze binnen de bestaande erkende voorzieningen, structuren en organisaties te ontwikkelen, uit te testen, te evalueren of bij te sturen. Projectwerking wordt immers gekenmerkt door een tijd- en regiogebonden karakter. Concreet kan een tijdelijke afwijking of voor een bepaald projectgebied zelfs een volledige buitenwerkingstelling van bestaande regels uit regeringsbesluiten toegestaan worden.

Aansluitend daarbij is er binnen het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin ook nog het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2012 betreffende pilootprojecten over nieuwe ruimtelijke concepten in de woonzorg, dat rechtsgrond vindt in artikel 69 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, en dat de Vlaamse Regering delegatie verleent om onder de voorwaarden die zij bepaalt projecten in de woonzorg te subsidiëren. Het betreft hier echter geen uitgewerkte decretale regeling.

Het afgelopen jaar werden binnen de Vlaamse overheid nog twee andere decreten goedgekeurd die een regelluw kader invoerden. Ten eerste is er het decreet van 8 juli 2016 betreffende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid. Dat decreet bevat twee belangrijke bepalingen. Ten eerste is er de bepaling waarbij de Vlaamse Regering de vervoersregio's aanwijst waar er een proefproject voor de omvorming van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid zal worden doorgevoerd en waar het regelluw wetgevend kader van toepassing zal zijn. Ten tweede bepaalt het decreet in de daaropvolgende artikelen 4 tot en met 6 welke decretale bepalingen in die vervoersregio's niet van toepassing zullen zijn. Het decreet treedt buiten werking op 31 maart 2018.

Daarnaast is er het decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving. Dat decreet bevat vier cruciale onderdelen over de invoering van een regelluw kader voor proefprojecten.

Ten eerste moet de Vlaamse Regering een eenmalige oproep lanceren om deel te nemen aan een proefomgeving voor experimentele woonvormen. De projectoproep moet het doel, de voorwaarden en de selectieregels bevatten. Ten tweede bepaalt het decreet aan welke voorwaarden een ingediend project van experimentele woonvormen precies moet voldoen. Zo moet het project onder andere de uitbouw beogen van een model voor gemeenschappelijk wonen of van een model voor erfpacht- en opstalconstructies, moet het moeilijk tot niet te realiseren zijn binnen het bestaande wetgevend kader, moet het een vernieuwend karakter hebben en beantwoorden aan de maatschappelijke relevante woonbehoeften. Ten derde bevat het decreet een lijst met decretale bepalingen waarvan de Vlaamse Regering tijdens de looptijd van het project en op gemotiveerde aanvraag van de initiatiefnemer gedeeltelijk of volledig afwijkingen kan toestaan, zonder evenwel de veiligheid en gezondheid van de bewoners in het gedrang te brengen. Tot slot legt het decreet de looptijd van het proefproject vast op zes jaar, eenmalig door de Vlaamse Regering te verlengen met maximaal vier jaar. Ook moet de Vlaamse Regering op het einde van de proefperiode de initiatiefnemer vergoeden om zich terug in orde te stellen met de geldende regelgeving.

Mede op basis van het bovenstaande komt de SERV in zijn advies tot de volgende conclusies: *'In Vlaanderen is er de laatste jaren sprake geweest van diverse experimenten met wetgeving of types van regelluwte. Vooral binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming en het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn er intussen meerdere voorbeelden en ervaringen. In andere beleidsdomeinen zijn er minder voorbeelden en is de interesse recenter maar duidelijk aanwezig. De praktijkvoorbeelden wijzen vooral op hybride vormen en combinaties van experimenten en regelluwte. Er is een vaak uiteenlopende juridische vormgeving, op het beleidsdomein onderwijs en vorming na, dat beschikt over een overkoepelend 'decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs'.*

2.1.2. De toepassing van de wetgevingstechnische regels en formele beginselen op experimentwetgeving en regelluwe zones

De Vlaamse Regering legt regels en normen op die auteurs van de Vlaamse regelgeving (decreten, besluiten, ministeriële besluiten) moeten volgen. Die regels en formele beginselen zijn samengebracht in titel III van de omzendbrief Wetgevingstechniek (VR2014/4). Ze zijn van toepassing op alle regelgeving, ongeacht het onderwerp of de strekking ervan, dus ook op experimentwetgeving en regelgeving over regelluwe zones.

Die regels en beginselen bepalen en beperken wat formeel gezien kan en niet kan vanuit wetgevingstechnisch perspectief. Het gaat onder meer over het legaliteitsbeginsel, het principe van de normenhiërarchie en de wetgevingstechnische regels voor rechtsgronden die er bijvoorbeeld voor zorgen dat er een delegatie moet zijn en dat die ook voldoende afgebakend moet zijn (bijvoorbeeld tijdsduur en andere kwalitatieve en kwantitatieve criteria), het formele beginsel van normatieve draagwijdte, dat bijvoorbeeld als gevolg heeft dat eventuele motiveringen niet in het dispositief mogen staan, het formele beginsel van duidelijke regelgeving, dat bijvoorbeeld bepaalt dat altijd voldoende duidelijk moet worden vermeld van welke regelgeving er mag worden afgeweken ...

Ten tweede is er sinds oktober 2016 op de website Wetgevingstechniek een pagina die de wetgevingstechnische regels en de formele beginselen toepast op experimentwetgeving en regelgeving inzake regelluwe zones, als hulpmiddel voor de auteurs van dergelijke regelgeving (zie: <https://overheid.vlaanderen.be/tijdelijke-wetgeving-experimenten-wetgeving-en-regelluwe-zones-wat-zijn-de-wetgevingstechnische>). De informatie op die pagina wordt voortdurend bijgewerkt, onder andere op basis van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De cellen wetgevingskwaliteit en de personeelsleden van de Vlaamse overheid die regelmatig teksten voor wetgevingstechnisch advies doorsturen, worden op de hoogte gebracht als er informatie wordt bijgeplaatst op de website.

Ten derde is er het wetgevingstechnisch advies. Alle ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit moeten voor wetgevingstechnisch (en taalkundig) advies worden voorgelegd vóór ze worden geagendeerd voor de principiële goedkeuring op de Vlaamse Regering. Binnen het kader van die adviesverlening en controle worden de voormelde normen en beginselen gecontroleerd en toegepast op de teksten die voor

advies voorgelegd worden, dus ook op de ontwerpen van experimentwetgeving en regelgeving inzake regelluwe zones.

2.2. Enkele buitenlandse, vooral Nederlandse, ervaringen

Ook in het buitenland zijn er interessante ontwikkelingen gaande. Dat is het geval in onder andere de Europese Unie (Europese Commissie), Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland en de Verenigde Staten. Nu lopen die evoluties wel enigszins uit elkaar. Sommige landen lijken vooral ervaring te hebben met regelluwte (de zogenaamde *innovation wavers* in de Verenigde Staten of de *Green Deals* in Nederland). In andere landen kunnen vooral voorbeelden worden gevonden van experimentele wetgeving (experimenten met een basisinkomen of *driverless cars* in Finland, een tijdelijke afwijking op de verkeerswet (dynamische maximumsnelheden) of met specifieke experimenteerwetgeving zoals de Crisis- en Herstelwet (2010) of de Experimentenwet (2013) in Nederland.

Ook de juridische vormgeving blijkt internationaal te verschillen. Zo is in Frankrijk de mogelijkheid om te experimenteren met wetgeving in de Grondwet ingeschreven, terwijl in Nederland gewerkt wordt op basis van een circulaire van de minister-president, vergelijkbaar met een omzendbrief binnen de Vlaamse overheid. Vanwege de bestuurlijke gelijkenissen is het vooral interessant om het Nederlandse voorbeeld van nabij te bekijken. Maar we beginnen met de aanpak van de Europese Unie (Europese Commissie), aangezien die ook een weerslag heeft op de Vlaamse overheid.

2.2.1. Aanpak op Europees niveau

Centraal binnen het EU-beleid rond innovatievriendelijke regelgeving staat 'het innovatieprincipe', dat van toepassing is wanneer de EU beleid of regelgeving overweegt of ontwikkelt. Dat houdt in dat gedurende het gehele proces van ontwikkeling en evaluatie van regelgeving, op welk beleidsterrein dan ook, rekening gehouden moet worden met de effecten voor innovatie. Het innovatiebeginsel veronderstelt dan ook een systematisch en nauwkeurig onderzoek van de impact van beleids- en wetgevingsvoorstellen op innovatie-activiteiten. Uitgangspunt daarbij is dat heel wat regelgeving op zich niet voor of tegen innovatie is, maar dat wetgeving in de praktijk een belangrijke impact op innovatie kan hebben, zowel positief als negatief, afhankelijk van de vorming en toepassing van regelgeving. Die kunnen een wezenlijk verschil maken.

Uiteindelijk is het de bedoeling om het innovatiebeginsel in de levenscyclus van regelgeving te integreren en om daarvoor een waaier aan instrumenten in te zetten. Daarbij wordt gedacht aan algemene leidraden zoals:

1. de nood aan transparante informatie, waarbij wettelijke standaarden door hun interoperabiliteit niet alleen de mededinging vergemakkelijken, maar ook de diffusie van innovatie mogelijk maken;
2. een voorkeur voor flexibiliteit in wetgeving, waarbij al te gedetailleerde wetgeving wordt vermeden, maar daarentegen gekozen wordt voor doelgerichte of resultaatgerelateerde wetgeving;
3. voorspelbaarheid en stabiliteit van wetgeving;

4. duidelijkheid bij en strikte handhaving van beleidsdoelstellingen, waarbij de formulering van uitdagingen leidt tot innovatie;
5. het nastreven van synergieën door de effecten van wetgeving op innovatie te harmoniseren of te vermijden dat de effecten op innovatie van diverse wetgevingen elkaar tegenwerken of opheffen.

2.2.2. Aanpak in Nederland

Wat het rechtskader voor innovatie in Nederland betreft, verwijzen we naar de hierboven al aangegeven 'Aanwijzingen voor de Regelgeving'. De algemene visie van de Rijksoverheid op experimentwetgeving luidt: *'Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Het uitgangspunt van aanwijzing 10 laat onverlet dat soms behoefte bestaat aan regelingen met een experimenteel karakter. In bepaalde gevallen moet de wetgever tot het nemen van maatregelen kunnen besluiten ook zonder dat geheel kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Het kan aangewezen zijn om, terwijl een wet in hoofdzaak blijft gelden, in bepaalde regio's dan wel ten aanzien van bepaalde groepen personen of instellingen een ander dan het in de wet neergelegde beleid te voeren met het oog op een eventueel te overwegen wijziging van de wet. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. [...] Tot een experimentele regeling moet, mede gelet op mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet te snel worden overgegaan. De verwachting moet bestaan dat op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn.'*

Meer concreet hebben we het over de aanwijzingen (of artikels) 10a en 10b, die het concept van experimentwetgeving binnen de Nederlandse rechtsorde introduceren. Die twee artikelen zijn toegevoegd aan een basisartikel 10, dat het streven naar duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid (het niet frequent hoeven te wijzigen) bij de opmaak van wetgeving vastlegt.

Aanwijzing 10a bepaalt dat, als de mogelijkheid moet bestaan dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere wordt afgeweken, de hogere regeling moet bepalen op welke onderdelen van de hogere regeling de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft, en dat de lagere regeling vervolgens moet vermelden van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken. Die regeling is volgens de toelichting bij dat artikel ook logisch, want zoals bij elke delegatiegrondslag moet ook in een experimenteergrondslag het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd. Daarbij is het belangrijk dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimentele regeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt. En als een experimentele regeling van de wet afwijkende regels kan bevatten, dan ligt parlementaire betrokkenheid bij een dergelijke regeling voor de hand.

Aanwijzing of artikel 10b regelt dan weer de geldingsduur en de evaluatievereisten van die experimentwetgeving: *‘§ 1. De wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experimentele regeling of een experiment bepaalt de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimentele regelingen of uit te voeren experimenten. § 2. In de toelichting bij een experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt.’*

Ook dat artikel bevat een toelichting die voor de Vlaamse overheid relevant is: *‘De beperkte werkingsduur van experimentele regelingen brengt met zich dat op enig moment het experiment afloopt en beslissingen dienen te worden genomen over het vervolg. Zonder van tevoren een uitkomst te bepalen, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties, tijdig voor het aflopen van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Een verplichting om in alle gevallen een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, is echter onnodig. Wel dient in de toelichting bij een experimenteerbepaling te worden aangegeven hoe evaluatie zal plaatsvinden.’*

3. Het beleidskader voor experimentwetgeving en regelluwe zones

Uit het SERV-advies blijkt dat er nood is aan een rechts- en beleidskader voor experimentwetgeving en regelluwe zones voor de hele Vlaamse overheid. Dat kader moet bovendien voldoende ruimte laten voor maatwerk. Samengevat is het cruciaal dat:

- altijd geval per geval de nodige afwegingen gebeuren om te beoordelen of experimentele wetgeving en regelluwe zones noodzakelijk zijn voor, het best geschikt zijn voor en in verhouding staan tot het beoogde doel;
- de nodige waarborgen worden ingebouwd opdat bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones bepaalde grondrechten en beschermingsniveaus worden gerespecteerd;
- bijzondere zorg wordt besteed aan de manier waarop regelluwe zones en experimentwetgeving concreet worden uitgewerkt, onderbouwd of gemotiveerd, en in de praktijk gebracht.

De praktijkervaring in Vlaanderen wijst uit dat het wenselijk is in de toekomst hier meer aandacht aan te besteden. Het rechtskader komt aan bod in het volgende hoofdstuk. Het beleidskader wordt hieronder uitgewerkt op basis van de levenscyclus van experimentwetgeving en regelluwe zones. We maken daarbij onderscheid tussen drie fases:

1. voorbereiding: er wordt onderzocht of de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones noodzakelijk is en of er alternatieven zijn;
2. besluitvorming: de gewenste experimentwetgeving en regelluwe zones worden concreet uitgewerkt, met de nodige soepelheid;
3. monitoring, evaluatie en rapportering: de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones wordt opgevolgd en gerapporteerd, en de gevolgen van de maatregel in de toekomst worden geëvalueerd.

3.1. Een weloverwogen inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones als beleidsinstrument

3.1.1. De voor- en nadelen van experimentwetgeving en regelluwe zones

In het SERV-advies wordt de meerwaarde van het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones duidelijk erkend. De SERV ziet daarvoor twee belangrijke redenen. Als startpunt is er de legitieme verwachting dat regelgeving technologische en sociale innovatie stimuleert en niet belemmert, door meer ruimte te geven aan nieuwe ideeën en experimenten. Die verwachting stijgt bovendien, aangezien er in hoog tempo nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, nieuwe businessmodellen en vernieuwende vormen van samenwerking ontstaan binnen de samenleving, als antwoord op diverse nieuwe uitdagingen en opportuniteiten. Bestaande reguleringskaders kunnen die innovaties echter hinderen, en wanneer die wetgeving niet snel genoeg (kan) worden aangepast, leidt dat frustraties en gemiste kansen.

Hoe kan een regelgever daarmee omgaan? Ten eerste worden regelluwe zones als een oplossing gezien omdat ze juridische vrije ruimte creëren via het tijdelijk buiten werking stellen of het op maat aanpassen van bepaalde wetten en regels, waardoor de weg naar snellere innovatie vanuit of binnen de samenleving open ligt. Ten tweede is er de vraag naar effectievere en efficiëntere wetgeving, door die meer 'evidence informed' voor te bereiden. Beleidsmakers worden immers geconfronteerd met complexere en omvangrijkere maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de overheid leidt dat tot kennis- en informatieproblemen, onzekerheid, en soms tegenstrijdige informatie over de effecten van die nieuwe ontwikkelingen en van mogelijke beleidsmaatregelen als antwoord daarop. Dat maakt het moeilijker om een gepast en effectief beleidsantwoord te bieden via de traditionele manieren van ex ante effectinschatting en van ex post evaluatie. Een oplossing daarvoor is om met wetgevende experimenten te werken waarbij men nieuwe oplossingen uitprobeert, de resultaten observeert en daaruit beleidslessen trekt. Experimenten kunnen bovendien bijdragen aan consensusopbouw, en zo hoge nalevingskosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving vermijden.

Uit die twee verklaringen komt alvast een duidelijk verschil in de bestaansredenen tussen regelluwe zones en experimentwetgeving aan het licht. Regelluwe zones zijn er vooral om innovaties vanuit of binnen de samenleving mogelijk te maken, terwijl vooral innovaties binnen de overheid aan de grondslag van experimentwetgeving liggen. Dat onderscheid kan van belang zijn voor de juridische motivering van de keuze voor regelluwe zones en experimentwetgeving. Waar burgers, verenigingen en bedrijven binnen de huidige rechtsorde vrij zijn om te handelen zoals ze wensen, tenzij wetgeving hun dat verbiedt, kan de overheid pas iets regelen (en daarbij dwang gebruiken) wanneer dat voorafgaandelijk door de wetgever werd toegestaan. Dat betekent dat regelluwe zones vooral rekening moeten houden met het gelijkheidsbeginsel (waarom geldt de regelluwte alleen voor een bepaalde zone en niet voor iedereen?), terwijl experimentwetgeving ook moet voldoen aan het beginsel van rechtmatigheid.

Bovendien waarschuwt de SERV voor een onoordeelkundige inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones, aangezien experimentwetgeving en regelluwe zones niet de enige instrumenten zijn om meer innovatie te bewerkstelligen. Ook zijn er nadelen en risico's verbonden aan hun gebruik, zoals het risico dat experimentwetgeving en regelluwe zones de aandacht afleiden van het werkelijke probleem, namelijk dat de onderliggende regelgeving zelf niet (langer) aangepast is aan nieuwe ontwikkelingen of belemmerend werkt voor nieuwe initiatieven. Daarenboven kunnen experimentwetgeving en regelluwe zones de noodzakelijke aanpassingen vertragen, bepaalde grondrechten, rechtsprincipes of beschermingsniveaus uithollen of ethische bezwaren oproepen. Experimentwetgeving kan ten slotte oneigenlijk worden gebruikt, bijvoorbeeld als de keuze voor de beleidsmaatregel die wordt 'uitgetest', de facto politiek al werd gemaakt.

Het SERV-advies wijst dus op het risico dat experimentwetgeving en regelluwe zones de aandacht afleiden van het werkelijke probleem, namelijk dat de regelgeving op zich niet aangepast is aan nieuwe evoluties of belemmerend werkt voor nieuwe initiatieven. Volgens de SERV moet de eerste zorg daarom zijn om het bestaande regelgevende kader te optimaliseren en aan te passen aan de gewijzigde context en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de noodzaak tot aanpassing van regelgeving wordt verminderd.

Dat kan door bij voorkeur gebruik te maken van minder gedetailleerde regelgeving, andere vormen van flexibele en adaptieve regelgeving te introduceren en de niet-dwingende gedragsnormen in te schakelen, zoals communicatiebeleid of financiële instrumenten. Om die alternatieven te detecteren, is de internationaal gedragen methodiek van de reguleringsimpactanalyse (RIA) uitermate geschikt.

Zo worden in sommige Europese regio's voor ruimtelijke ordening regelluwe zones vermeden door alle vergunningsvoorschriften, ook bestaande, onder te brengen in een "aanpassingskader" dat bestaat uit twee delen:

1. een inleiding waarin vermeld wordt welke intenties, doelstellingen, resultaten men wil bereiken met de regelgeving;
2. een epiloog waarin staat dat elke alternatieve aanpak die deels buiten de betreffende regels treedt, maar die de beoogde doelstellingen minstens even goed of beter bereikt, toch aanvaard kan worden op voorwaarde van één bijkomende validatie door een kwaliteitskamer.

Zo kan men bijvoorbeeld in Nederland een bouwvergunning bekomen die niet meer gebonden is aan één programma, maar die een waaier van verschillende programma's toelaat die vrij kunnen aangepast worden zonder nieuwe bouwvergunningen te moeten aanvragen. Op deze manier kan een bouwvergunning ook toekomst- en innovatiebestendig zijn.

3.1.2. Een toetsingskader voor een optimaal detailniveau van regelgeving

Als hulpmiddel in het streven naar minder gedetailleerde regelgeving heeft het departement Kanselarij en Bestuur het voorbije jaar een toetsingskader laten ontwikkelen voor een optimaal detailniveau van regelgeving. Dat toetsingskader bestaat uit drie groepen vragen: juridische, rechtseconomische, en rechtssociologische of bestuurskundige vragen.

Het is geenszins de bedoeling dat het gebruik van dat toetsingskader verplicht wordt bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones. Het is dus zuiver facultatief en faciliterend. Wel is het wenselijk om de toetsingscriteria als aandachtspunten toe te passen wanneer men experimentwetgeving en regelluwe zones overweegt, om zo een onnodig en misschien zelfs contraproductief gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones te vermijden. Daarom wordt het toetsingskader, dat hieronder ter illustratie wordt meegegeven, in de bestaande RIA-methodiek geïntegreerd.

De juridische toetsingscriteria zijn drievoudig:

1. Behandelt de wetgeving een voorbehouden materie voor de (democratisch verkozen) wetgever, waardoor de uitwerking van die wetgeving niet gedelegeerd kan worden (wettigheidsbeginsel)?
2. Bevat de wetgeving vergunningscriteria die onder het toepassingsgebied van de Europese dienstenrichtlijn vallen, waardoor dubbelzinnige en vage vergunningscriteria niet zijn toegestaan?
3. Bevat de wetgeving strafsancities die nauwkeurig en duidelijk toegepast moeten kunnen worden?

Als die juridische vragen positief beantwoord worden, dan moet een strikter detailniveau aangehouden worden wegens een dreigende schending van de rechtsbeginselen van rechtszekerheid, gelijkheid en rechtmatigheid.

Vervolgens zijn er rechtseconomische criteria die zowel naar de bestaansredenen als naar de omgevingsfactoren van de bestaande wetgeving kijken om de kosten van over- of onderinclusie (een te ruim of te strikt toepassingsgebied) van gedetailleerde wetgeving te verminderen. Daarvoor maken we een onderscheid tussen de drie opeenvolgende toetsingscriteria die focussen op enerzijds het onderliggende problematische gedrag dat gecorrigeerd moet worden, en anderzijds op vier omgevingsfactoren waarbinnen de gedragsnorm zijn uitwerking moet krijgen.

Die drie gedragscriteria zijn:

1. Wordt het maatschappelijk probleem niet veroorzaakt door een specifiek schadelijk gedrag?
2. Is een specifieke wijziging van dat hinderlijk gedrag niet noodzakelijk?
3. Is het gebruik van dwang bij de gewenste gedragswijziging niet noodzakelijk om het beleidsdoel te realiseren?

De vier omgevingsfactoren waarmee rekening moet worden gehouden, zijn:

1. Zijn de kenmerken van de doelgroep en van de andere betrokken belanghebbenden uiteenlopend of heterogeen?
2. Zullen de eigenschappen van de doelgroep en betrokken belanghebbenden in de toekomst wijzigen waardoor de heterogeniteit toeneemt?
3. Ontstaan er veel uitgesproken winnaars en verliezers in de samenleving als gevolg van de invoering van de wetgeving?
4. Wordt de regelgeving veelvuldig toegepast op interacties en transacties binnen de samenleving?

Als bij een bestaande gedetailleerde wetgeving de meeste van die vragen positief beantwoord (kunnen) worden, dan zou minder gedetailleerde wetgeving (zoals doelregelgeving) overwogen moeten worden, aangezien de invoering van minder gedetailleerde wetgeving dan tot kostenbesparingen voor de samenleving zal leiden.

Tot slot zijn er de bestuurskundige of rechtssociologische vragen:

1. Is de regeling gericht op de doelgroep die een actieve interpretatiegemeenschap vormt?
2. Zal de handhavende instantie van de regeling in staat zijn om sterk te dialogeren met de doelgroep?
3. Blijft er controle bestaan op de verdere inhoudelijke invulling van vage normen?

Wanneer die aandachtspunten positief beantwoord kunnen worden en er dus een draagvlak bij zowel de doelgroep als de handhavers bestaat, wordt het mogelijk om minder gedetailleerde wetgeving in te voeren.

3.2. De concrete uitwerking van experimentwetgeving en regelluwe zones

3.2.1. Aanbevelingen van de SERV

De SERV heeft drie aanbevelingen uitgewerkt die voor elk specifiek geval kunnen dienen als toetsingskader voor de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones en die we hieronder verder uitwerken:

1. een duidelijke en goed onderbouwde doelstelling;
2. een goede wetenschappelijke omkadering;
3. een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak.

3.2.1.1. Een duidelijke en goed onderbouwde doelstelling

Ten eerste is er dus de vereiste van een afdoende motivering en formulering van duidelijke doelstellingen bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones. Immers, de voor- en nadelen van de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones in een bepaald geval moeten worden afgewogen tegenover alternatieven, zoals hierboven al aangegeven, en die afweging moet transparant en onderbouwd zijn. Daarvoor is het ook nodig dat de doelstelling scherp wordt gesteld en aansluiting vindt bij een of meer van de functies van de experimentwetgeving of regelluwe zones die gemonitord en geëvalueerd kunnen worden.

Die aanpak moet er mee voor zorgen dat een oneigenlijk gebruik niet kan, en dat de experimentwetgeving of regelluwe zone proportioneel is en dus niet leidt tot het onevenredig of willekeurig uitschakelen van bestaande regelgeving. De verwevenheid van feiten en regels in een maatschappelijke context is immers van die aard dat ingrijpen op één aspect van regelgeving, automatisch ook een impact impliceert op andere deelaspecten. Ook wanneer grondrechten of daartoe beschermende procedures in het geding zijn, lijkt het aangewezen om zeer omzichtig om te springen met de creatie van aparte juridische ruimtes of experimenten.

Overwegingen of criteria die daarbij een rol kunnen spelen, zijn:

- de behoefte aan leren, innovatie en nieuwe benaderingen;
- de verwachte kosten, opbrengsten en duur van het experiment;
- de verwachte impact van de voorgestelde hervorming;
- de mate waarin de visie over de inhoudelijke doelstellingen van een experiment of regelluwe zone en de inhoudelijke randvoorwaarden voldoende duidelijk zijn;
- de mate van onzekerheid over de effecten van de regelgeving of hervorming;
- de hoogdringendheid om wetgeving te implementeren (een experiment moet lang genoeg duren om de effecten te kunnen meten);
- de mate van politieke steun (al is die vaak moeilijk te bepalen);
- het type van wetgeving: experimenten zullen eerder gebruikt worden bij technische of orderingswetgeving dan bij institutionele wetgeving;
- de mate van rechtsongelijkheid of -onzekerheid die gecreëerd zou worden door het experiment;

- de onrechtstreekse impact van tijdelijke wetgeving, bijvoorbeeld op andere partijen dan de nauwe doelgroep die niet rechtstreeks betrokken zijn bij het experiment, moet in rekening worden gebracht (dat zijn de externe effecten).

3.2.1.2. Een goede wetenschappelijke omkadering

Vervolgens is een goede wetenschappelijke omkadering bij de inzet van experimentwetgeving of regelluwe zones niet alleen wenselijk, maar zelfs noodzakelijk. Voor de geloofwaardigheid van de resultaten van een proefproject en het verdere beleidsproces is het van belang dat een proefproject op een onafhankelijke manier kan worden geëvalueerd en gevalideerd. Daarbij moeten de verschillende effecten van het proefproject eerst grondig (technisch en wetenschappelijk) worden onderzocht. Een validering door onafhankelijke deskundigen kan de beslissing over de start of het vervolgtraject van een proefproject alvast meer draagkracht bezorgen. Bovendien moet voldoende aandacht gaan naar de vraag hoe de evaluatieresultaten van de experimenten beleidsmatig gevaloriseerd kunnen worden. De vraag hoe de evaluatie het best wordt uitgevoerd, lijkt enkel een methodologische, theoretische vraag te zijn, maar is daarom niet minder belangrijk vanuit beleidsoogpunt.

Bovendien kan een methodologisch goed onderbouwde opzet en degelijke wetenschappelijke omkadering van het experiment ook helpen om op een verantwoorde manier met eventuele ethische bezwaren om te gaan door:

- waar mogelijk te werken met vrijwillige medewerking van deelnemers, al is, vanuit een methodologische invalshoek, de representativiteit van de deelnemende groep een aandachtspunt;
- te zorgen voor experimenten waarin de groep die aan het nieuwe beleid onderworpen wordt (de behandelgroep) niet benadeeld wordt tegenover zijn huidige situatie;
- het bezwaar tegen ongelijke behandeling te beperken door geen al te grote ongelijkheid te creëren tussen de behandelgroep en de controlegroep of, waar mogelijk, subjecten achtereenvolgens te onderwerpen. Ongelijkheid is minder een probleem wanneer impact op de behandelgroep klein is of verschillen tussen beide groepen beperkt;
- ongelijkheidsproblemen te beperken door, indien mogelijk, subjecten eerst te onderwerpen aan de standaardsituatie en dan aan de experimenteerregeling;
- te wijzen op de mogelijke kostenbesparing door het gebruik van experimenteerregelingen (look al kost een experiment geld).

3.2.1.3. Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak

Tot slot is de creatie van een voldoende breed politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak wenselijk voor de inzet van regelluwe zones of experimentwetgeving en dat geldt zowel voor experimentwetgeving en regelluwe zones als concept als voor de toepassing ervan in concrete gevallen. In veel gevallen moet dat draagvlak worden opgebouwd en bestendigd. In elk geval is het aangewezen om zoveel mogelijk de belanghebbenden die bij het experiment zelf betrokken zijn (doelgroepen, middenveld, andere beleidsdomeinen, lokale of hogere overheden,...), nauw te betrekken bij de opzet, vormgeving, uitvoering

en evaluatie. Daartegenover zal het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones het draagvlak voor innovaties en aanpassingen van regelgeving net vergroten.

Ook aan het politiek draagvlak moet er worden gewerkt. Weliswaar draagt experimentele wetgeving bij tot meer beleidskennis of 'evidence informed' beleid, maar dat vereist ook een overheid die daarvoor openstaat en zich dus niet in elke situatie laat leiden door reeds gemaakte keuzes. Het vereiste draagvlak doelt dus zowel op de keuze en uitvoering van het experiment als op de bereidheid de resultaten van het experiment mee te nemen in de verdere beleidsbeslissingen. Het politieke draagvlak is en blijft evenwel cruciaal om het ingeroepen algemeen belang bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones te verzekeren.

3.2.2. De beleidsvoorstellen tot vertaling van de drie gevals specifieke aanbevelingen

De inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones moet steunen op opeenvolgende analyses van het onderliggende maatschappelijke probleem, van het te bereiken politieke doel, van de mogelijke beleidsopties, van de effecten van die opties op diverse maatschappelijke aspecten, en van de uitvoering, handhaving en evaluatie. Er zijn dus drie kwaliteitsvereisten:

1. De vastlegging en duidelijke motivering van de te realiseren doelstellingen van experimentwetgeving en regelluwe zones moeten voortvloeien uit de analyse van het onderliggende probleem, de doelbepaling, de vaststelling van mogelijke opties (vooral dan de bestaande situatie, de optie met klassieke wetgeving, en de optie met experimentwetgeving) en de analyse van hun effecten.
2. De realisatie van een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak zou moeten worden behandeld in de analyse van de verkregen resultaten van consultaties van de betrokkenen.
3. Een goede wetenschappelijke omkadering moet volgen uit de reikwijdte van de analyse, en in de analyses van de uitvoering en van de evaluatie van de voorgenomen experimentwetgeving.

De methodiek van de RIA kan daarvoor een goede leidraad vormen. Concreet is het de bedoeling dat de bestaande RIA-handleiding met de hierboven beschreven aandachtspunten aangevuld wordt. Ten slotte is het ook cruciaal dat de gevals specifieke wettelijke regeling die voor de daadwerkelijke inzet van experimentwetgeving of regelluwe zones vereist is, voortvloeit uit de combinatie van die analyses, en daarom ook een oplossing bevat voor de verschillende aandachtspunten.

3.3. Monitoring, evaluatie en rapportering van de resultaten van het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones

Tot slot is transparantie over de resultaten van het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones noodzakelijk om het maatschappelijke, politieke en ambtelijke draagvlak in die instrumenten te behouden. Dat aspect moet geregeld worden in het juridische kader dat de basis vormt voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones. Concreet betekent dat het volgende:

- In de loop van het laatste werkingsjaar van de regelluwe zone of experimentwetgeving of, als het project langer dan drie jaren duurt, in het derde werkingsjaar, evalueert een expertenpanel het project, niet alleen wat betreft de realisatie van de voorgenomen beleidsdoelstellingen, maar ook wat betreft hun impact op de grondrechten.
- Het expertenpanel moet worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het betrokken Vlaamse beleidsdomein en uit externen. Het is belangrijk om de precieze samenstelling van dat expertenpanel te verantwoorden bij het begin van de invoering van de regelluwe zones en experimentwetgeving.
- De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies, over de voortgang of beëindiging van de tijdelijke projecten, en bij beëindiging eventueel over maatregelen om de concrete gevolgen op het terrein van het gevoerde experiment of van de ingevoerde regelluwe zone te regulariseren, of bij terugdraaiing ten aanzien van de betrokkenen financieel te compenseren.

4. De uitwerking van een algemeen rechtskader

4.1. De nood aan een gedegen juridische uitwerking

Het onderzoek van en naar de randvoorwaarden bij de inzet van experimentwetgeving of van een regelluwe zone, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, moet leiden tot een goede juridische regeling en grondslag. Zo moet het wettelijke kader de voorwaarden bevatten waaraan het experiment moet voldoen en de waarborgen die nodig zijn om te verzekeren dat het experiment transparant verloopt en er lessen uit getrokken worden.

Ook moet men bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones enerzijds rekening houden met het feit dat men in aanvaring kan komen met de eerder genoemde rechtsbeginselen (gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheid ...). Anderzijds kan er strijdigheid ontstaan met bestaande wet- of regelgeving omdat op grond van het experiment bepaalde wettelijke voorschriften buiten toepassing moeten blijven (bij regelluwe zones), of omdat er andere voorschriften moeten gelden (bij experimentwetgeving).

Daarom lijkt het in elk geval wenselijk of nodig om altijd te voorzien in een wettelijke basis voor experimentwetgeving en regelluwe zones die zowel de rechtsgrond creëert als de verhouding ten opzichte van andere regelgeving verduidelijkt. In de praktijk specificeren die wettelijke regelingen vaak ook aan welke criteria een specifiek experiment of regelluwe zone moet voldoen. Het gaat dan om een opsomming van de in een specifieke experimentele context te definiëren aspecten zoals:

- het doel en de functie van het experiment die door het politieke draagvlak worden vastgelegd en verzekerd;
- de exacte tijdsduur van het experiment (de maximale geldingsduur);
- een aanduiding van welke artikelen of onderdelen van een wet kan worden afgeweken (en een motivering waarom);
- een argumentatie waarom de beginselen van rechtsgelijkheid en -zekerheid niet worden geschaad;
- de wijze en periodiciteit van de evaluatie en eventueel de opname van een evaluatiebepaling;
- een omschrijving van criteria op basis waarvan kan worden besloten of het experiment al dan niet geslaagd is;
- een regeling van de wijze waarop het project wordt opgevolgd en geëvalueerd, hoe het toezicht wordt geregeld, wie daarbij betrokken wordt, en op welke wijze de transparantie ervan wordt verzekerd;
- minimale procedurele waarborgen bij de evaluatie en de naar aanleiding daarvan te verrichten consultaties;
- de opvolging en nazorg regelen ten aanzien van de gevolgen op het terrein van experimenten en regelluwe zones die niet worden verlengd (zie ook hoofdstuk 3.3).

Die 'goede praktijk' sluit aan bij de advisering door de Raad van State (afdeling wetgeving), die bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel op een meer soepele wijze lijkt te beoordelen bij experimentele wetgeving, op voorwaarde dat er een specifieke rechtsgrond voorhanden is en de uitvoerende macht zelf een project nader kan regelen, precies wegens de tijdelijkheid en de veelal beperkte werkingssfeer ervan. De essentiële onderdelen van een organieke, structurele of permanente regeling daarentegen moeten op het hogere wettelijke of decretale niveau worden geregeld.

4.2. Voorstel van aanpak

Op basis van het bovenstaande rijst tot slot de vraag hoe we die aanbevelingen nu concreet binnen de Vlaamse overheid vormgeven. In dat verband is het belangrijk op te merken dat uit de ervaring en voorbeelden uit de praktijk blijkt dat experimentwetgeving en regelluwe zones maatwerk vereisen. Dat inzicht heeft alvast twee belangrijke gevolgen:

- Ten eerste moet erover gewaakt worden dat een algemene regeling beperkt blijft tot het noodzakelijke en dat er geen te gedetailleerde regels opgelegd worden.
- Ten tweede brengt maatwerk met zich mee dat een eventuele algemene regeling op zich nooit zal volstaan. De voorwaarden en waarborgen moeten grotendeels per project ingevuld worden.

Met die conceptnota wordt een aanpak voorgesteld die de voordelen van zowel een centrale als een decentrale benadering combineert. Enerzijds zal het algemeen bestuursdecreet, dat momenteel in volle ontwikkeling is, een algemene regeling voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones invoeren. Bijkomend zal een nog uit te werken omzendbrief die algemene decretale regeling verduidelijken en verder ontwikkelen. Anderzijds kan elk beleidsdomein of -veld nog altijd een eigen nieuw decretaal kader uitwerken of al bestaand decretaal kader in stand houden. Die al bestaande of toekomstige 'beleidsdomein-specifieke' decreten gaan immers voor op het algemene decreet door het rechtsbeginsel van 'lex specialis derogat legi generali'. Maar dan zal het beleidsdomein of -veld voor toekomstige initiatieven wel moeten motiveren waarom het een afzonderlijke decretale regeling verkiest.

De algemene decretale regeling legt het concept van experimentwetgeving en regelluwe zones vast, alsook de algemene inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de algemene rechtsbeginselen waarop de inzet van die instrumenten moet steunen. Aanvullend daarop bestaat de decretaal gecreëerde mogelijkheid om met een besluit van de Vlaamse Regering bepaalde geldende decretale bepalingen op tijdelijke basis buiten werking te stellen om op juridisch vlak een vrije ruimte voor experimenten te creëren. De lijst van decretale bepalingen die buiten werking worden gesteld, moet daarna wel nog door het Vlaams Parlement worden bekrachtigd.

De omzendbrief kan dan weer focussen op de in hoofdstuk 3 al beschreven beleidsaanbevelingen, namelijk het gebruik van doorgedreven analyses en de toepassing van de kwaliteitsvereisten, zoals een duidelijke motivering en doelstelling van het tijdelijke project, een afdoend politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak, een afgelijnd evaluatiekader en een goede wetenschappelijke omkadering.

5. Kennisopbouw en -deling rond experimentwetgeving en regelluwe zones

Kennisopbouw en -deling over experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de Vlaamse overheid zal gebeuren door middel van een aantal initiatieven waarvan de uitbouw al begonnen is. Het SBV kan daarin opnieuw een ondersteunende rol vervullen.

5.1. Ontwikkeling van digitale communicatie

Nieuwe beleidsontwikkelingen, praktijkvoorbeelden en conceptuele inzichten inzake experimentwetgeving en regelluwe zones, inclusief wetgevingstechnische en juridische aandachtspunten, worden via digitale kanalen gecommuniceerd aan medewerkers binnen en buiten de Vlaamse overheid.

5.2. Vorming en workshop experimentwetgeving en regelluwe zones

We organiseren tweemaal per jaar een workshop over experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de opleidingen 'wetgevingsleer', waarin de 'do's' en 'don'ts' zullen worden behandeld.

5.3. Kennisdelingsnetwerk en ondersteuning

We richten een digitaal netwerk op waar we vragen, tips en voorbeelden over experimentwetgeving en regelluwe zones behandelen en delen binnen de Vlaamse overheid.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist de voorstellen van aanpak goed te keuren en bij het Vlaams Parlement in te dienen zoals die in deze conceptnota beschreven zijn en die handelen over:

- de weloverwogen inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones als beleidsinstrument, zoals beschreven in hoofdstuk 3.1 van deze conceptnota;
- de aanbeveling om de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones te steunen op basis van een duidelijke formulering en motivering van de doelstelling, een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak, een goede wetenschappelijke omkadering, en een kwaliteitsvolle monitoring en evaluatie, zoals beschreven in de hoofdstukken 3.2. en 3.3. van deze conceptnota;
- de uitwerking van een overkoepelend decretaal kader en bijbehorende bepalingen in een omzendbrief als rechtsgrondslag voor het gevals specifieke regeringsbesluit dat experimentwetgeving en regelluwe zones daadwerkelijk invoert, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van deze conceptnota.

De beslissingen houden geen bijkomende financiële of budgettaire engagementen in.

Geert BOURGEOIS

Minister-president van de Vlaamse Regering