

**VOKA** : : :  
**PAPER**  
**OKTOBER 2018**



**DURVEN EXPERIMENTEREN  
MET REGELS**

Om innovatie te stimuleren

# Durven experimenteren met regels

## Om innovatie te stimuleren

<b>De essentie</b> .....	<b>3</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>Spelregels om risico's te beperken</b> .....	<b>6</b>
<b>Bestuursdecreet voor regelgevend kader</b> .....	<b>9</b>
<b>Initiatieven uit binnen- en buitenland</b> .....	<b>13</b>
<b>Kritische reflectie</b> .....	<b>21</b>

### colofon

#### Voka-kenniscentrum

Niko Demeester | Secretaris-generaal  
Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom  
Sonja Teughels | Arbeidsmarkt  
Veronique Leroy | Arbeidsmarkt en arbeidsverhouding  
Vincent Thoen | Innovatie en economie  
Jonas De Raeve | Onderwijs  
Goedele Sannen | Mobiliteit en logistiek  
Ellen Vanassche | Milieu en klimaat  
Klaas Nijs | Energie en klimaat  
Steven Betz | Ruimtelijke ordening en milieu  
Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting  
Pieter Van Herck | Welzijns- en gezondheidsbeleid  
Gilles Suply | EU en internationaal ondernemen

#### Eindredactie

Sandy Panis, Katrien Stragier,  
Zoë Vandekerckhove

#### Foto's

Chak López en Shutterstock

#### Vormgeving

Martinique Salomons

#### Druk

INNI Group, Heule

'Durven experimenteren met regels: om innovatie te stimuleren' is een brochure van Voka - Vlaams netwerk van ondernemingen. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

#### Verantwoordelijke uitgever

Hans Maertens i.o.v. Voka vzw -  
Burgemeester Callewaertlaan 6 -  
8810 Lichtervelde  
info@voka.be - www.voka.be

# De essentie

Onze samenleving staat voor belangrijke uitdagingen zoals klimaatverandering, toenemende verstedelijking en disruptie op de arbeidsmarkt. Om innovatieve oplossingen te vinden zullen we anders moeten leven en werken, maar ook ons bestaand regelgevend kader regelmatig bij de tijd moeten brengen. Experimentregelgeving en regelluwe zones kunnen daarbij helpen.

**D**eze paper gaat over experimentregelgeving en regelluwe zones. Het zijn begrippen die de laatste jaren steeds meer opduiken. Daarvoor zijn verschillende redenen. Regelluw kan geassocieerd worden met een initiatief waarbij men een verloederd gebied nieuw leven wil inblazen of de plaatselijke economie wil stimuleren door regelgevende belemmeringen tijdelijk weg te nemen. Maar experimenten kunnen ook dienen voor een hoger doel. Onze samenleving staat immers voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen zoals disruptie op de arbeidsmarkt, de klimaatverandering, waterschaarste,

**“Om de juiste voorwaarden te scheppen voor innovatie moeten we soms kunnen afwijken van het bestaande regelgevend kader.”**

bodemverontreiniging, toenemende verstedelijking, grote bevolkingsgroei, bevoorradingszekerheid van energie en voedsel, ... Dat maakt dat we op zoek zijn naar nieuwe manieren van werken en leven. We streven naar een vergroening van onze economie en een flexibele arbeidsmarkt. Daarvoor zetten we in op innovatie, wendbaarheid en circulaire economie.

Om deze transitie te realiseren speelt regelgeving een belangrijke rol. Onze decreten en wetten stroomlijnen de processen en vrijwaren tegelijkertijd onze grondrechten. Het welzijn van de burger staat daarbij centraal. We moeten echter opletten dat onze regelgeving niet vast roest. Regelgeving is immers een middel om een doel te bereiken en mag geen doel op zich zijn. Regelgeving wordt problematisch als ze innovatie in de weg staat. Een doorgedreven regelgeving en bureaucratie werkt verzuring in de hand en maakt oplossingen onmogelijk. Om de juiste voorwaarden te scheppen voor innovatie moeten we dus soms kunnen afwijken van het bestaande regelgevend kader.

De Vlaamse regering heeft deze boodschap begrepen en diende deze zomer het ontwerp van bestuursdecreet in bij het Vlaams Parlement om een kader te geven aan experimentwetgeving en regelluwe zones. Dat is een goede zaak. In het verleden werden immers al decretale initiatieven genomen voor enkele ad-hocexperimenten, maar daarbij ontbrak telkens een algemeen minimum kader dat de spelregels vastlegt. →

## WIE?

**STEVEN BETZ**  
Senior adviseur milieu en ruimtelijke ordening  
[steven.betz@voka.be](mailto:steven.betz@voka.be)

Steven Betz volgt op het Voka-kenniscentrum dossiers op rond milieu en ruimtelijke ordening.

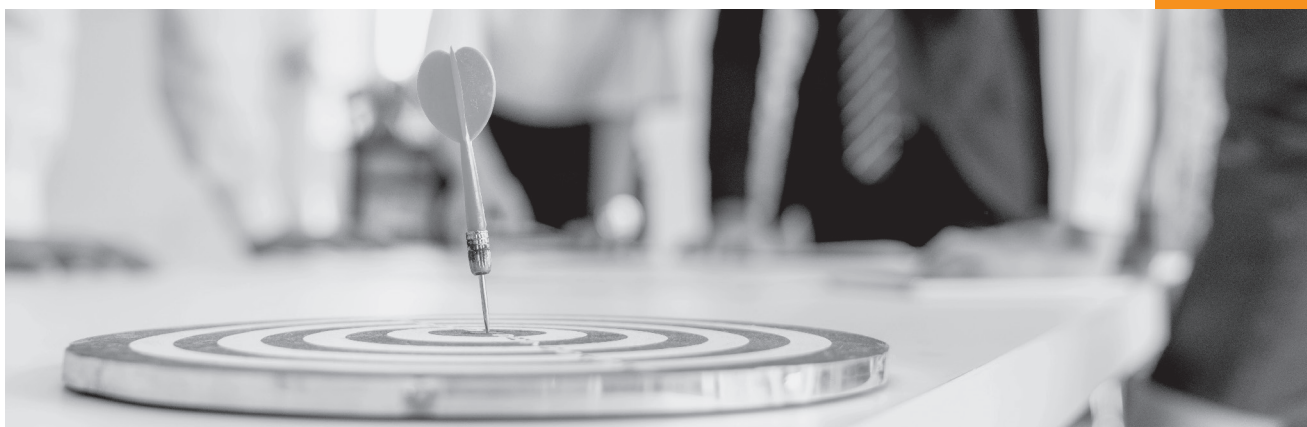


VOKA

Structurele partner:

sdworx





## De voornaamste aanbevelingen

- 1** Als regelgeving innovatie in de weg staat en snel schakelen cruciaal is, zet dan in op experimenteerregelgeving en regelluwe zones in afwachting van een permanente regeling.
- 2** Maak regelgeving 'future proof' door te werken met robuuste en minder gedetailleerde rechtsregels. Die moeten technologie-neutraal geformuleerd worden waardoor het makkelijker wordt om de doelen te bereiken.
- 3** 'Right to challenge': Voeg systematisch een artikel aan de regelgeving toe dat innovatieve oplossingen mogelijk maakt. Daarmee kan een vrijstelling op de normale regels bekomen worden, op voorwaarde dat de aanvrager aantoont dat het beoogde resultaat wordt bereikt.
- 4** Zorg voor een goed kader dat de spelregels voor experimenteerregelgeving en regelluwe zones vastlegt. Verfijn daarvoor het ontwerp van bestuursdecreet: machtig de Vlaamse regering om tijdelijk van decreten af te wijken.
- 5** Durf heilige huisjes aan te pakken. Onderzoek de mogelijkheid om binnen bepaalde grenzen ondernemingen de mogelijkheid te bieden af te wijken van wetgeving en cao's inzake arbeidsduur, zondagsrust en nachtarbeid, wanneer personeel en/of werknemersvertegenwoordigers achter een regeling op maat staan.
- 6** Implementeer de goede experimenten uit het buitenland in Vlaanderen. Start zo snel mogelijk het experiment met bedrijveninvesteringzones ter stimulering van collectieve investeringen in en rond bedrijventerreinen. Neem ook de Nederlandse experimenten over om de doorlooptijden van administratieve procedures in te korten.
- 7** Verduidelijk welke experimenteerregelgeving en regelluwe zones onderworpen moeten worden aan een milieueffectenrapport, rekening houdend met de recente rechtspraak van het Hof van Justitie.

Niettegenstaande het ontwerp van bestuursdecreet nog definitief goedgekeurd moet worden, lopen er in Vlaanderen al verschillende proefprojecten. We bespreken onder meer het experiment inzake basisbereikbaarheid en de testen op autonome voertuigen. Ook de Vlaamse Green Deals komen aan bod, waar zeer recent verschillende brouwers een deal afsloten met de minister voor waterbesparende maatregelen.

De kansen die experimenteerregelgeving biedt, nemen niet weg dat de overheid haar regelgeving van bij de start toekomstbestendig moet maken. De overheden moeten komen tot flexibele regelgeving die meer keuzevrijheid laat aan doelgroepen om zelf te kiezen hoe ze best te werk gaan, met welke technieken ze werken en daarbij zelf de timing bepalen wanneer een bepaalde technologie in de praktijk wordt omgezet. Een robuuste en minder gedetailleerde technologie-neutrale regelgeving is daarbij noodzakelijk.

Tot slot wijzen we in deze paper op recente rechtspraak van het Europese Hof van Justitie inzake de verplichtingen rond milieueffectenrapportage (MER). In het licht van deze arresten is de kans groot dat er een MER opgemaakt moet worden voor een decreet en/of besluit dat een regelluw kader installeert dat het toetsingskader vormt voor het afleveren van vergunningen. Om te vermijden dat projecten worden teruggefloten doordat een noodzakelijk MER ontbreekt, is het cruciaal dat telkens wordt onderzocht of het experiment MER-plichtig is.



# Inleiding

De laatste jaren wordt steeds nadrukkelijker gepleit voor eenvoudige, duidelijke en transparante regelgeving die flexibiliteit biedt maar tegelijk ook rechtszekerheid geeft. De uitdaging is dat regelgeving innovatie stimuleert en het mogelijk maakt om nieuwe ideeën in de praktijk om te zetten.

**D**e vraag naar experimentele regelgeving klinkt steeds luider. Die moet ondernemers ruimte geven om te innoveren en in te spelen op kansen. Eind 2016 benadrukten de werkgevers en de vakbonden nog in een uitgebreid advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) het nut van experimentwetgeving en regelluwe zones.<sup>1</sup> Maar nieuw is experimentwetgeving niet. Al decennialang worden in ons land de mogelijkheden van experimentregelgeving afgetoetst. Niet toevallig vonden de eerste experimenten in het onderwijs<sup>2</sup> en op het vlak van werkgelegenheid<sup>3</sup> plaats vermits dat juist beleidsdomeinen zijn die sterk onderhevig zijn aan maatschappelijke, economische of technische ontwikkelingen.

In tijden van globalisering en digitalisering wint experimenteerwetgeving nog aan belang omdat de nood om snel te schakelen groter wordt. De steeds sneller veranderende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen bieden ondernemingen enorm veel kansen en dagen de overheid uit om een ondernemingsvriendelijk klimaat te creëren met een juiste balans tussen de bescherming van de publieke belangen en het stimuleren van

ondernemerschap. Daarvoor moeten onnodige belemmeringen en kosten worden weggenomen.

Door de nieuwe opportuniteiten en uitdagingen ontstaan voortdurend nieuwe technologieën, businessmodellen en samenwerkingsvormen. Op de overheid rust de belangrijke taak om dit allemaal in goede banen te leiden. Vandaag stellen we echter vast dat onze regelgeving het snelle tempo van de aanstormende nieuwe markten en technologieën niet kan volgen. Als de overheid goed anticipeert op deze nieuwe situaties, dan kan dat stimulerend werken en burgers en bedrijven een concurr-

**“In tijden van globalisering en digitalisering wint experimenteerwetgeving aan belang omdat de nood om snel te schakelen groter wordt.”**

rentieel voordeel opleveren. Doet een overheid dat niet, dan heeft dat ook een averechts effect. Regelgeving kan met andere woorden zowel een negatieve als positieve impact hebben. Regelgevende obstakels en administratieve rompslomp kunnen zo de start van nieuwe projecten belemmeren of uitbreidingen van bestaande activiteiten tegengaan. Dat willen we vermijden met experimenteerregelgeving.

1 Advies SERV van 31 oktober 2016 'Experimentwetgeving en regelluwe zones'.

2 Zie o.a. M.B. van 9 april 1974 houdende afwijking, ten titel van experiment, van de modaliteiten van de stages tot het bekomen van het diploma van vroedvrouw, gegradueerde verpleger en verpleegster, en van de stages tot het bekomen van het brevet van verpleegassistent en verpleegassistente, B.S 15 mei 1974.

3 B.V.R. tot vaststelling van de voorwaarden voor de goedkeuring en de subsidiëring van projecten in het kader van het experiment arbeidszorg voor personen met een handicap, B.S. 24 juli 1999 (duur van het experiment was één jaar).



# 1. Spelregels om risico's te beperken

Om innovatie alle kansen te geven is het belangrijk dat regelgeving geen belemmering vormt om nieuwe ideeën te lanceren. Tegelijkertijd probeert een overheid door middel van haar regelgeving mogelijke risico's te beheersen en ongewenste neveneffecten van innovatieve processen, producten en activiteiten te beperken met respect voor ieders rechten en belangen. Via experimenteerwetgeving kan de overheid de doeltreffendheid van nieuwe regels testen en daardoor tijd winnen om de onderliggende problemen te doorgronden.



**E**xperimenteerregelgeving helpt de overheid om relevante informatie in te winnen en zo haar regels verder te verfijnen zonder tijdens dit proces innovatieve initiatieven te fnuiken. Bonus is dat gedurende de experimenteerperiode visies van voor- en tegenstanders kunnen worden bijgesteld en dat op het einde van de rit een maatschappelijk draagvlak kan ontstaan over de tijdelijke regeling die vervolgens in permanente regels kan worden omgezet.

We benadrukken dat we maar van experimenteerregelgeving spreken wanneer afwijkingen op bestaande rechtsregels tijdelijk mogelijk worden gemaakt. Deze afwijkingen zijn dan toegestaan binnen een bepaald gebied en/of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie. Door bijvoorbeeld te werken met een regelluwe zone, kan men innovatief ruimtegebruik faciliteren door middel van een versoepeling van de regels en de procedures met als doel de economische groei van de (regionale) economie te bevorderen en/of duurzame oplossingen te vinden voor een maatschappelijke uitdaging.

**“Experimenteerregelgeving of regelluwe zones moeten onder strikte voorwaarden geïmplementeerd worden, zodat ze de milieu-, gezondheids- en veiligheidsnormen niet ondermijnen.”**

Als een proeftuin niet gepaard gaat met het regelluw maken van een afgebakende zone, valt het project niet onder de categorie van experimenteerwetgeving of regelluwe zone maar

betreft het louter een zone waar men zaken kan uittesten zonder dat hiervoor een afwijking op de bestaande regels nodig is.

#### **Gevaren**

Vanzelfsprekend moeten er verschillende randvoorwaarden vervuld worden vooraleer je met experimenteerregelgeving of regelluwe zones kan starten. Er schuilen immers tal van valkuilen in het werken met deze rechtsfiguren. Zo bestaat het gevaar dat het tijdelijk karakter van de experimentele regelgeving of regelluwe zone te ruim wordt geïnterpreteerd met als risico dat de tijdelijke regels in werkelijkheid toch voor onbepaalde duur gelden. Critici stellen dan ook dat experimenteerwetgeving snel op gespannen voet komt te staan met het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het experiment beoogt immers dat bestaande regels niet voor alle burgers of bedrijven in gelijke mate gelden waardoor de vraag zich stelt of deze verschillende behandeling wel aanvaardbaar en gerechtvaardigd is.

Daarom moet de gecreëerde ongelijkheid redelijk zijn, beperkt in de tijd en goed gemotiveerd. De regels moeten vooraf duidelijk en transparant zijn, zodat het rechtszekerheidsbeginsel niet in het gedrang komt. Ook de manier waarop met bestaande rechten wordt omgegaan, is belangrijk. Deze moeten in principe onaangetaast blijven of alleszins niet op onredelijke of disproportionele wijze worden aangetast. Daarom moeten experimenteerregelgeving en/of regelluwe zones onder strikte voorwaarden geïmplementeerd worden, zodat ze de milieu-, gezondheids- en veiligheidsnormen niet ondermijnen. Duidelijke en pragmatische regels lijnen daarbij de verantwoordelijkheden en eventuele aansprakelijkheden af.



## 2. Bestuursdecreet voor regelgevend kader



Om te vermijden dat essentiële zaken over het hoofd gezien worden, heeft de Vlaamse regering op 22 juni 2018 via het voorontwerp van bestuursdecreet een aanzet gedaan om een minimumkader te voorzien met regels voor experimentwetgeving en regelluwe zones. In het najaar van 2018 zal het Vlaams Parlement zich over dit dossier buigen. Hieronder doorlopen we de belangrijkste punten van het voorontwerp.

**H**et ontwerpdecreet legt de algemene inhoudelijke en procedurele waarborgen vast. Er wordt met andere woorden vanuit gegaan dat in de meeste gevallen het algemene decretale kader moet worden aangevuld via specifieke decreten waarin bijkomende voorwaarden en waarborgen worden vastgelegd. Hoe dat best kan gebeuren, zal meer dan waarschijnlijk via een omzendbrief worden uitgeklaard waarin concrete richtlijnen worden opgenomen en goede praktijkvoorbeelden worden meegegeven.

### Definitie

Het ontwerpdecreet definieert de begrippen 'experimentele wetgeving' en 'regelluwe zones', en dat is nieuw. Zo wordt onder experimentele wetgeving verstaan: tijdelijke regelgeving met een geldigheidsduur van maximaal tien jaar, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij

**"Als de Vlaamse regering experimenteerregelgeving of regelluwe zones invoert, moet zij duidelijk de tijdsduur bepalen."**

wijze van experiment wordt ingevoerd. Een regelluwe zone wordt gedefinieerd als een tijdelijke regelgeving met een geldigheidsduur van tien jaar die bestaande regelgeving voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie buiten toepassing stelt. De bewegingsruimte van de Vlaamse regering wordt enigszins beperkt doordat wanneer ze experimentregelgeving of regelluwe zones invoert, ze volgens het voorontwerp eerst duidelijk het toepassingsgebied moet afbakenen. Ze zal dus



de doelgroep en het gebied moeten afbakenen. Uitermate belangrijk is daarbij de motivering waarin wordt uitgelegd welk doel men wil bereiken. Uit die motivering moet immers klaar en duidelijk blijken dat alle voor- en nadelen van het experiment goed tegen elkaar zijn afgewogen. Dat betekent dat er dus een grondige analyse is gebeurd waarin allereerst het probleem of de uitdaging wordt toegelicht, gevolgd door de vaststelling dat het bestaande regelgevend kader ontoereikend is om het beoogde doel te bereiken. Ook de te verwachten kosten en opbrengsten moeten in kaart worden gebracht, net zoals de te verwachten directe en indirecte gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid. Tot slot zal uit de motivering moeten blijken dat de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet (onredelijk) worden geschaad. De waarborgen die in het algemene kader van het bestuursdecreet staan, moeten er uiteraard mee voor zorgen dat exper-

## 1x5 jaar

De verlenging van de experimenteelperiode is maar één keer mogelijk en mag niet langer dan vijf jaar zijn.

rimentregelgeving of regelluwe zones correct worden gebruikt waardoor oneigenlijke toepassingen worden vermeden.

### Tijdelijk

Hierboven stelden we al dat experimentregelgeving per definitie tijdelijk is. Als de Vlaamse regering experimentregelgeving of regelluwe zones invoert, moet zij daarom de tijdsduur bepalen. Zoals uit de definitie blijkt, mag deze maximaal 10 jaar zijn. Als men de optie wil open houden om de duurtijd te verlengen, moeten in één tijd ook de voorwaarden daarvoor worden bepaald. De verlenging is maar één keer mogelijk en mag niet langer dan vijf jaar zijn. Zo'n verlenging kan bijvoorbeeld nuttig zijn als na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in nieuwe regelgeving. In dat geval kan het vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid wenselijk zijn om de oude regelgeving niet te hernemen voor de burgers en bedrijven die onder het toepassingsgebied van het experiment vielen.

Het is ook niet altijd een uitgemaakte zaak dat een experiment wel zijn volledige duurtijd blijft lopen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als tijdens de duur van het experiment duidelijk wordt dat het beoogde doel niet bereikt wordt of wanneer tijdens het experiment de relevantie van het doel verdwijnt. In dat geval zal een vroegtijdige beëindiging nodig zijn. Ook de voorwaarden voor zo'n vroegtijdige beëindiging zullen op voorhand bepaald worden. Op die manier worden de rechten en belangen van de bij het experiment betrokken burgers en bedrijven gevrijwaard.

Tot slot moet de Vlaamse regering ook aangeven hoe, wanneer en door wie de experimentregelgeving of regelluwe zone geëvalueerd zal worden. Transparantie over de behaalde resultaten is daarbij noodzakelijk. Enkel als het relevant is, kan de Vlaamse regering bij de invoering van experimentregelgeving of regelluwe zones de mogelijkheid voorzien om bij de beëindiging ervan (dus als wordt beslist het experiment niet om te zetten in definitieve regelgeving) de bij het experiment betrokken burgers en bedrijven te vergoeden om zich terug in regel te stellen met de bestaande regelgeving.

### Machtigingsregeling

Het ontwerp van bestuursdecreet voorziet dat de experimentregelgeving of regelluwe zone kan afwijken en afwijkingen kan toestaan van decretale en wettelijke bepalingen als die afwijking noodzakelijk is om de doelstelling van het experiment te verwezenlijken. Om de rechtszekerheid van burgers en bedrijven niet te ondermijnen, kunnen de afwijkingen echter geen betrekking hebben op bepalingen inzake grondrechten,

**“Als zou blijken dat het vooropgezette doel niet bereikt wordt, dan kan het experiment vroegtijdig stopgezet worden.”**

verweer- en beroepsmogelijkheden, veiligheid en gezondheid of bepalingen die voortvloeien uit Europese verplichtingen. Concreet betekent deze machtigingsregeling dat de Vlaamse regering ook de mogelijkheid bezit om nieuwe regels in te voeren die normaal gesproken onder de bevoegdheid vallen van de decreetgever. Op die manier wil men het mogelijk maken dat de Vlaamse regering snel schakelt wanneer een dossier dat vereist. Ingeval de Vlaamse regering in het kader van zo'n experiment of regelluwe zone een besluit uitvaardigt waarmee afgeweken wordt van decretale en wettelijke bepalingen, dan moet ze wel de noodzaak motiveren om van die bepalingen af te wijken. Belangrijk is wel dat deze machtiging geldt onder voorwaarde van decretale bekrachtiging.

Het besluit van de Vlaamse regering waarin de afwijking wordt voorzien, moet binnen de zes maanden bekrachtigd worden bij decreet. Aanvankelijk was dit niet de bedoeling en had de Vlaamse regering voorzien dat het afwijkingsbesluit onmiddellijk van toepassing werd. Op die manier zou de bekrachtiging door het Vlaams Parlement met terugwerkende kracht gelden. Maar de bezorgdheid hierbij was dat zo'n werkwijze de rechtszekerheid in het gedrang zou brengen vermits in tussentijd allerlei engagementen, verbintenissen en investeringen zouden worden aangegaan terwijl de bekrachtiging mogelijks zou uitblijven. Daarom dat de Vlaamse regering het ontwerpdecreet heeft aangepast en de bepalingen van de experimentregelgeving of regelluwe zone maar pas uitwerking krijgt op het ogenblik dat ze tijdig worden bekrachtigd. Het afwijkingsbesluit kan zodoende nooit in werking treden voor de bekrachtiging.

Voka roept het Vlaams Parlement wel op om deze bepaling van het ontwerp bestuursdecreet verder te verfijnen. Het decreet van 9 december 2005 over de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs kan daar als voorbeeld dienen. Met dat decreet werd aan scholen die deelnamen aan tijdelijke projecten, de mogelijkheid gegeven om af te wijken van bepaalde wettelijke en decretale bepalingen. Het afwijkingsbesluit van de Vlaamse regering op een tijdelijk project moest ook hier worden bekrachtigd door het Vlaams Parlement. Later werd het artikel, dat deze be-

krachtigingsvoorwaarde oplegt, uitgebreid met de bepaling dat voor een loutere uitbreiding van een proefproject geen bekrachtiging bij decreet noodzakelijk is. Het toepassingsgebied van het proefproject kon met andere woorden zonder decretale bekrachtiging worden vergroot waardoor via een besluit bijvoorbeeld het aantal toetredende scholen of de betrokken opleidingen kon worden aangepast zonder dat deze aanpassing opnieuw bij decreet moest worden bekrachtigd.

### **Experimenteren met geldende arbeidsduurregels?**

Het ontwerp bestuursdecreet schrijft voor dat de afwijkende regeling in elk geval een gelijkwaardige rechtssituatie moet bevatten als de bestaande en de definitief verworven rechten onaangetast laat. In de Memorie van Toelichting wordt het voorbeeld gegeven van geldelijke arbeidsvoorwaarden van personeelsleden. In



dat geval zal de Vlaamse regering moeten nagaan of de initiatiefnemers van projecten in het kader van regelluwe zones hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen, als dat nodig is. Voka hoopt alvast dat deze voorwaarde niet betekent dat de Vlaamse en federale regering zal nalaten om enkele heilige huisjes aan te pakken. Als we bijvoorbeeld kijken naar onze huidige arbeidsduurregelgeving stellen we vast dat de wetgevende fundamenten daarvan teruggaan tot begin 20e eeuw (wet van 1921). Nadien zijn de arbeidsduurregels organisch gegroeid en is de reglementering door vele corrigerende wetten en collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) uitgegroeid tot een onleesbaar en onoverzichtelijk geheel met een prominent vetorecht voor vakbonden. Nochtans hebben onze ondernemingen nood aan een moderne, transparante en goed functionerend arbeidsduurreglementering om zich te kunnen aanpassen aan de steeds sneller veranderende realiteit. Flexibiliteit en maatwerk voor zowel werkgever als werknemer moeten daarom de kern van een moderne arbeidsduurregeling zijn. Voka pleit ervoor dat, waar mogelijk en binnen bepaalde grenzen, ondernemingen kunnen afwijken van wetgeving en nationale en sectorale cao's. Wanneer personeel en/of werknemersvertegenwoordigers achter een regeling op maat staan, zou het mogelijk moeten zijn om af te wijken van bepalingen inzake arbeidsduur, zondagsrust en nachtarbeid. Op die manier kan een nieuw arbeidsregime in de onderneming worden uitgetest. Zo kunnen ideeën op het terrein ontkiemen en kan na evaluatie nagegaan worden of een wettelijke regeling nodig is dan wel of bestaande wettelijke regelingen versoepeld/afgeschaft moeten worden.

**"Flexibiliteit en maatwerk voor zowel werknemer als werkgever moeten de kern van een moderne arbeidsduurregeling zijn."**

Experimentregelgeving kan een oplossing bieden maar dan moeten we opletten dat niet te snel wordt geschermd met definitief verworven rechten.

Experimentregelgeving kan hier een oplossing bieden maar dan moeten we opletten dat niet te snel wordt geschermd met 'definitief verworven rechten'.

De procedure om dit voorstel in goede banen te leiden, zou er als volgt kunnen uitzien: een onderneming licht eerst haar plannen toe aan de ondernemingsraad, of bij gebreke daaraan, aan de syndicale afvaardiging. Als binnen drie maanden volgend op deze bekendmaking geen akkoord kan gevonden worden met de vakbonden kan de onderneming een tijdelijk experiment opzetten. Daarvoor kan de onderneming enkel beroep doen op werknemers die vrijwillig willen deelnemen aan het experiment. Uiteraard zouden hier een aantal absolute grenzen gerespecteerd moeten worden (denk aan bijvoorbeeld regels omtrent pauzes en dergelijke meer). Na afloop van het experiment kan de onderneming beslissen of zij deze activiteit of arbeidsregime wenst te behouden. Als dit het geval is, zal de onderneming het experiment moeten vastleggen in een cao, getekend door minimum één vakbond. Als er geen vakbondsafvaardiging aanwezig is, zal het experiment vastgelegd moeten worden in het arbeidsreglement.



## 3. Initiatieven uit binnen- en buitenland

Vlaanderen is niet de enige regio die regelgevende obstakels wil wegwerken om zo innovatie alle kansen te geven. Zowel Europa als verschillende van haar lidstaten zijn hier actief mee bezig. Hieronder bekijken we enkele initiatieven die moeten bijdragen tot betere regelgeving en die rechtstreeks of onrechtstreeks aanleiding gaven of kunnen geven tot experimentregelgeving of het installeren van regelluwe zones.



**W**e bekijken enkele Europese initiatieven en zoomen extra in op Nederland, vermits onze noorderburen de laatste jaren een pioniersrol hebben vervuld in het experimenteren met regelgeving. Als je op zoek bent naar experimenten uit andere Europese landen kunnen we doorverwijzen naar het SERV-advies van 31 oktober 2016 'Experimentwetgeving en regelluwe zones' waarin een aantal voorbeelden worden omschreven uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken, Finland, Duitsland en de Verenigde Staten.

### Europa

#### Innovation Deals

Evoluties als klimaatverandering, druk op de hulpbronnen, waterschaarste, bodemverontreiniging en toenemende verstedelijking stellen Europa voor een aantal belangrijke uitdagingen. Iedereen is het erover eens dat deze uitdagingen aangepakt moeten worden met een systematische benadering van innovatie. Veel doorbraakinnovaties op deze gebieden vallen in grijze gebieden waar ofwel de wetgeving nog ontbreekt ofwel onvoldoende is uitgewerkt. Soms wordt innovatie tegengewerkt doordat een overkoepelende visie ontbreekt waarbij meerdere beleidsdomeinen van toepassing zijn en deze onvoldoende met elkaar rekening houden. Dat zien we bijvoorbeeld wel eens gebeuren bij dossiers rond energie- en materiaalefficiëntie.











de burger een totaal onbegrijpelijke situatie creëert.

Een andere uitzondering die de Crisis- en herstelwet voorzag was dat de administratieve rechter bij een aantal dossiers verplicht wordt om minstens binnen zes maanden na het verstrijken van de beroepstermijn (artikel 1.6 Chw, 4e lid) uitspraak te doen. Ook deze maatregel lijkt zinvol om in Vlaanderen te implementeren. Het prioriteren van dossiers kan zeker ertoe bijdragen dat belangrijke dossiers sneller behandeld worden.

Wegens het succes van een aantal experimenten uit de Crisis- en herstelwet werden ze nadien overgeheveld naar het generieke beleid.

## Vlaanderen

### Green Deals in Vlaanderen

Ook Vlaanderen zet naar Nederlands voorbeeld sinds kort in op Green Deals. Op 6 september 2018 sloten zo negen Belgische brouwers<sup>4</sup> samen met minister Schauvliege, enkele sectorfederaties en het Vlaams Kenniscentrum Water een 'Green Deal Brouwers' af. Hiermee engageren zij zich om het watergebruik bij het brouwen van bier te verminderen tegen 2022. Men wil maatregelen nemen om water duurzamer te gebruiken. Dat kan bijvoorbeeld door minder grondwater te gebruiken of minder uit grondwaterlagen die zich in een slechte toestand bevinden. Het brouwproces vergt immers veel water. Niet alleen bestaat bier voor

"Voka pleit ervoor om ook in Vlaanderen te werken met **bedrijveninvesteringszones**."

meer dan 95% uit water, er moet ook bijzonder veel water gebruikt worden bij allerlei nevenprocessen zoals het reinigen van installaties, het spoelen van gebruikte flesjes, de koeling en de stoomproductie. Via het lerende netwerk dat ontstaat uit deze Green Deal, kunnen de brouwers informatie aan elkaar uitwisselen en good practices detecteren. Minister Schauvliege engageert zich dan weer door bijvoorbeeld drempels in regelgeving weg te werken. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn doordat het bestaand regelgevend kader een bepaald procedé niet toelaat. Er wordt alvast gedacht aan de bestaande normering voor het reinigen van de flesjes. Dat moet vandaag immers gebeuren met drinkwater en de vraag stelt zich of de hoge normvereisten wel steeds nodig zijn ... Deze Green Deal kan dus de voorbode zijn om later te experimenteren met bijvoorbeeld een regelluwe zone om nieuwe technieken uit te testen.

### Experimentregelgeving en regelluwe zones voor energie

Zoals hierboven al aangehaald keurde de Vlaamse regering op 22 juni 2018 het ontwerp bestuursdecreet een derde keer goed waarna het dossier richting Vlaams Parlement vertrok.

Eén maand later keurde de Vlaamse regering ook het ontwerp van verzameldecreet Energie een derde keer goed. Via dat verzameldecreet wil men een titel invoegen in het Energiedecreet van 8 mei 2009 waarmee een specifiek kader wordt uitgerold voor 'Experimentregeling en regelluwe zones voor energie'. Dat is met andere woorden meteen het eerste sectorale decreet dat wil voortborduren op het algemeen minimumkader van het bestuursdecreet (dat zelf nog goedgekeurd moet worden in het Vlaams Parlement).

Opmerkelijk was dat bij de tweede goedkeuring van ontwerp van verzameldecreet Energie met geen woord gerept werd over het aankomende bestuursdecreet en dat algemeen minimumkader. Na opmerkingen van onder meer de SERV en de Raad van State werd het ontwerpdecreet aangepast en vermeldt het ontwerpdecreet nu expliciet dat voor zover dit sectoraal decreet

"Aan de hand van proefprojecten wil men de uitbouw van performante vervoersregio's uittesten."

er niet van afwijkt, het algemene kader uit het bestuursdecreet van toepassing is.

#### **Proefproject basisbereikbaarheid**

Basismobiliteit is een principe uit het decreet Personenvervoer. Het schrijft een basisaanbod aan openbaar vervoer voor. Afhankelijk van de ligging worden normen van basismobiliteit opgelegd inzake de maximumafstand tot de dichtstbijzijnde halte, het aantal ritten per uur, enzovoort. Probleem is echter dat deze basismobiliteit de uitbouw van een kostenefficiënt vraaggestuurd openbaar vervoer in de weg staat. In plaats van basismobiliteit



wil Vlaanderen daarom opschuiven naar een basisbereikbaarheid. Daarvoor zijn aanpassingen nodig aan het huidige aanbod.

Aan de hand van proefprojecten wil men de uitbouw van performante vervoersregio's uittesten. Daarvoor nam het Vlaams Parlement op 29 juni 2016 het decreet houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten Basisbereikbaarheid aan.<sup>5</sup> Hiermee worden concreet een aantal aspecten buiten werking gesteld zoals de normen van basismobiliteit. Op die manier kunnen nieuwe, flexibele organisatiestructuren worden uitgetest. De Vlaamse regering wees begin 2017 vervolgens de vervoerregio Aalst, de vervoerregio Mechelen en de vervoerregio Westhoek aan om de regelluwe zone in te voeren.<sup>6</sup> Twee maanden later werd de vervoerregio Antwerpen als een vierde proefzone toegevoegd.<sup>7</sup> Voor elk van deze vier proefregio's wil men aanpassingen doorvoeren aan het huidige openbaar vervoersaanbod en de uitbouw van performante vervoerregio's uittesten. Er wordt daarbij naar het totaalaanbod gekeken (dus ook NMBS, De Lijn, vervoer op maat, ...) en dit allemaal in nauwe samenwerking met lokale besturen en lokale initiatieven. De einddatum van deze proefprojecten was decretaal vastgelegd op 31 maart 2018, maar werd nadien met één jaar verlengd.

Het proefproject Basisbereikbaarheid toont aan dat experimenteerregelgeving ook kan betekenen dat belemmeringen worden weggenomen die afkomstig zijn van decretaal verankerde dienstverlening. Op die manier kunnen deze diensten worden opengetrokken naar private



**“Het proefproject Basisbereikbaarheid toont aan dat experiment-wetgeving belemmeringen kan wegnemen die voortkomen uit decretaal verankerde dienstverlening.”**

actoren. Het is een andere variant op het principe van ‘the right to challenge’ dat we hiervoor al tegenkwamen wanneer een aanvrager aantoonde dat hij eenzelfde resultaat kan bekomen door het toepassen van een andere techniek. Ook hier betreft het een vrijstelling op bestaande regels op voorwaarde dat de aanvrager aantoonde dat het beoogde resultaat wordt bereikt of er op een andere manier aan kan

voldoen dan door de wetgeving voorgeschreven. Het idee daarachter is om commerciële partijen de mogelijkheid te bieden de overheid uit te dagen om een overheidstaak over te nemen omdat deze kostenefficiënter kan worden uitgevoerd. Ook dat is experimentwetgeving.

#### **Proefprojecten autonome voertuigen**

Ondanks een aantal beperkingen, heeft Vlaanderen de laatste jaren gepoogd een pioniersrol op zich te nemen in de ontwikkeling van autonome voertuigen. Een eerste probleem is dat België niet over een eigen automerk beschikt. Een andere obstakel is van juridische aard. België heeft 50 jaar gelden het Verdrag van Wenen over het wegverkeer (1968) ondertekend dat voorschrijft dat ieder voertuig een bestuurder moet hebben. Juist daarom werd in eerst instantie gedacht aan een privéterrein om de eerste testen te doen. Op die manier kwam men in 2015 terecht bij de luchthaven



**“In de provincie Antwerpen start eind 2018 een driejarig proefproject met autonome wagens.”**



van Zaventem. Het domein rond de luchthaven, waar de parkings en bedrijven zich bevinden, is namelijk in privéhanden. De wegen hebben een openbaar karakter maar het verkeer valt niet onder het Verdrag van Wenen. Zo kan er een proefproject van De Lijn met een autonome bus van start gaan nog voor de wetgeving is aangepast. De doelstelling van het project is om een shuttle autonoom tussen de terminal van de luchthaven en de cargobedrijvenzone te laten rijden. Volgens de laatste berichten zou midden 2019 de pilootfase van start gaan waarin op een gedeelte van het traject met twee voertuigen zonder reizigers aan boord wordt gereden zodat bewezen wordt dat aan de gestelde eisen inzake kwaliteit en veiligheid wordt voldaan. Als die testen positief zijn, zou later in 2019 het project volledig uitgerold worden.

Ondertussen wordt het project in Zaventem bijgebeend door een ander project met autonome wagens, ditmaal wel op de openbare weg. Het Europese proefproject, ‘Connected Corridor for Driving Automation’ (CONCORDA), wil dat mogelijk maken. Ook Vlaanderen doet mee. In de provincie Antwerpen start eind 2018 een driejarig proefproject met autonome

wagens. Verschillende Europese universiteiten en overheden nemen deel. Ook het Vlaams onderzoekscentrum IMEC doet mee. Opvallend is ook dat niet enkel Europese maar ook Amerikaanse automerken aan dit project deelnemen. Het proefproject loopt vanaf 2019 tot juni 2020 in vijf Europese regio’s. Er zal getest worden in Lyon, de snelweg tussen Nürnberg en München, het Spaanse Vigo, de regio tussen Rotterdam en Den Haag en in Antwerpen. Op de Antwerpse ring en de E313 ter hoogte van Ranst wordt alles in gereedheid gebracht. In de vangrails en de bermen worden communicatie- en sensortechnologieën aangebracht. De autonome voertuigen zullen kunnen rijden op een teststrook. Via deze testen zal er ook data verzameld worden die ervoor moeten zorgen dat het verkeer slimmer gestuurd wordt, met minder files en ongevallen tot gevolg.

- 1 Voorbeelden hiervan zijn geautomatiseerde voertuigen, herfabricage, secundaire grondstoffenmarkten, hergebruik van voedsel, gepersonaliseerde geneeskunde, enz.
- 2 Voertuigen die echter in overeenstemming met de voorlopige goedkeuring zijn vervaardigd voordat deze werd ingetrokken, mogen worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer worden gebracht in elke lidstaat die de voorlopige goedkeuring had aanvaard.
- 3 Zie <http://bizwet.nl/>
- 4 Het gaat om AB InBev, Alken-Maes, Cornelissen, De Halve Maan, Duvel Moortgat, Haacht, Het Anker, Huyghe en Verhaeghe-Vichte
- 5 B.S. 04/08/2016
- 6 VR 2017 2001 DOC.0042
- 7 VR 2017 0809 DOC.0870

## 4. Kritische reflectie



Als de nood het hoogst is, moet experimenteerregelgeving soelaas bieden. Dat dergelijke tijdelijke ingrepen mogelijk gemaakt worden is enerzijds positief, maar legt anderzijds ook de gebreken bloot in onze bestaande regelgeving. Het is vaak omdat het bestaande (juridisch) kader tekort schiet, dat er een nood bestaat om het probleem 'tijdelijk' op te lossen. Een vooruitziende overheid zou die gebreken nochtans kunnen vermijden.



**B**estaande regelgeving moet voortdurend gemonitord worden en indien nodig, tijdig geactualiseerd. Dat impliceert dat regelgeving niet te stringent en te gedetailleerd mag zijn, maar dat we nood hebben aan voldoende robuuste regelgeving door de zaken minder gedetailleerd te formuleren. We moeten dus vermijden dat we te veel juridiseren.

### Vooruitzien

Een vooruitziende overheid mag zich niet laten verleiden om alles in detail te willen voorschrijven. Al te vaak wordt de oplossing gezocht in het formuleren van een waslijst aan gebods- en verbodsbepalingen. Onze regelgeving schrijft in detail voor welke werkwijzen nodig zijn of welke instrumenten gebruikt moeten worden. Op die manier sluit je uit dat er nog innovatieve oplossingen worden gezocht om het hoofd te bieden aan maatschappelijke uitdagingen. Op het einde van de rit stellen we dan vast dat het doel van de regelgeving uit het oog verloren is en het middel een doel op zich is geworden.

Dat we vandaag een boodschap niet meer met de postduif moeten verzenden is voor iedereen vanzelfsprekend, maar ondertussen zou het toch ook voor iedereen evident moeten zijn

Steeds weer valt op dat we moeite hebben om burgers en bedrijven de nodige vrijheid te geven om vooropgestelde doelen te realiseren.

dat bekendmakingen, consultaties, ... mogen gebeuren via digitale kanalen. Lijkt logisch, maar is het niet. De laatste jaren zijn veel wetten en decreten aangepast omdat de oorspronkelijke tekst geen rekening hield met andere communicatiekanalen dan deze die pakweg veertig jaar geleden bestonden. Daarom pleiten we ervoor dat er meer gewerkt wordt met doelvoorschriften in plaats van te focussen op het middel of het instrument.

Je kan deze denkwijze doortrekken in bijzonder veel dossiers. Kijk bijvoorbeeld naar een aantal recente plannen waarover de Vlaamse regering zich moest buigen, zoals het luchtbeleidsplan, het klimaat- en energieplan of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Steeds weer valt op dat we moeite hebben om burgers en bedrijven de nodige vrijheid te geven om vooropgestelde doelen te realiseren. Er worden dan bepaalde beperkingen, technologieën of energiebronnen naar voren geschoven waardoor andere worden uitgesloten. Voka pleit voor flexibele regelgeving die meer keuzevrijheid laat aan doelgroepen om zelf te kiezen hoe ze best te werk gaan, met welke technieken ze werken en daarbij zelf de timing te bepalen wanneer een bepaalde technologie in de praktijk wordt omgezet.



"Om te vermijden dat projecten worden teruggefloten is het cruciaal dat telkens wordt onderzocht of het experiment MER-plichtig is."

Een robuuste en minder gedetailleerde regelgeving is noodzakelijk. Een regelgeving die ook technologieneutraal is geformuleerd waarbij actoren de nodige vrijheid krijgen over hoe de doelen worden gehaald. Enkel op die manier wordt vermeden dat de tijd de regelgeving inhaalt. Zo krijgen bedrijven de kans om zelf innovatieve en kostenefficiënte oplossingen te zoeken.

### Bedenking bij de MER-plicht

Tot slot nog een bedenking. Enkele recente uitspraken van het Hof van Justitie werpen een ander licht op beleidsdocumenten die onderhevig zijn aan een milieubeoordeling. Dat is uiteraard relevant, vermits zo'n beoordeling veel tijd vergt en dus een hinderpaal kan zijn om

snel te schakelen. De MER-richtlijn bepaalt dat een milieubeoordeling opgemaakt moet worden voor alle plannen en programma's die voorbereid worden en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die zijn opgesomd in de bijlage van de richtlijn.

Met een ophefmakend arrest in oktober 2016<sup>1</sup> oordeelde het Hof van Justitie dat de bepalingen die het toepassingsgebied van de plan-MER-richtlijn bepalen, ruim moeten worden uitgelegd. In casu lag een besluit van de Waalse regering onder vuur omdat het een kader vormde voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de installatie van windmolens. Het Hof oordeelde dat voor dat besluit ten onrechte geen MER was opgemaakt, ook al betrof het geen alomvattend toetsingskader en voorzag het geen geografische specificatie waar de installaties opgericht zullen worden. In juni 2018<sup>2</sup> ging het Hof van Justitie verder op de ingeslagen weg en oordeelde dat ook stedenbouwkundige verordeningen in principe als een plan, project of programma moeten worden beschouwd, zoals vermeld in de Europese plan-MER-richtlijn. Ook zij vormen immers een kader voor het afleveren van vergunningen. Hetgeen geldt voor verordeningen en besluiten, geldt net zo goed voor decreten en uitvoeringsbesluiten die een kader vormen voor het afleveren van vergunningen in het kader van een experiment of een regelluwe zone. Ook als het decreet of besluit geldt als rechtstreekse toelating om een bepaalde activiteit uit te testen, vrezen we dat men niet ontsnapt aan de MER-plicht.<sup>3</sup>

In de mate dat het decreet en/of besluit een regelluw kader installeert dat het toetsingskader vormt voor het afleveren van vergunningen, is de kans dus groot dat voor het decreet of besluit een MER opgemaakt moet worden. Om te vermijden dat projecten worden teruggefloten doordat een noodzakelijk MER ontbreekt, is het dus cruciaal dat telkens wordt onderzocht of het experiment MER-plichtig is zodat hiermee tijdig rekening gehouden wordt.

1 HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290/15, d'Oultremont

2 HvJ 7 juni 2018, nr. C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.

3 Zie ook in de EU-richtsnoeren: 'Het opstellen van een plan of programma is een proces dat duurt tot aan de vaststelling ervan. Vaststelling middels een wetgevingsprocedure door het Parlement of de regering, is in sommige lidstaten een van de procedures via welke plannen of programma's worden vastgesteld.'



**DURVEN EXPERIMENTEREN  
MET REGELS**

Om innovatie te stimuleren

