

## *Memorandum*

### *Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur*

Een memorandum dat pleit voor kwaliteitsvolle regelgeving lijkt op het eerste gezicht overbodig. Geen enkele partij is *tegen* betere wetten. Het belang van goede wetgeving overstijgt specifieke partijbelangen of ideologische visies. En tal van andere memoranda bevatten reeds een oproep om de kwaliteit van de wetgeving sterk te verbeteren.

Maar goede wetten komen niet vanzelf. Zij zijn het resultaat van *wetgevingsbeleid*: van aangepaste structuren, processen en investeringen in kennis en vaardigheden.

Vlaanderen werkt sinds 2000 aan een structureel wetgevingsbeleid. Dat werpt nog niet altijd resultaten af: gemeenten klagen over regellast, energiesubsidies vormen één groot kluwen, maatregelen voor kinderopvang bereiken hun doelgroep niet, wetgeving in bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en energie wordt te vaak gewijzigd, enz. De Vlaamse overheid gaf zelf al enkele oorzaken aan. De regelgevingsimpactanalyse (RIA), die helpt om verantwoorde, onderbouwde en overlegde wetgeving te maken, wordt vaak pas ingezet als de besluitvorming al grotendeels is voltooid. Er wordt te weinig en te laat geconsulteerd. Afstemming van beleid gebeurt pas in een heel late fase en overwegend op politiek niveau, in interkabinettenwerkgroepen. Uitvoerings- en handhavingaspecten krijgen te weinig aandacht. Evaluatie van bestaande regels gebeurt onvoldoende en niet systematisch...

Echte resultaten vergen volgehouden inspanningen om de noodzaak en kenmerken van structureel wetgevingsbeleid te laten doordringen bij al wie betrokken is bij beleid en wetgeving. Na Beter Bestuurlijk Beleid is het tijd voor Beter Beleid Maken. Vooral politici hebben hier een grote verantwoordelijkheid. Zij moeten hervormingen inspireren, sturen, ondersteunen en opvolgen zodat de noodzakelijke strategische keuzes worden gemaakt en middelen worden ingezet. Er is pas kans op slagen als er een echt engagement is op het hoogste politieke niveau om de manier van besluitvorming structureel te veranderen.

Wetgevingsbeleid moet daarom een belangrijke plaats krijgen in het volgende regeerakkoord. Dit regeerakkoord moet de basisafspraken bevatten om het wetgevingsbeleid in Vlaanderen te verbeteren en verder uit te bouwen. Scoren op het terrein van betere wetgeving kan met volgend elftal voor de nieuwe legislatuur:

- Beleids- en regelgevingsproces hertekenen
- Kwaliteit van reguleringsimpactanalyses (RIA's) bewaken en verbeteren
- Participatie versterken
- Beleid en wetgeving systematischer evalueren
- Administratieve lasten drastisch verminderen
- Toegankelijke en eenvoudige wetgeving realiseren
- Wetgevingsbeleid meer aansturen
- Taken beter verdelen tussen administratie en afgeslankte kabinetten
- Vorming en onderzoek versterken via een Academie voor Wetgeving
- Beter met andere regelgevende instanties samenwerken
- Meer inspelen op Europa

## 1. Beleids- en regelgevingsproces hertekenen

Het beleids- en regelgevingsproces is aan een grondige modernisering toe. Vandaag is vrijwel alleen de goedkeuring van Vlaamse regelgeving formeel geregeld. De voorafgaande fasen verlopen minder transparant. Dat leidt tot dubbel werk, urgentieprocedures, reparatiewetgeving en laattijdige omzettingen van Europese regelgeving. Bovendien komen de belangrijkste kwaliteitscontroles te laat. Krijtlijnen voor die hertekening zijn:

- Een meer doorgedreven gebruik van *groenboeken en witboeken*. Een groenboek is een verkenning van mogelijke pistes en beleidsmaatregelen als antwoord op maatschappelijke problemen of ontwikkelingen, met het oog op maatschappelijke consultatie en politiek overleg. De grote lijnen worden vervolgens door de regering vastgelegd in een witboek, dat dient als basis voor de verdere uitwerking van regelgeving en andere beleidsmaatregelen.
- Een betere en transparantere planning door opwaardering van de *regelgevingsagenda's*. Sinds 2007 zijn er regelgevingsagenda's, gekoppeld aan de beleidsbrieven. Zij moeten evolueren tot 'roadmaps' waarin informatie is opgenomen over de timing en inhoud van alle voorgenomen beleids- en regelgevingsprojecten doorheen de gehele doorloopfase.
- Dit moet gepaard gaan met een *draaiboek voor de wetgeving*, naar Nederlands model. Dat schetst de gehele besluitvormingsprocedure voor regelgeving. Zo'n draaiboek laat toe alle actoren en processtappen te identificeren en een wetgevingsproject beter te plannen..
- Een *ontdubbeling van de RIA's* (reguleringsimpactanalyses). Om de onderbouwing en motivering van beleid en regelgeving te verbeteren, komen RIA's best in twee fasen tot stand: een voorlopige RIA – waar mogelijk gekoppeld aan een groenboek of witboek – die enkel ingaat op de probleemstelling, doelstelling en mogelijke beleidsopties, en een volledige RIA in een latere fase wanneer regelgeving concreet wordt uitgewerkt. Door de RIA-procedure te ontdebelen en vroeger in het proces te plaatsen, verdwijnt tegelijk de focus van RIA op regelgeving alleen. Dat is ook nodig om de afweging van de gepaste beleidsinstrumenten(mix) te kunnen maken.
- Een *verkorting van de doorlooptijden* door ontlasting van de agenda van de Vlaamse regering en versterking van de verantwoordelijkheid van elke minister. Vandaag komt elk regelgevingsdossier drie maal op de agenda van de regering. Dat is één keer te veel. Ministers moeten adviesraden en/of stakeholders kunnen consulteren vooraleer een dossier op de regeringstafel komt, niet pas nadien. Via een doorgedreven koppeling van de regelgevingsprocedure aan eRegeren en een stroomlijning van de talrijke interne procedures is eveneens tijdsbesparing mogelijk.

## 2. Kwaliteit van reguleringsimpactanalyses (RIA's) bewaken en verbeteren

De kwaliteit van nieuwe regelgeving en beleid moet verbeteren. RIA geldt als de internationale 'best practice' om dat voorgenomen beleid goed te onderbouwen, te overleggen en er transparant over te rapporteren. Het is ook een instrument voor betere coördinatie en uitvoering van beleid. Daarom moet de kwaliteit van de Vlaamse RIA's substantieel verbeteren. Dat vergt een responsabilisering van de beleidsdomeinen en een versterking van de RIA-capaciteit. Ook de kwaliteitscontrole moet worden herdacht. Naar analogie met Europa, kan eraan worden gedacht om die toe te vertrouwen aan een 'Impact Assessment Board' van ambtenaren op directeursniveau. In het kader van het Vlaams Interinstitutioneel Akkoord over RIA van 4 februari 2009 kunnen nieuwe kwaliteitscriteria worden opgesteld.

### **3. Participatie versterken**

Consultatie van belanghebbenden zoals stakeholders, lokale besturen en andere entiteiten is essentieel voor de kwaliteit en het draagvlak van de regelgeving. Dat moet tijdig, doorheen het ganse beleidsproces en voldoende breed gebeuren. Basisvoorwaarde is vergroting van de transparantie, binnen en buiten de overheid, door informatie zoveel mogelijk 'open source' beschikbaar te stellen voor netwerken in plaats van enkel via de hiërarchie of de strategische adviesraden. Daartoe moeten de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden gemoderniseerd en moeten nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld. Strategische adviesraden moeten zich kunnen bezighouden met agendavorming en strategisch belangrijke dossiers. Dit moet leiden tot een echt consultatiebeleid met duidelijke richtlijnen, minimumstandaarden en verantwoordelijkheden.

### **4. Beleid en wetgeving systematischer evalueren**

Nieuw beleid en regelgeving komt vaak tot stand zonder evaluatie van wat al bestaat. Deze stapeling van wetgeving is mee oorzaak van de enorme hoeveelheid regelgeving en van dubbele of slecht afgestemde beleidsmaatregelen. Systematische evaluatie is nodig. De regering en het parlement moeten, op basis van informatie over de praktijk, samen in een actieplan aanduiden voor welke bestaande wetgeving prioritair een evaluatie moet gebeuren en telkens de evaluatiecriteria vastleggen. Daarnaast moeten de structurele mechanismen voor opvolging en evaluatie worden uitgebouwd, zoals een meldpunt voor problematische regelgeving en de uitvoering van ex post RIA's. Peer reviews en benchmarking moeten het structurele wetgevingsbeleid mee verder vorm geven.

### **5. Administratieve lasten drastisch verminderen**

In Europees verband werd het engagement aangegaan om de administratieve lasten te verminderen met 25% tegen 2012. Daarvoor is een ambitieus programma nodig met jaarlijkse actieplannen voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden. De prioritair te reduceren administratieve lasten moeten worden bepaald op basis van de reeds uitgevoerde nulmetingen en de beschikbare e-gov applicaties en van een bevraging van de doelgroepen naar de meest gevoelde knelpunten. Principes zoals unieke loketten, eenmalige gegevensopvraging en automatische toekenning van rechten zijn reeds verworven maar moeten nog grotendeels in praktijk worden gebracht. Tegen het einde van de legislatuur zouden alle administratieve formaliteiten gescreend moeten zijn op criteria zoals noodzakelijkheid, wettigheid en eenvoud en opgenomen zijn in een register. Het register kan dan gelden als kwaliteitslabel en - zoals bijvoorbeeld in Zweden - als instrument om verouderde of onaangepaste formaliteiten te schrappen.

### **6. Toegankelijke en eenvoudige wetgeving realiseren**

Alle beleidsambities over deregulering ten spijt lukt het niet echt om de regeldichtheid in Vlaanderen terug te schroeven. Veeleer dan een procentuele vermindering van de bestaande regelgeving voorop te stellen, komt het er op aan om zowel de bestaande als de nieuwe wetgeving te vereenvoudigen en minder gedetailleerd te maken. Dat kan door codificatie, door een meer doorgedreven hergebruik van reeds bestaande componenten (bv. inzake administratieve beroepsprocedures), door meer na te denken over de juiste regelgeving op het juiste niveau, door het subsidiariteitsbeginsel toe te passen, enz. Door slimmere wetgeving kan de regeldichtheid worden gereduceerd zonder dat de effectiviteit en rechtszekerheid in het gedrang te brengen. Hiervoor moeten best practices worden uitgewerkt en toegepast.

## **7. Wetgevingsbeleid meer aansturen**

Omdat er vandaag geen kordate aansturing is, gebeurt de uitvoering van het wetgevingsbeleid aarzelend en blijven snelle en overtuigende resultaten langer uit, wat dan weer scepsis in de hand werkt. Deze vicieuze cirkel doorbreken vergt een meer doortastende centrale aansturing van het wetgevingsbeleid. Dit moet gepaard gaan met een wijziging van de samenwerkingscultuur en een responsabilisering van de individuele ministers en departementen die ook op hun niveau de noodzakelijke instrumenten, mechanismen en interne dienstverlening moeten uitbouwen via de cellen Wetskwaliteit. Topambtenaren moeten concrete en meetbare doelstellingen formuleren en er bij hun evaluatie op worden aangesproken. Maar bovenal is leiderschap nodig, in de regering en in de administratie, op verschillende niveaus. Leiderschap verwijst naar de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen en te richten op een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Leaders bekomen 'commitment' in plaats van enkel 'compliance'.

## **8. Taken beter verdelen tussen administratie en afgeslankte kabinetten**

Kabinetten vormen vaak een parallel circuit van regelgeving. Dat zorgt voor een verspilling van mensen en middelen en creëert wantrouwen. De bestaande praktijk leidt bovendien tot een gebrekkige coördinatie en inbreng van kennis en deskundigheid die bij de administratie aanwezig zijn. De opmaak van wetgeving moet teamwork worden. Samenwerking tussen de administratie en een drastisch afgeslankt kabinet moet toelaten dat het kabinet instaat voor politieke beleidskeuzes en toeziet op de politieke haalbaarheid, maar dat er tegelijk meer oog is voor effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en juridische correctheid.

## **9. Vorming en onderzoek versterken via een Academie voor Wetgeving**

De permanente vorming en sensibilisering van politici, ambtenaren, kabinetsmedewerkers en parlementaire medewerkers zijn belangrijke hefboomen in het wetgevingsbeleid. Effectieve en efficiënte wetgeving opmaken veronderstelt capaciteiten die kunnen worden opgebouwd in een omstandig vormingsaanbod met een goed evenwicht tussen wetenschappelijke kwaliteit en maximale afstemming op noden uit de praktijk. De bestaande opleidingsprogramma's voor wetgeving moeten worden ondergebracht onder één koepel. Een Academie voor Wetgeving, naar Nederlands voorbeeld, kan deze rol als koepelorganisatie waarnemen. De finaliteit is dat wetgevingsambtenaren in de cellen Wetskwaliteit een substantieel opleidingstraject kunnen volgen zodat zij het wetgevingsbeleid mee kunnen trekken en de kwaliteit van de wetgeving kunnen bewaken.

## **10. Beter met andere regelgevende instanties samenwerken**

Maatschappelijke problemen die om regelgeving vragen, raken vaak aan de bevoegdheden van verschillende bestuursniveaus. De omzetting van Europese richtlijnen kan zowel federaal als Vlaams optreden vergen, maar dit gebeurt vandaag vaak zonder veel onderling overleg. Vlaamse materies zijn soms zo verweven met federale materies dat gezamenlijk optreden zelfs verplicht wordt door het Grondwettelijk Hof. De uitvoering of handhaving van regelgeving ligt vaak in handen van lokale overheden, die daartoe niet noodzakelijk zijn uitgerust. Er zijn mechanismen en instrumenten nodig die samenwerking in dergelijke gevallen een vanzelfsprekend onderdeel van de wetgevingsprocedure maken. Ze kunnen worden opgenomen in het draaiboek voor de wetgeving en de daaruit resulterende 'roadmaps'. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op andere betrokken bevoegdheidsniveaus en hun mogelijke aanspreekpunten, of op consultatie van uitvoerende en handhavende instanties.

### **11. Meer inspelen op Europa**

De voorbereiding en transparantie van Vlaamse initiatieven en standpunten bij de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming moeten sterk verbeteren. Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie kan daarvoor een hefboom zijn. Naast een optimalisering van de bestaande processen, moet in Vlaanderen een systeem van impactanalyse voor Europese regelgeving worden ingevoerd zodat het mogelijk wordt de effecten van voorgenomen Europese regelgeving voor Vlaanderen beter en tijdig te onderkennen en optimaal in te spelen op de Europese Impact Assessments.

[www.centrumwetgeving.be/memorandum2009](http://www.centrumwetgeving.be/memorandum2009)

Prof. Dr. Patricia Popelier  
Universiteit Antwerpen  
Voorzitter Interuniversitair Centrum voor  
Wetgeving

Jeroen Van Nieuwenhoven  
KU Leuven  
Secretaris Interuniversitair Centrum voor  
Wetgeving

Peter Van Humbeeck  
Universiteit Antwerpen  
Bestuurslid Interuniversitair Centrum voor  
Wetgeving

Dr. Koen Van Aeken  
Universiteit Tilburg  
Bestuurslid Interuniversitair Centrum voor  
Wetgeving