

Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid

Peter Van Humbeek¹

Gepubliceerd in het Tijdschrift voor Wetgeving, jg. 2004, nr. 8, september 2004 (www.diekeure.be)

Korte samenvatting

Goede wetgeving wordt steeds belangrijker om investeringen en werkgelegenheid aan te trekken en te behouden. Goede wetgeving is ook essentieel voor de realisatie van sociale en ecologische doelstellingen. Maar ons regelgevingsproces bevat te weinig waarborgen om die kwaliteitsvolle regelgeving ook voldoende tot stand te brengen. Daardoor hebben we vandaag te weinig goede regelgeving. De voorbije jaren heeft de Vlaamse Regering grote inspanningen gedaan om via talrijke vereenvoudigingsprojecten de kwaliteit van de bestaande regelgeving te verbeteren. Zulke projecten zijn nodig, maar kunnen de problemen maar ten dele oplossen. Als men geen maatregelen neemt die van bij de aanvang de kwaliteit van nieuwe regelgeving bewaken, blijft het dweilen met de kraan open.

De problemen moeten aan de bron worden aangepakt. Dat vereist ingrepen in de manier waarop regelgeving tot stand komt. Met een paar goedkope, gerichte maatregelen kan al veel worden bereikt: een regelgevingagenda invoeren, selectief witboeken gebruiken, regelgeving evalueren, consultaties verruimen, vroeger consulteren, binnen elk beleidsdomein de regelgevende capaciteit centraliseren, inspelen op Europa en een parlementaire (sub)commissie voor wetgevingsbeleid oprichten.

De uitbouw van een modern regelgevingbeleid moet nu gebeuren. De tijd dringt. Maar de ideeën zijn er. De voorstellen liggen klaar. We hebben enkel politici nodig die daadwerkelijk met de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving begaan zijn, en bereid zijn te investeren in de voormelde, misschien minder vlot communiceerbare, maar noodzakelijke structurele maatregelen.

¹ Peter Van Humbeek is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij werd tussen april 2003 en juni 2004 door de SERV ter beschikking gesteld van de Kenniscel Wetsmatiging om mee het reguleringsmanagement in Vlaanderen vorm te geven. Binnen de Kenniscel werkte hij in hoofdzaak aan de strategische uitbouw van het reguleringsmanagement en aan de voorbereiding van de invoering van de reguleringssimpactanalyse.

Voor de vele stimulerende discussies die hebben geleid tot dit artikel gaat zijn bijzondere dank uit naar Cesar Cordova-Novion (Jacobs&Associates), Peter Ladegaard (OECD), Robert Scharrenborg (Europese Commissie), Manu Dierickx-Visschers (Kabinet Vlaams minister van economie), Pieter Verbeek (kabinet Vlaams minister van leefmilieu), Geert Steurs (Idea Consult), Etienne Rummens (RMC), Annemie Bollen (SERV), de leden van de Task Force Reguleringsmanagement en van het begeleidingscomité RIA, de contactpersonen reguleringsmanagement in de beleidsdomeinen en uiteraard naar zijn ex-collega's van de Kenniscel Wetsmatiging, Nathalie Van Neck, Heidi Mertens, Ellen Vermoesen, Frederik Vanlaere, Stefan Ockerman en Johan Van Steelandt.

Een speciale vermelding verdienen daarnaast de hoogleraren en experts met wie werd samengewerkt voor de redactie van een memorandum over betere regelgeving, bestemd voor de nieuwe Vlaamse regering: Patricia Popelier, Hubert Bocken, Boudewijn Bouckaert, Peter Bursens, Marc De Clercq, Gerrit De Geest, Dirk Heremans, Luc Lavrysen, Pieter Leroy, Ilse Loots, Frank Maes, Wim Moesen, Stef Proost, Wim Rasschaert, Frankie Schram, Leo Sleuwaegen, Henri Swennen, Koen Van Aeken, Jeroen Van Nieuwenhoven, Jan Velaers, Aviel Verbruggen, Jef Vuchelen, en Luc Wintgens. Een verkorte versie van dat memorandum werd gepubliceerd als een opiniestuk in de Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken".

Dit artikel is in persoonlijke naam geschreven en bevat als zodanig geen standpunten van de Kenniscel Wetsmatiging, de SERV of enige van de hierboven genoemde personen.

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Waarom goede regelgeving?	3
3	Waarom reguleringsmanagement?	4
4	Reguleringsmanagement: kwaliteitsmanagement voor regelgeving	5
5	Kwaliteitswaarborgen in het Vlaamse regelgevingsproces	7
6	Tekortkomingen in het Vlaamse regelgevingsproces	8
7	Initiatieven voor de verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving	10
8	Besluit	14

1 Inleiding

1. “Trop is te veel”. Dat schreef de politieke hoofdredacteur van een Vlaamse krant een tijdje geleden in een standpunt¹. De aanleiding was de vaststelling dat het lijstje wetsontwerpen die door de hoogste rechtscolleges van ons land terug naar afzender werden gestuurd behoorlijk lang begon te worden. Hij legde de oorzaak bij het grote aantal wetten. “Hoe meer wetten, hoe groter de kans dat er een fout in zit. En blijkbaar is er tegen die structurele ontsporing weinig te beginnen. Regering na regering, legislatuur na legislatuur blijven regering en parlement wetten en koninklijke besluiten uitspuwen, naar rato van duizenden pagina's virtueel staatsblad per jaar. Een aantal daarvan zal wel broodnodig zijn om een nieuwe maatschappelijke realiteit te vatten, maar vele hebben ook als bedoeling, vaak zelfs als enige bedoeling, de indieners ervan een plaatsje in de parlementaire geschiedenis te bezorgen”. Zijn suggestie: “misschien zou het aanbeveling verdienen, in een tijd waarin de vereenvoudiging van de administratie toch een topprioriteit is, om ook eens deze problematiek aan te pakken. Het ooit gelanceerde voorstel om eens een onderzoekscommissie te belasten met het opsporen van alle overbodige wetten kan misschien weer uit de kast gehaald worden.”

2. Wij zijn het met die suggestie niet eens. De enorme hoeveelheid nieuwe regels, en vooral de gebrekkige kwaliteit ervan, kent dieperliggende oorzaken die niet door een of andere commissie kunnen worden opgelost. Zelfs niet door duizend vereenvoudigingsprojecten. Een substantiële en blijvende verbetering van de kwaliteit van de wetgeving is alleen mogelijk door ingrepen in de manier waarop onze regelgeving tot stand komt. Met name moet de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving een permanente, gedeelde zorg zijn in alle fasen van het regelgevingsproces. Vlaanderen heeft die idee vertaald in de term *‘reguleringsmanagement’*. Hierna willen we eerst het belang van goede regelgeving en van reguleringsmanagement als onderdeel van *‘good governance’* toelichten. Daarna gaan we dieper in op het denkkader dat we hanteren om het reguleringsmanagement vorm te geven. Dat denkkader vormt de basis voor de analyse van het huidige regelgevingsproces en voor de formulering van enkele prioritaire voorstellen om de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving structureel te verbeteren.

2 Waarom goede regelgeving?

3. Vlaanderen is een regio waar het goed is om wonen. Vanaf de jaren '60 heeft Vlaanderen een zeer snelle economische ontwikkeling gekend, mee dankzij de vele buitenlandse ondernemingen die werden aangetrokken door de centrale ligging van Vlaanderen in Europa. Het resultaat is een hoog en stijgend bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking, als indicator van de materiële rijkdom van Vlaanderen. Maar ook op andere (niet economische) punten scoort Vlaanderen goed: opleiding, armoedebestijding, ... Niet verwonderlijk staat Vlaanderen dan ook hoog gerangschikt in de Human Development Index van de Verenigde Naties².

4. De laatste jaren verliest Vlaanderen echter aan economische dynamiek, zeker in vergelijking met dynamische (kleinere) zoals Ierland en Finland en met Europese groeiregio's³. Vlaanderen bevindt zich vandaag op het vlak van het concurrentievermogen en het ondernemingsklimaat in de Europese middenmoot. Ondanks de inspanningen van zowel de federale als de Vlaamse regering is de situatie de afgelopen jaren niet verbeterd. In het “Global Competitiveness Report” bevond België zich in 2000 op de 16^e plaats in de “Growth Competitiveness ranking,” en tegen 2003 was België teruggevallen tot de 27^e plaats⁴. De Europese Commissie plaatste België in 2000 laatste op haar lijst van lidstaten in termen van netto startende ondernemingen (gelijk met Zweden). Twee jaar later bevestigde ze haar diagnose, en stelde de Commissie dat zelfs met de breedst mogelijke definitie van nieuwe toetreders, België en Italië in vergelijking met andere landen het slechtst scoorden⁵.

5. Om een ommekeer teweeg te brengen in deze structureel ongunstige economische evolutie van Vlaanderen (binnen een context van duurzame ontwikkeling waarbij tegelijk het leefmilieu wordt ontzien en een hoge graad van sociale bescherming wordt geboden), wijzen steeds meer studies in de

richting van institutionele vernieuwingen ('good governance')⁶. In recente publicaties over de economische prestaties van landen, wordt de kwaliteit van het overheidsbestuur en van de reglementering in het bijzonder immers beschouwd als één van de drie pijlers die bepalend zijn voor het concurrentievermogen op langere termijn, naast macro-economische stabiliteit en technologische innovatie⁷. Die pijler neemt bovendien overal in belang toe⁸. Dat heeft niet alleen te maken met het inzicht in het belang van de 'good governance'-pijler op zich, maar ook met de globalisering van de economie en de economische en monetaire eenmaking in Europa, die het macro-economisch instrumentarium van landen om economische activiteiten aan te trekken hebben verkleind⁹. Verder is de kwaliteit van de regelgeving een belangrijke determinant voor het stimuleren van innovatie¹⁰.

6. Voor België en Vlaanderen is goede regelgeving zo mogelijk nog belangrijker dan voor andere landen om investeringen en werkgelegenheid aan te trekken en te behouden. We lopen niet alleen achter op het vlak van institutionele vernieuwing gericht op betere regelgeving¹¹. De schade van slechte regelgeving is ook lange tijd verborgen gebleven. Onze economie heeft decennia lang geprofiteerd van een gunstige geografische ligging in het midden van de Europese Unie. Dat heeft de eerder lage kwaliteit van het overheidsbestuur en de reglementering gecompenseerd¹². Maar dat comparatief geografisch voordeel dreigt nu weg te vallen door diezelfde globalisering en door de uitbreiding van de Europese Unie naar het oosten. Tenzij Vlaanderen erin slaagt de kwaliteit van zijn instituties en regelgeving sterk te verbeteren.

7. Uiteraard is goede wetgeving ook vanuit andere opzichten van groot maatschappelijk nut. Belangrijke resultaten in Vlaanderen op het vlak van bijvoorbeeld volksgezondheid, veiligheid, leefmilieu en welzijn zijn te danken aan wetgeving. Ook in de toekomst zal wetgeving een essentieel instrument blijven om een 'kwaliteitsvolle samenleving voor iedereen' te realiseren. Iedereen heeft dan ook belang bij goede wetgeving¹³: burgers, bedrijven, organisaties, ambtenaren, rechters, politici.

3 Waarom reguleringsmanagement?

8. Helaas is de kwaliteit van de meeste Vlaamse regelgeving niet goed. Er zijn veel klachten van burgers, bedrijven, rechters, en zelfs van ambtenaren en politici over onze regelgeving¹⁴. Veel wetgeving is historisch gegroeid, zonder afstemming met reeds bestaande regelgeving. Bovendien is wetgeving vaak geschreven vanuit het perspectief van de overheid, niet op maat van de doelgroepen. Regelgeving wordt tot dusver ook zelden geëvalueerd op haar noodzaak en afgewogen tegenover alternatieve werkwijzen om de vooropgestelde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Dat heeft geleid tot een sterke uitbreiding van de omvang van de reglementering (zie tabel 1). Meer wetgeving betekent vaak ook meer inconsistenties en meer wijzigingen. Daarnaast is sprake van veel administratieve formaliteiten en procedures en van hoge nalevingskosten voor burgers, ondernemingen of lokale besturen. Regelgeving blijkt niet te werken, is niet uitvoerbaar of handhaafbaar of sorteert onbedoelde neveneffecten, en moet kort na haar uitvaardiging alweer gewijzigd worden. Wetgeving wordt vernietigd door onze hoogste rechtscolleges omdat ze niet strookt met elementaire rechtsbeginselen of hogere rechtsregels.

Tabel 1: Uitgevaardigde Vlaamse regelgeving (1997-2003)

Jaar	Decreten		Besluiten VR		Totaal	
	Aantal	Aantal pagina's	Aantal	Aantal pagina's	Aantal	Aantal Pagina's
1997	74	1401	405	3250	479	4651
1998	68	1479	570	3393	638	4872
1999	77	1800	572	4445	649	6245
2000	50	1073	619	3543	669	4616
2001	69	1582	871	3929	940	5509
2002	89	1828	742	4011	831	5839
2003	96	2016	845	5189	941	7195

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Kanselarij.

9. In het verleden is op de gebrekkige kwaliteit van de Vlaamse regelgeving vooral gereageerd met vereenvoudigingsprojecten en de oprichting van tijdelijke evaluatiecommissies¹⁵. Die aanpak heeft echter onvoldoende betekenisvolle en blijvende resultaten opgeleverd¹⁶. Daarom keurde de Vlaamse regering op 25 juli 2000 een “algemeen kader” goed waarbinnen de evaluatie van de regelgeving in Vlaanderen voortaan zal worden aangepakt¹⁷. Dat kader kreeg verdere invulling via jaarlijkse actieplannen en voortgangsrapporten¹⁸, maar politiek werd de meeste prioriteit gegeven aan het terugdringen op korte termijn van complexe en tijdrovende administratieve formaliteiten via vereenvoudigingsprojecten.. De meest zichtbare resultaten tot dusver betreffen dan ook een hele reeks concrete projecten om de Vlaamse regelgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen.

10. De aanpak via vereenvoudigingsprojecten was wellicht noodzakelijk om een snelle opstart mogelijk te maken en politieke steun te behouden. Door coördinatie en opvolging van die projecten in een jaarlijks actieplan en voortgangsrapport is bovendien het ad hoc karakter van veel projecten verlaten. Die werkwijze heeft goede resultaten opgeleverd, niet alleen in termen van concrete vereenvoudiging en lastenverlichting, maar ook op het vlak van sensibilisering en responsabilisering van beleidsdomeinen en doelgroepen. De projectsgewijze aanpak via jaarlijkse actieplannen en voortgangsrapporten focust immers de aandacht en middelen, zorgt voor een duidelijke timing en toewijzing van verantwoordelijkheden en maakt resultaten zichtbaar.

11. Toch is ook die aanpak niet volledig effectief. Ten eerste omdat de invalshoek van veel projecten beperkt is. Ze bekijken de administratieve lasten. Of de juridisch-technische samenhang. Of de uitvoerbaarheid. Maar dat betekent dat andere aspecten die ook mee de kwaliteit van de wet bepalen niét worden bekeken, en dat die problemen blijven bestaan. Ten tweede omdat in vereenvoudigingsprojecten enkel aandacht uitgaat naar bestaande regelgeving. Ex post evaluatie kan inderdaad sneller tot zichtbare resultaten leiden, maar zonder maatregelen ex ante is het "dweilen met de kraan open". Ten derde omdat vereenvoudigingsprojecten of vereenvoudigingscommissies er nooit in slagen om structureel dingen te wijzigen. Daarvoor moet het regelgevingsproces zelf heringericht worden, en zijn organisatorische en instrumentele aanpassingen vereist. Zonder die aanpassingen blijft het met veel vereenvoudigingsprojecten uiteindelijk toch wat ‘aanmodderen in de marge’.

12. Er is dus aandacht nodig voor de integrale kwaliteit van de regelgeving (en niet alleen voor de kwantiteit of de juridische kwaliteit), voor de systematische evaluatie van bestaande regelgeving én regelgeving in opmaak (niet alleen ex post) en voor organisatorische en structurele hervormingen (niet alleen voor vereenvoudigingsprojecten en evaluatieinstrumenten)¹⁹. Dat noemen we *reguleringsmanagement*²⁰. Enkel die integrale, systematische en structurele aanpak verzekert een substantiële en blijvende vereenvoudiging van de regelgeving en vermindering van de regellasten.

4 Reguleringsmanagement: kwaliteitsmanagement voor regelgeving

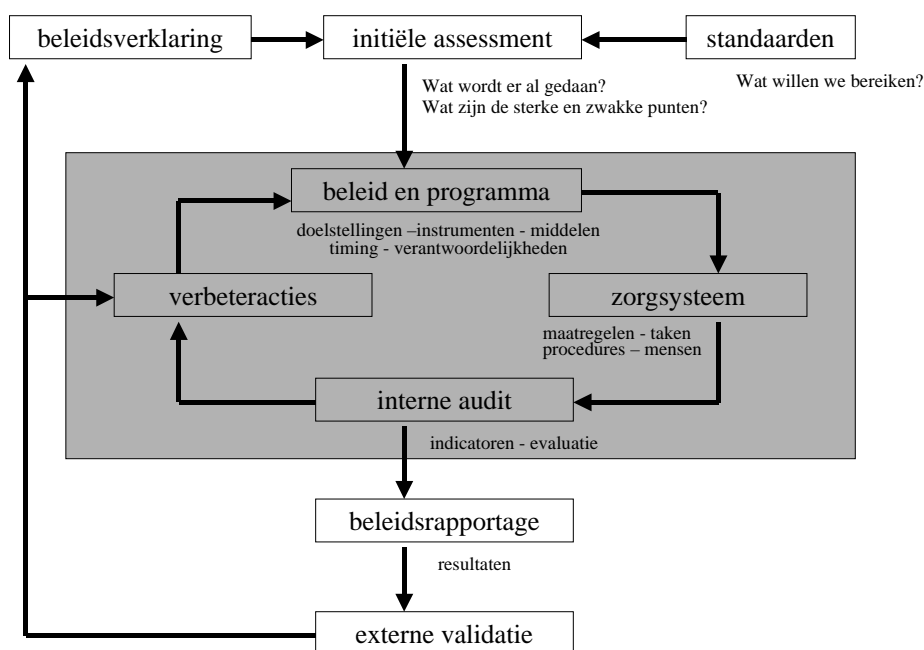
13. Regelgeving is de resultante van een proces, van een aaneenschakeling van stappen waarbij activiteiten worden uitgevoerd die bijdragen tot het realiseren van een bepaald eindresultaat. Achter het concept reguleringsmanagement ligt de overtuiging dat de productie van regelgeving een proces is dat in wezen sterke gelijkenissen vertoont met productieprocessen van andere goederen²¹. Als bedrijven of organisaties begaan zijn met de kwaliteit van hun producten en diensten, doen ze dat niet door producten zomaar op de markt te brengen en eventuele gebreken nadien aan te passen. Ook niet door producten pas aan het einde van het productieproces te onderwerpen aan een kwaliteitscontrole door een kwaliteitscel of een extern bureau. Zij pakken de zaken meer fundamenteel aan, door de uitbouw van kwaliteitsmanagement²². Dat omvat het verbeteren en hertekenen van de organisatie, van processen en van procedures om beter in te spelen op de wensen van verschillende stakeholders: aandeelhouders, klanten, personeel en de maatschappij in het algemeen. Kwaliteitszorg is dus een klantgerichte managementfilosofie, die permanent zoekt naar de verbetering van de bedrijfsprocessen door gebruik van analytische hulpinstrumenten en teamwerk waarbij alle medewerkers worden

betrokken. Het stelt ook ‘innovatie en leren’ centraal door feedback van de diverse belangengroepen als basis te nemen voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de gevolgde aanpak.

14. De afgelopen jaren zijn normen en modellen zoals ISO 9000, QS 9000 en EFQM in veel bedrijven de motor geweest achter de kwaliteitsbeweging. Ze bieden een houvast en leidraad bij kwaliteitsverbetering. Figuur 1 illustreert de typische onderdelen van zo een (kwaliteits-, veiligheids-, milieu-, ...) zorgsysteem. Van belang zijn vooreerst de aanwezigheid een beleidsverklaring van het topmanagement, en een concretisering van de standaarden die men wil bereiken. Samen met een initiële assessment of sterkte-zwakke analyse vormen die het vertrekpunt voor een cyclisch proces van permanente verbetering volgens de gekende de plan-do-check-act methodiek. Men plant acties (Plan), voert die uit (Do), controleert de resultaten (Check) en past de aanpak aan om de resultaten te verbeteren (Act). Die acties zijn niet alleen technisch, maar hebben ook en wellicht vooral betrekking op de bedrijfsprocessen, de organisatiestructuur, de leiderschapsstijl, de bewustmaking, de bekwaamheid en de motivering van het personeel, de interne en externe samenwerkingsverbanden, enz. Op regelmatige tijdstippen gebeurt een rapportage van de resultaten aan de aandeelhouders en klanten, alsook een externe validatie door een of ander bureau (vaak gekoppeld aan het verkrijgen van een certificaat zoals ISO, EMAS, e.d.).

15. De voorbije twee jaar heeft Vlaanderen de fundamenteen gelegd voor een ‘kwaliteitszorgsysteem’ voor het product ‘regelgeving’ van de fabriek ‘overheid’. De Vlaamse regering formuleerde een beleidsverklaring dat kwaliteitsvolle regelgeving belangrijk is²³ en dat maatregelen voortaan op integrale, systematische en structurele wijze zullen worden uitgebouwd²⁴. Zij legde kwaliteitsstandaarden of kenmerken van goede regelgeving vast²⁵. Er vond een initiële assessment plaats²⁶, die heeft geleid tot de oprichting van een kenniscel reguleringsmanagement, intussen herdoopt tot kenniscel wetsmatiging, en tot concrete projecten en structurele initiatieven op drie inhoudelijke sporen (administratieve lastenvermindering, juridisch-technische vereenvoudiging, reguleringsimpactanalyse). Die projecten en initiatieven worden samen met doelstellingen, timing en verantwoordelijkheden vastgelegd in jaarlijkse actieplannen reguleringsmanagement die de Vlaamse regering goedkeurt en die de Kenniscel coördineert, opvolgt en evalueert²⁷. Over de uitvoering wordt jaarlijks aan het Vlaams parlement en aan stakeholders gerapporteerd in een voortgangsrapport reguleringsmanagement²⁸. De Vlaamse regering voegde wetsmatiging toe als generieke doelstelling voor alle leidende ambtenaren²⁹. En recent heeft een eerste onafhankelijke doorlichting van het Vlaamse reguleringsmanagement plaatsgevonden door een gerenommeerd internationaal bureau³⁰.

Figuur 1: Schematische voorstelling van een zorgsysteem

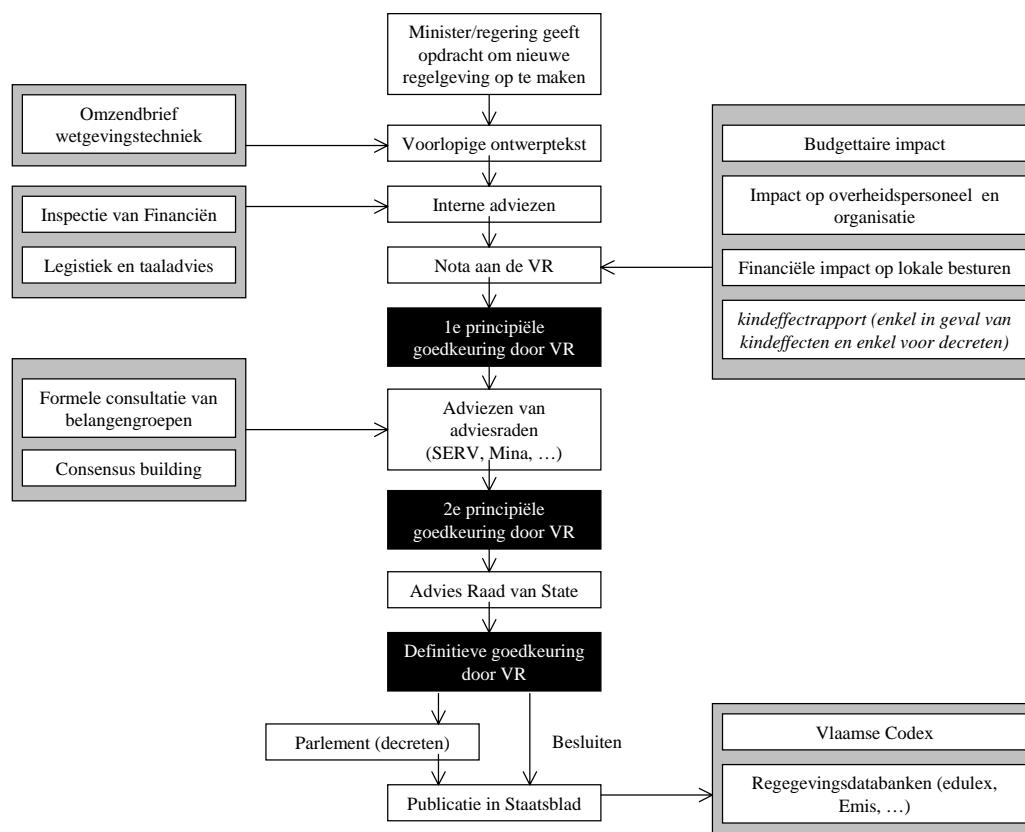


16. Technisch zijn dus in Vlaanderen de noodzakelijke onderdelen van een systeem voor de geleidelijke, fundamentele verbetering van de wetgevingskwaliteit aanwezig. Het komt er de komende jaren op aan die ook goed in te vullen en uit te voeren. De rest van dit artikel geeft daartoe een aanzet. We presenteren eerst een evaluatie van de vandaag aanwezige kwaliteitswaarborgen en -instrumenten in het regelgevingsproces in Vlaanderen. Daarna formuleren we enkele prioriteiten om het productieproces van Vlaamse regelgeving te verbeteren.

5 Kwaliteitswaarborgen in het Vlaamse regelgevingsproces

17. Het opmaakproces voor regelgeving wordt beschreven in de omzendbrief wetgevingstechniek VR 2000/4 van 8 september 2000. Ook het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering is van belang. Daarin zijn immers de vormvereisten van een nota aan de Vlaamse regering opgenomen. Een dergelijke nota is verplicht voor elke beslissing die aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Figuur 2 vat de belangrijkste procedurestappen en 'kwaliteitswaarborgen' samen.

Figuur2 : De regelgevingsprocedure in Vlaanderen



18. Tijdens de voorbereidingsfase wordt een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit voorbereid door de administratie of het kabinet, eventueel in samenwerking met de departementale juridische dienst. Als hulpmiddel bij die redactie zijn er de legistische richtlijnen van de omzendbrief wetgevingstechniek. De ontwerp tekst wordt verplicht voorgelegd aan de afdeling kanselarij voor een legistiek advies en een taaladvies. Het bijbehorende voorstel van beslissing is onderworpen aan financiële en budgettaire toetsen (financiële en budgettaire impact, impact op het interne personeelsbestand, impact op de financiën van de lokale besturen) en aan het advies Inspectie van Financiën (en eventueel het begrotingsakkoord en het akkoord van ambtenarenzaken). Terwijl deze adviezen en goedkeuring in aanvraag zijn, worden meestal één of meer interkabinettenwerkgroepen (IKW's) georganiseerd. Die hebben tot doel de agendering aan de Vlaamse regering voor te bereiden,

door informatie te verschaffen over het ontwerp van decreet aan de andere kabinetten en te trachten consensus te bereiken over het tekstvoorstel.

19. Nadat de Vlaamse regering de ontwerp tekst voor de eerste keer principieel goedkeurt, volgt de inwinning van een aantal adviezen. Pas na de betrokken minister deze principiële goedkeuring gekregen heeft, is hij/zij gemachtigd het advies in te winnen van de bevoegde adviesraden en andere instanties (SERV, VLOR, VRWB, Vlacoro, Mina-Raad, VREG, ...). Op basis van de adviezen wordt de ontwerp tekst eventueel aangepast. Afhankelijk van het belang van die aanpassingen kan eveneens opnieuw overleg in IKW's volgen. De ontwerp tekst wordt vervolgens voor tweede principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering met het oog op advisering door de Raad van State. Het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State mag immers pas worden ingewonnen nadat aan alle andere verplichte vormvereisten (bv. verplichte adviezen) is voldaan. Na het advies van de Raad van State wordt de ontwerp tekst eventueel aangepast, met het oog op de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering. In geval van een voorontwerp van decreet, wordt het dan als ontwerp van decreet doorgestuurd naar het Vlaams Parlement. Na de parlementaire behandeling en goedkeuring wordt het decreet definitief en, na hun afkondiging door de Vlaamse regering, in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. In geval van definitieve goedkeuring van een ontwerpbesluit is het besluit meteen definitief en volgt de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

6 Tekortkomingen in het Vlaamse regelgevingsproces

20. De praktijk leert dat dit regelgevingsproces niet effectief is. Het is niet in staat om in voldoende mate regelgeving van goede kwaliteit voort te brengen (zie nr. 8). Dat wijst erop dat de bestaande kwaliteitswaarborgen ontoereikend zijn of inefficiënt worden ingezet.

21. De belangrijkste gebreken blijken snel wanneer het regelgevingsproces wordt gelegd naast de acht kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse regering in 2003 goedkeurde³¹. Die acht kenmerken kunnen we indelen in inhoudelijke of materiële kenmerken van goede regelgeving, formele kenmerken van goede regelgeving en proceskenmerken van goede regelgeving. De drie materiële kenmerken betreffen de inhoud van de regelgeving: goede regelgeving is (1) noodzakelijk en doeltreffend, (2) doelmatig en afgewogen en (3) uitvoerbaar en handhaafbaar. De drie formele kenmerken betreffen de manier waarop die inhoud op papier komt: goede regelgeving is (4) rechtmatig, (5) samenhangend, en (6) eenvoudig, duidelijk en toegankelijk. De twee proceskenmerken tot slot betreffen de manier waarop regelgeving tot stand komt: goede regelgeving is (7) onderbouwd en overlegd en (8) blijvend relevant en actueel.

22. Wat de inhoudelijke kenmerken van goede regelgeving betreft, bevat het regelgevingsproces nauwelijks waarborgen. Er zijn geen mechanismen die regelgevers aansporen om alternatieven voor traditionele regelgeving (communicatie, benchmarking, convenanten, ...) te overwegen. Geen instrumenten die de maatschappelijke kosten-baten verhouding bewaken, ongewenste negatieve effecten vermijden en onnodige kosten en lasten tegengaan. Geen voorzieningen die vooraf de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid inschatten³². De enige controlemechanismen betreffen de impact op de overheid zelf (budgettair, personeel, lokale besturen). In sommige gevallen vervullen interkabinettenwerkgroepen en adviesraden een inhoudelijke kwaliteitsbewaking. Maar de werkwijze op IKW's is doorgaans inhoudelijk beperkt (tot grote politieke keuzen), ondoorzichtig en ongestructureerd. Adviesraden worden niet altijd geconsulteerd (bv. zelden voor besluiten), krijgen dikwijls weinig tijd en komen te laat in het productieproces (zie ook nr. 28). Vlaanderen bevindt zich dus in de rare situatie dat in het regelgevingsproces de kosten voor de overheid wel moeten worden ingeschat, en niet de dikwijls veel hogere kosten voor de bedrijven, gezinnen en organisaties die de regelgeving moeten naleven.

23. Wat de formele kenmerken van goede regelgeving betreft, zijn er meer waarborgen (departementale juridische diensten, omzendbrief wetgevingstechniek, legistiek- en taaladvies, Raad van State). Maar ook die zijn onvoldoende effectief. Departementale juridische diensten bestaan niet overal en zijn meestal niet sterk uitgebouwd. De omzendbrief wetgevingstechniek is beperkt tot

formeel-legistische aspecten en niet zo gebruiksvriendelijk. Het legistiek en taaladvies is eveneens beperkt (formele legistiek en taalgebruik) en wordt -hoewel verplicht- lang niet altijd gevraagd³³. Het advies van de Raad van State omvat in vele gevallen slechts een beperkt onderzoek of laat soms lang op zich wachten als gevolg van een structurele overbelasting. Het wordt ook niet altijd gevolgd. Tot slot bestaat er weinig structurele samenwerking tussen overheidsdiensten en -departementen bij de opmaak van regelgeving, waardoor mogelijkheden voor het bevorderen van de samenhang en voor een betere structurering van de wetgeving worden gemist. Er zijn geen voorzieningen om de cumulatieve impact van sectorale regels op de toegankelijkheid en coherentie van het globale wettelijk kader te bewaken.

24. Wat de proceskenmerken van goede regelgeving betreft, zijn de vereisten in de procedure voor *onderbouwing* zeer beperkt (zie nr. 26). Studies ter onderbouwing van de regelgeving zijn niet altijd objectief, kwalitatief hoogstaand of evenwichtig (bv. gegevensverzameling over milieueffecten, niet over bedrijfseffecten of omgekeerd). De eventuele wetenschappelijke onderbouwing wordt bovendien dikwijls slecht gedocumenteerd tijdens het regelgevingsproces (bv. weinig van terug te vinden in de memorie van toelichting bij de ontwerpregelgeving). Het *overleg* tussen overheidsdepartementen en -niveaus bij de opmaak van regelgeving is nauwelijks uitgebouwd. Het informeel overleg met belangen- en lobbygroepen is ondoorzichtig en leidt gemakkelijk tot 'regulatory capture' waardoor de reglementering een particulier belang nastreeft in plaats van het algemeen belang. Formele consultaties gebeuren niet altijd (bv. weinig voor uitvoeringsbesluiten) en zijn veelal beperkt tot geïnstitutionaliseerde adviesraden. Die zijn soms corporatistisch en eerder gericht op consensusvorming dan op overleg en consultatie, worden dikwijls geconfronteerd met zeer korte adviestertermijnen en zijn periodiek overbelast door het gebrek aan planning van de regelgevingsagenda. Maar vooral komt die consultatie *te laat* in het regelgevingsproces. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt immers vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering. Nadien is het politiek moeilijk of zelfs onmogelijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden. In vele gevallen gaat het m.a.w. om een pro forma procedurestap die wordt gezet omdat hij verplicht is, niet omdat men geïnteresseerd is in de resultaten van de consultatie en werkelijk bereid is ermee rekening te houden³⁴. Tot slot stopt de belangstelling voor de regelgeving vaak op het moment dat die is goedgekeurd. De opvang van signalen over de uitvoering is zelden geregeld, evaluatiebepalingen in de regelgeving komen weinig voor, evaluatiecommissies hebben dikwijls een onduidelijk mandaat, beperkte middelen en weinig tijd, het ex post evaluatieonderzoek is versnipperd en sluit niet altijd aan op de regelgevingsagenda, en een gestandaardiseerde evaluatiemethodologie ontbreekt.

25. De voorgaande strenge beoordeling van de kwaliteitswaarborgen in het productieproces impliceert niet dat alle Vlaamse regelgeving slecht is. Er zijn inderdaad voorbeelden van Vlaamse decreten en besluiten waar een zorgvuldige voorbereiding en redactie is gebeurd, zowel inhoudelijk als formeel-juridisch. Het punt is echter dat die voorbeelden meestal het gevolg zijn van eerder toevallige omstandigheden dan van een goed georganiseerd regelgevingsproces. Ze hangen bijvoorbeeld samen met een persoon of team dat zich de wetgevingskwaliteit aantrekt, dat een breed perspectief heeft op wetgevingskwaliteit en dat voldoende tijd en ruimte krijgt voor onderbouwing en overleg. Uiteraard is dat geen voldoende basis voor een structurele verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving. Goede wetgeving is te belangrijk om aan het toeval over te laten.

7 Voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving

26. Een structurele, blijvende verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse wetgeving is enkel mogelijk door ingrepen in de manier waarop de regelgeving tot stand komt. Daarvoor moet prioritair (1) de transparantie van het regelgevingsproces vergroten door invoering van een regelgevingsagenda en een register van voorgenomen regelgeving; (2) de inhoudelijke onderbouwing van voorgenomen regelgeving verbeteren door invoering van reguleringssimpactanalyse, (3) het regelgevingsproces doeltreffender en doelmatiger worden door selectief te werken met witboeken, consultaties te verruimen en vroeger te consulteren; (4) de regelgevende capaciteit bij de Vlaamse overheid versterken door oprichting van cellen of functies reguleringsmanagement in elk toekomstig ministerie en (5) de systematische ex post evaluatie van regelgeving verder worden gezet en verdiept³⁵.

27. *De transparantie van het regelgevingsproces vergroten.* In een aantal landen is, misschien verrassend, de kwaliteit van de regelgeving niet zozeer verbeterd door complexe nieuwe instrumenten of dure projecten en evaluatiecommissies, maar door iets heel eenvoudig en goedkoop: *meer transparantie*³⁶. Meer publieke informatie over de regelgeving die gepland en in opmaak is draagt bij tot de openheid van de democratische besluitvorming. Het laat alle betrokken actoren toe om kennis te nemen van ontwerpregelgeving en vroegtijdig eventuele suggesties voor verbetering te formuleren. Voor beleidsmakers en ministeries vergroten de mogelijkheden voor integratie en coördinatie van het beleid.

28. In Vlaanderen is het regelgevingsproces echter ondoorzichtig en ‘gesloten’, zelfs voor ambtenaren. Op dit ogenblik heeft *niemand* in Vlaanderen een volledig zicht op de regelgeving die op een bepaald ogenblik in opmaak is. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming. De officiële procedure voor de verspreiding van ontwerpregelgeving binnen de Vlaamse overheid is archaïsch en inefficiënt³⁷. Ze wordt dan ook omzeild³⁸. Buiten de Vlaamse overheid, is de informatieverspreiding over ontwerpregelgeving beperkt tot enkele bevoorrechte partijen³⁹.

29. Twee instrumenten zijn van belang om de transparantie te vergroten: een regelgevingsagenda en een register van voorgenomen regelgeving. Een *regelgevingsagenda* heeft tot doel informatie te bundelen en te verspreiden over de door de verschillende ministers/ministeries geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. Zulke agenda of lijst van geplande toekomstige regelgeving bestond in 2000 in meer dan 80% van de OESO-lidstaten (22 op 27). Die lijst was in de meerderheid van de landen publiek beschikbaar (12 op 22)⁴⁰. De lijst bevat de voorgenomen regelgeving voor het komende jaar, en wordt regelmatig geactualiseerd. In een aantal landen is dit bovendien gekoppeld aan een meerjarenprogrammering, die samengaat met de termijn van een legislatuur. Die loutere inventarisatie en registratie van regelgeving in opmaak kan een aanleiding of startpunt zijn voor een echte coördinatie en programmering van regelgeving in opmaak. Dat laatste vergroot immers de mogelijkheden voor afstemming, stroomlijning en samenwerking, en vermijdt flessenhalzen bij de opmaak, advisering en besluitvorming van ontwerpregelgeving⁴¹.

30. Een publiek raadpleegbaar *register* “regelgeving in opmaak” heeft tot doel om ook de ontwerp teksten zelf van toekomstige regelgeving via het internet beschikbaar te stellen van andere overheidsdiensten en geïnteresseerde doelgroepen en burgers, met de mogelijkheid om daarop te reageren en suggesties voor verbetering te formuleren. Die publicatie van regelgeving in opmaak met bijbehorende ‘notice and comment’ voorzieningen bestaat eveneens in verschillende landen (bv. Canada, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Europese Unie, ...). De Kenniscel Wetsmatiging heeft hiervoor in een interne nota een omstandige motivering met een concreet voorstel uitgewerkt, dat klaar is voor implementatie⁴².

31. *De inhoudelijke onderbouwing van voorgenomen regelgeving verbeteren.* Een betere inhoudelijke onderbouwing van de regelgeving is eveneens prioritair⁴³. Nog te vaak blijkt achteraf, nadat de regelgeving al is goedgekeurd, dat ze niet werkt, dat de doelstellingen niet worden gehaald, dat de kosten te hoog zijn, dat ze niet uitvoerbaar is, dat er onbedoelde neveneffecten zijn enz. Reguleringsimpactanalyse of RIA wil die problemen vermijden door een betere voorbereiding en onderbouwing, zodat regelgeving ontstaat die noodzakelijk, doeltreffend, doelmatig, afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar is⁴⁴. Een RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en van de verwachte positieve en negatieve effecten van een voorgenomen regelgeving in vergelijking met alternatieven. RIA is daarnaast ook een belangrijk instrument in de communicatie tussen overheid en burger en bij de motivering van regelgeving. Het verhoogt de transparantie van het regelgevingsproces en geeft meer inzicht in de beweegredenen voor een bepaalde regelgeving. RIA is ten derde een instrument voor beleidsafstemming. Vandaag wordt regelgeving vaak voorbereid binnen één administratie of departement, waarbij vooral wordt gekeken naar de effecten voor de eigen bevoegdheden. Terwijl er vaak belangrijke effecten zijn op andere overheidsdoelstellingen. Met RIA is het expliciet de bedoeling dat men over de grenzen van het eigen beleidsdomein kijkt en nagaat wat de positieve en negatieve effecten zijn op andere beleidsdomeinen⁴⁵.

32. Een systeem van reguleringsimpactanalyse bestaat vandaag in de meeste westerse landen in één of andere vorm⁴⁶. Dat is geen toeval. De ervaring wijst uit dat RIA een onvervangbare bijdrage levert aan kwaliteitsvolle regelgeving. Daarom promoten zowel de OESO als de Europese Commissie het gebruik van reguleringsimpactanalyse door de lidstaten. RIA wordt immers beschouwd als één van de best mogelijke investeringen die men kan doen voor de bevordering van de kwaliteit van de regelgeving. In Vlaanderen werkte de Kenniscel Wetsmatiging een voorstel uit voor de invoering van RIA (zie kader 2)⁴⁷. Met de goedkeuring van de lichte RIA door de Vlaamse regering op 4 juni 2004 sluit Vlaanderen geleidelijk aan bij de goede praktijken in meeste OESO-landen.

Kader 2 : RIA in Vlaanderen

Het RIA-systeem dat de Kenniscel heeft voorgesteld, geldt voor de korte en middellange termijn (eerste 5 jaar). Nadien zullen wellicht aanpassingen volgen op basis van de intussen toegenomen ervaring en expertise.

Er worden twee vormen onderscheiden: de 'lichte RIA' (de regel) en de 'zware RIA' (de uitzondering). Elk van die vormen gaat gepaard met een eigen inhoud, toepassingsgebied en taakverdeling. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Kenniscel ook een voorstel heeft uitgewerkt voor ex post evaluatie van bestaande regelgeving of reguleringsimpactevaluatie (RIE).

Gemeenschappelijke regels

In een RIA worden de volgende aspecten of vragen behandeld: titel van de regelgeving, aanleiding en doel van de regelgeving, mogelijke opties om dat doel te bereiken, kwantificering en vergelijking van de effecten van die verschillende opties, weerslag van de gevoerde consultaties, implicaties voor uitvoering en monitoring, samenvatting van de conclusies, contactinformatie. Het doel is ertoe bijdragen dat die informatie beter in overweging wordt genomen tijdens het goedkeuringsproces van de regelgeving.

De uitvoering van RIA is een duidelijke verantwoordelijkheid van elk departement, en moet onderdeel uitmaken van de beleidsvoorbereiding en motivering van de regelgeving in elk beleidsdomein. De persoon of de instantie die nieuwe regelgeving voorbereidt, is dus ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de reguleringsimpactanalyse. Finaal is de Vlaamse minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse regering verantwoordelijk voor de inhoud van de RIA. De uitvoering van een RIA zal echter zelden het werk zijn van één persoon alleen. Reguleringsimpactanalyse wordt best uitgevoerd door het projectteam dat ook de regelgeving voorbereid. Bij de opmaak zal het daarnaast in de meeste gevallen nuttig zijn andere overheidsdiensten en de doelgroep te betrekken. De Kenniscel Wetsmatiging controleert ex post en steekproefsgewijs de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's en rapporteert daarover jaarlijks in het voortgangsrapport reguleringsmanagement dat aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement wordt overgemaakt. Elke RIA is openbaar en is onderdeel van het regelgevingsdossier dat wordt overgemaakt aan de strategische adviesraden, de Raad van State, het parlement, ... die de kwaliteit van de RIA mee kunnen evalueren tijdens hun beoordeling van de voorgestelde regelgeving.

RIA heeft het meeste nut in een vroeg stadium van de voorbereiding van de regelgeving. RIA is immers niet bedoeld om vooraf gemaakte politieke keuzes te verantwoorden, maar om het besluitvormingsproces te verbeteren. Daarom moet het RIA-proces in het begin van het regelgevingsproces starten. Niet pas nadat de regelgevende ontwerp tekst is uitgeschreven. Enkel dan is een analyse en beoordeling van verschillende alternatieven zinvol en kan RIA de uitwerking van onnodige nieuwe regelgeving vermijden.

De nota aan de Vlaamse regering die de ontwerp regelgeving vergezelt voor eerste principiële goedkeuring, moet een RIA paragraaf bevatten. Die bevat ofwel een korte samenvatting van de RIA die als bijlage is toegevoegd, ofwel de motivering waarom, gelet op het toepassingsgebied van de RIA, voor de regelgeving in kwestie geen RIA moet worden opgemaakt. De aanwezigheid van dergelijke paragraaf wordt door de Secretarie van de Vlaamse regering gecontroleerd. Als de nota aan de Vlaamse regering de vereiste RIA paragraaf niet bevat, kan die in principe niet worden geagendeerd.

Andere verplichte toetsen blijven (voorlopig) bestaan. De RIA biedt wel een kader voor de integratie van een aantal van die toetsen. Met name kunnen de weerslag op de lokale besturen, het uitvoeringsplan met de gevolgen op overheidspersoneel en organisatorisch vlak, en de kindeffectrapportage (KER) deel uitmaken van een RIA.

De lichte RIA

Een lichte RIA resulteert in een kort document van een 3 tot 5-tal pagina's, en moet worden opgemaakt voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve autoregulering van de overheid zelf, regelgeving inzake begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidshellingen en –belastingen, regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden, decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter.

De zware RIA

Een zware RIA is omvangrijker. Er worden ook strengere eisen gesteld op inhoudelijk en methodologisch vlak, en er is een meer uitgebreide kwaliteitscontrole. Een zware RIA is enkel vereist voor ontwerpregelgeving met een substantiële impact op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. De aanwijzing van die regelgeving gebeurt jaarlijks door de Vlaamse regering op basis van een lijst van voorgenomen regelgeving van alle ministers (de 'regelgevingsagenda'). Er wordt vooropgesteld dat het aantal zware RIA's zou variëren van 3 à 5 per jaar in de aanvangsfase tot 10 per jaar tegen het einde van de volgende legislatuur.

Ondersteuning van het RIA-systeem

De Kenniscel Wetsmatiging zal het RIA-systeem ondersteunen door opmaak van een RIA-handleiding, de organisatie van opleidingen, het bevorderen van de uitbouw van flankerende maatregelen zoals de ontwikkeling van databanken en de uitwisseling van gegevens, en het bevorderen dat in elk departement één of meer RIA-coördinatoren worden aangeduid.

Bron: Kenniscel Wetsmatiging (2004), *Gids Reguleringssimpactanalyse*.

33. *Het regelgevingsproces doeltreffender en doelmatiger maken.* Vandaag komen de belangrijkste 'checks and balances' te laat in het regelgevingsproces, nadat de belangrijkste beslissingen over de ontwerpregelgeving al zijn genomen. Dit is niet alleen een verspilling van mensen en middelen doordat toetsen en adviezen niet of te weinig doorwerken, maar creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming⁴⁸. Drie aanpassingen aan het regelgevingsproces zijn daarom wenselijk: het vervroegen van de consultatie- en adviesfase, het verruimen van de wijze waarop consultaties gebeuren, en de invoering van 'witboeken' voor belangrijke nieuwe regelgeving.

34. De voordelen van een goede consultatie van belanghebbenden tijdens het regelgevingsproces zijn velerlei⁴⁹. Om die voordelen ten volle te benutten, is het nodig dat de consultatie op een goede manier gebeurt. Een essentiële voorwaarde is dat consultaties en raadplegingen veel vroeger dan vandaag plaatsvinden, vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. Niet nadien. Dat verkort meteen de goedkeuringsprocedure omdat dat het aantal beslismomenten van de Vlaamse Regering over een regelgevende tekst terugbrengt van drie naar twee (één principiële goedkeuring met het oog op de adviesvraag aan de Raad van State, één definitieve goedkeuring).

35. Een andere voorwaarde voor een goed consultatieproces is dat het evenwichtig is, zodat ook minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen aan bod komen. Dat veronderstelt een ruim en open consultatieproces en een goede verspreiding van informatie. Consultatie kan inderdaad op verschillende manieren gebeuren, van informele consultaties tot gerichte bevraging van doelgroepen, laagdrempelige mogelijkheden om suggesties te uiten, openbare onderzoeken, focusgroepen, toetspanels, hoorzittingen, raadpleging van overleg- en adviesraden (die vaak eveneens een of meerdere van de voorgaande vormen hanteren om hun adviezen voor te bereiden), enz⁵⁰. De beste keuze zal geval per geval afhangen van de kenmerken van het onderwerp en de doelgroep enerzijds en van de omstandigheden (ervaringen, beschikbare tijd, wettelijke regels, ...) anderzijds. Er zijn bovendien verschillende redenen om het consultatieproces niet te beperken tot de advisering door de strategische adviesraden⁵¹. In elk geval moeten eenvoudige inspraakprocedures worden gehanteerd en moet voldoende tijd worden gegeven. Verder is de effectiviteit van consultaties gebaat bij een gerichte vraagstelling en een goede planning en coördinatie. Hierdoor kunnen niet relevante bemerkingen, dubbele procedures, flessenhalzen, overbelasting en 'consultatiemoedigheid' bij doelgroepen worden vermeden. Tot slot moet - om doelgroepen blijvend te motiveren - worden verzekerd dat de ontvangen bemerkingen daadwerkelijk in overweging worden genomen. Dat gebeurt

best door op een of andere wijze gemotiveerd verslag te geven van de ontvangen bemerkingen en van de redenen waarom er al dan niet rekening mee werd gehouden.

36. Een derde aanpassing van het regelgevingstraject betreft het selectief gebruik van ‘witboeken’ voor belangrijke nieuwe regelgeving. Analytisch doorloopt elke regelgeving, voorafgaand aan de goedkeuringsfase (die start met de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering) een initiatiefase, conceptfase en ontwerpfas⁵². De initiatiefase betreft het ontstaan van een ‘beleidsidee’ waarbij na een eerste analyse geoordeeld wordt dat dit best gerealiseerd wordt door nieuwe regelgeving. In de conceptfase wordt het beleidsidee verder uitgewerkt, vertrekkende van een probleemanalyse om te komen tot concrete specificaties voor de inhoud van de op te maken regelgeving. In de ontwerpfas worden die omgezet in een juridische, regelgevende ontwerp⁵³ die voor goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd (goedkeuringsfase). Die voorafgaandelijke analytische fasen worden vandaag weinig gedocumenteerd. Bovendien starten veel consultatie- en overlegprocessen (ook politieke binnen de regering) pas wanneer er een juridische, regelgevende ontwerp⁵⁴ is. Dat is niet altijd efficiënt. Daarom zou moeten worden gestart met het gebruik van conceptnota’s voor belangrijke nieuwe regelgeving, op basis waarvan reeds tijdens de conceptfase het politieke en maatschappelijke overleg over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving kan gebeuren (cf. het gebruik van ‘witboeken’ op Europees niveau en in het Verenigd Koninkrijk). Op het eerste zicht zal dat meer werk inhouden en zorgen voor een langere doorlooptijd. Die tijd zal echter teruggewonnen worden bij de ontwerpfas. Ook de goedkeuringsfase zal er vlotter en sneller kunnen door verlopen. Maar vooral kan er substantieel betere regelgeving door worden gerealiseerd.

37. *De regelgevende capaciteit bij de Vlaamse overheid versterken.* In de meeste gevallen gebeurt de opmaak van regelgeving vandaag door kabinetsmedewerkers en ambtenaren die weinig juridisch en legistiek onderlegd zijn. De opmaak van regelgeving is ook versnipperd over een zeer groot aantal personen, waardoor opleiding, coördinatie en overleg worden bemoeilijkt. Er is verder vaak niemand binnen een beleidsdomein die de uitwerking van (goede) regelgeving als essentieel resultaatgebied heeft, of die in staat is om over afdelingen heen dwarsverbanden tussen regelgeving te ontdekken en bij de redactie van nieuwe regelgeving de noodzakelijke samenwerking op te zetten. Tot slot brengt een goed reguleringsmanagement een heel aantal nieuwe taken met zich mee, die best centraal binnen een beleidsdomein worden opgepakt. Daarom is, zoals in vele andere landen, binnen elk beleidsdomein een centrale cel noodzakelijk die ‘goede regelgeving’ als een unieke focus heeft⁵⁵. Dat laat toe om de nodige deskundigheid en ervaring uit te bouwen en regelgeving binnen elk beleidsdomein professioneel aan te pakken. Die cel wordt, gelet op het takenpakket⁵⁶, best multidisciplinair samengesteld en niet alleen uit juristen. De Kenniscel Wetsmatiging heeft een studie laten uitvoeren naar de optimale vormgeving en organisatorische verankering van dergelijke cellen of functies reguleringsmanagement binnen elk beleidsdomein. De resultaten daarvan worden zeer binnenkort gepubliceerd⁵⁷.

38. *Een systematische ex post evaluatie van regelgeving verder zetten en verdiepen.* De Vlaamse regering heeft door de invoering van een jaarlijks actieplan en een voortgangsrapport reguleringsmanagement, en door de open manier waarop die tot stand komen, duidelijk voor een nieuwe dynamiek gezorgd inzake ex post evaluatie van regelgeving. De Kenniscel Wetsmatiging heeft die aanpak verder verfijnd en aangevuld door onder meer de adviesraden in te schakelen bij het formuleren van prioritaire vereenvoudigingsprojecten. Voor de opmaak van het nieuwe actieplan zal de informatie uit het Kafkameldpunt een belangrijke input vormen. Die bottom up-aanpak met vereenvoudigingsprojecten voorgesteld door doelgroepen en administraties zelf zou echter aangevuld moeten worden met een top down aanpak gebaseerd op een meerjarenplanning, enkele criteria voor prioriteitenstelling en duidelijke methodologische richtlijnen. Bovendien moet bij ex post evaluatie groot belang worden gehecht aan de onafhankelijkheid van de analyse⁵⁸. We stellen dan ook voor om de bestaande werkwijze aan te vullen met de oprichting van een of meer tijdelijke, onafhankelijke commissies of een task force met een beperkt aantal experts, belast met de horizontale doorlichting van regelgeving vanuit een specifieke invalshoek (bv. doorlichting op het aspect bevordering

van/belemmering voor de technologische innovatie, doorlichting van alle regelgeving (milieu, natuur, ruimte, wonen, ...) bestemd voor een welbepaalde doelgroep, codificatie, enz.).

39. De voorgaande analyse en voorstellen hadden enkel betrekking op regelgeving die door de uitvoerende macht wordt voorbereid. Daarnaast zijn er evenwel Europese regels die moeten worden omgezet, en voorstellen van decreet die op initiatief van één of meer parlementsleden worden ingediend. Dikwijls wordt verwezen naar de gebrekkige kwaliteit van de Europese regelgeving om de gebreken van de eigen regelgeving te vergoelijken. Dat is niet altijd terecht. Veelal laten Europese regels enige ruimte om bij de omzetting te zorgen voor transparantie, rechtszekerheid en minimale administratieve lasten. Overigens is Europa zelf begonnen met de uitbouw van een performant wetgevingsbeleid, dat ook de lidstaten aanpoort om hun verantwoordelijkheid te nemen en mee de kwaliteit van de Europese regels preventief te bewaken. Uiteraard heeft ook Vlaanderen hierin een belangrijke taak. Verder stellen we voor om een parlementaire (sub)commissie voor wetgevingsbeleid op te richten. De uitbouw van een modern regelgevingbeleid moet nu gebeuren. Een parlementaire (sub)commissie kan zorgen voor de nodige politieke prioriteit en agendering. Zij kan ook de initiatieven coördineren die nodig zijn om de opmaak van voorstellen van decreet te begeleiden. Vandaag zijn veel voorstellen van decreet van povere kwaliteit door een gebrek aan ondersteuning. Daarnaast worden ontwerpen van decreet vermomd als voorstel om aan kwaliteitscontroles te ontkomen. Nochtans zouden dezelfde kwaliteitseisen moeten gelden voor alle decreten, ongeacht wie het initiatief ertoe neemt.

8 Besluit

40. Goede wetgeving is van groot maatschappelijk en strategisch belang voor Vlaanderen. Maar ons regelgevingsproces bevat te weinig mechanismen en waarborgen om die kwaliteitsvolle regelgeving ook voldoende tot stand te brengen. De noodzakelijke structurele verbetering van de kwaliteit van de wetgeving is enkel mogelijk door ingrepen in de manier waarop de regelgeving tot stand komt. Die moeten ervoor zorgen dat de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving een permanente, gedeelde zorg is in alle fasen van het regelgevingsproces. Prioritair zijn een regelgevingagenda invoeren, selectief witboeken gebruiken, regelgeving evalueren, consultaties verruimen, vroeger consulteren, binnen elk beleidsdomein de regelgevende capaciteit centraliseren, inspelen op Europa en een parlementaire (sub)commissie voor wetgevingsbeleid oprichten. Voor de meeste van die maatregelen liggen concrete voorstellen van de Kenniscel Wetsmatiging klaar voor implementatie. Maar in feite begint nu pas het echte werk: het verkrijgen van draagvlak en steun voor deze voorstellen, en die vervolgens uitvoeren. Hopelijk kan dit artikel daartoe bijdragen.

Eindnoten en referenties

¹ Yves Desmet, in De Morgen van 11 april 2003.

² Steunpunt ondernemerschap, ondernemingen en innovatie (2003). *Rapport over het concurrentievermogen van de Vlaamse economie*. Leuven, Steunpunt ondernemerschap, ondernemingen en innovatie (www.ondernemerschap.be).

³ Steunpunt ondernemerschap, ondernemingen en innovatie (2003), o.c. Zie tevens SERV (2003). SERA. Sociaal-economisch rapport 2003, Brussel, sociaal-economische raad van Vlaanderen.

⁴ World Economic Forum (2003). *Global Competitiveness Report 2002-2003*. Davos, World Economic Forum. In het jaarlijkse *World Competitiveness Yearbook* van de Zwitserse businessschool Institute for Management Development (IMD) zakte België dit jaar van de 18de naar de 25ste plaats op een lijst van 60 landen. België stond van 2000 tot en met 2003 steevast op een 18de of 19de plaats. Van de EU-15 scoren enkel Frankrijk, Spanje, Portugal, Griekenland en Italië slechter.

⁵ European Commission (2002). *Business Demography in Europe*, Observatory of European SMEs Report No. 5, Brussels.

⁶ Studies van onder meer de Europese Commissie, de OESO en het internationaal muntfonds wijzen op belangrijke kostenbesparingen, productiviteitsverbeteringen en economische groei die mogelijk zijn door betere regelgeving, zonder de doelstellingen van die regelgeving in het gedrang te brengen. Voor een overzicht en bespreking van enkele van die studies, zie bijvoorbeeld Galli Giampolo and Jacques Pelckmans (2003). *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 526 p.

⁷ Zie onder meer World Economic Forum (2003), o.c.

⁸ Het Global Competitiveness Report 2002-2003 van het Wereld Economisch Forum stelt bijvoorbeeld: "Against this somber backdrop, one cause for some optimism is the growing recognition that the rule of law and the existence of credible and efficient public institutions are essential prerequisites for sustainable economic development."

⁹ Cf. De Europese en GATT-regels betreffende directe en indirecte staatssteun, de 'Maastrichtnormen', de 'Europeanisering' van instrumenten van monetaire politiek (wisselkoers, budgetpolitiek, ...), ...

¹⁰ Zie terzake o.m. Van Humbeeck, Peter (2002). *Naar een industrieel beleid voor het milieu*. Technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart. Brussel, sociaal-economische raad van Vlaanderen.

¹¹ Een mogelijke, rationele verklaring daarvoor is dat we de voorbije decennia veel tijd en energie hebben gestoken in staatshervorming en oprichting van instellingen om in te spelen op nieuw toegekende bevoegdheden. Tijd en energie die andere landen hebben gebruikt voor de verbetering van de overheidsprestaties zelf. Cesar Cordova-Novion stelde in dat verband dat Vlaanderen moet evolueren 'from state builing to institutional building'.

¹² Laurens Cherchye and Wim Moesen (2003). *Institutional Infrastructure and Economic Performance: Levels versus Catching up and Frontier Shifts*. Leuven, Center for Economic Studies. En Moesen, Wim (2004). In *Leuvense Economische Standpunten* (te verschijnen).

¹³ In meer abstracte termen zijn de drie belangrijke drijfveren voor betere regelgeving concurrentievermogen, duurzame ontwikkeling en 'good governance'. Zie terzake bv. Löfstedt, R. (2004). *The swing of the Regulatory Pendulum in Europe*. Washington D.C., AIE-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

¹⁴ Op het Kafka Meldpunt, een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse, Federale, Brusselse en Waalse overheden, werden tussen 10 december 2003 en 31 maart 2004 meer dan 3800 meldingen van gebrekkige regelgeving ontvangen, of gemiddeld 33 per dag, van burgers, bedrijven, zelfstandigen, ambtenaren en organisaties.

¹⁵ Van Humbeeck, Peter (2000a). *Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Overzicht van de situatie in Vlaanderen*. Studiedag Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. Brussel, VIOM, 22 november 2000.

¹⁶ Dat heeft verschillende redenen. Ten eerste was de invalshoek dikwijls louter of vooral juridisch van aard. Er was weinig aandacht voor inhoudelijke aspecten zoals de economische, sociale, financiële, ecologische, administratieve en andere implicaties van de regelgeving. De aandacht voor de kwaliteit van de wet was niet integraal. Ten tweede waren de initiatieven om de regelgeving te verbeteren dikwijls kortstondig, eenmalig en ad hoc, met weinig structurele impact op langere termijn. De aandacht voor de kwaliteit van de wet was niet systematisch uitgebouwd. Er bestond geen samenhangend systeem van acties, taken, verantwoordelijkheden, instanties en procedures. Ten derde kwam de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving dikwijls te laat, op het moment dat de wetteksten politiek al definitief vorm hadden gekregen. Of ze werd toevertrouwd aan een of andere commissie of orgaan met weinig impact op het feitelijke besluitvormingsproces. De aandacht voor de kwaliteit van de wet was niet procesmatig verankerd. Daardoor was er onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de wet in vroege fasen van de besluitvorming en een te beperkte of onevenwichtige betrokkenheid van doelgroepen. Zie terzake Van Humbeeck, Peter (2000b). *Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen*. in Adams, M en P. Popelier (Ed.) *Wetsevaluatie*. Brugge, Die Keure.

¹⁷ Vlaamse regering (2000). *Algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels*. Nota aan de Vlaamse regering van 25.07.2000; Beslissing van de Vlaamse regering van 25.07.2000. Te raadplegen op

www.wetsmatiging.be. Dat algemeen kader was geïnspireerd op Van Humbeeck, Peter (1999). “Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving”. In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (VTOM), jg. 4, nr. 1, 1999, p. 9-19.

¹⁸ Die zijn raadpleegbaar op www.wetsmatiging.be.

¹⁹ Van Humbeeck, Peter (2000), o.c.

²⁰ Term afkomstig van OECD (1996). *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD. . Zie tevens Van Humbeeck, Peter (2001). “Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling”. In Van Humbeeck, Peter (red.) Themanummer Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (VTOM), jg. 6, nr. 4, 2001.

²¹ Voor enkele uitgewerkte voorbeelden van die parallellen, zie De Geest, Gerrit (2001). Juridisch-technische vereenvoudiging, codificatie en reguleringsmanagement. In Van Humbeeck, Peter (red.) Themanummer Wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, jg. 6, nr. 4, 2001.

²² Zie hierover in de context van overheidsmanagement tevens Bouckaert, G. en S. Vandeweyer (1999). *Kwaliteit in de overheid*. Brugge, Die Keure.

²³ Vlaamse regering (2000), o.c.

²⁴ Vlaamse regering (2001). Vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels. Organisatie van het reguleringsmanagement en oprichting van een "Kenniscel Reguleringsmanagement". Nota aan de Vlaamse regering van 07.09.2001. Beslissing van de Vlaamse regering van 14.09.2001. Raadpleegbaar op www.wetsmatiging.be.

²⁵ Vlaamse regering (2003). Kenmerken Goede Regelgeving. Nota aan de Vlaamse regering van 7.11.2003. Beslissing van de Vlaamse regering van 7.11.2003. Raadpleegbaar op www.wetsmatiging.be.

²⁶ De Geest, Gerrit, Boudewijn Bouckaert, Frans Haex, en Dirk Van Heuven (2001). *Kenniscel Reguleringsmanagement*. Eindrapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

²⁷ Zie het actieplan reguleringsmanagement 2002-2003 en het actieplan 2003-2004.

²⁸ Zie de voortgangsrapporten van 22.09.2000, 08.02.2002 en 18.07.2003. Beschikbaar op www.wetsmatiging.be

²⁹ Beslissing van de Vlaamse regering van 09.01.2004 inzake de evaluatie van topambtenaren over 2003 en de planning voor 2004.

³⁰ Cordova-Novion, Cesar and Scott Jacobs (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

³¹ Vlaamse regering (2003), o.c. Zie terzake ook de uitgebreide toelichting bij deze kenmerken in de Gids Kenmerken van goede regelgeving van de Kenniscel Wetsmatiging.

³² Voor de volledigheid wordt vermeld dat de doelmatigheidsanalyse die de Inspectie van Financiën vereist(e) een aantal van deze aspecten behandelt. Die doelmatigheidsanalyse wordt echter in de meeste beleidsdomeinen niet langer toegepast.

³³ In 2003 werd 57% van alle decreten en besluiten in een of andere versie voorgelegd aan de Kanselarij voor legistiek en taalkundig nazicht. In 2002 bedroeg het percentage 58%. M.a.w. 2 op 5 decreten of besluiten kregen geen legistiek en taalkundig advies.

³⁴ Dit wordt treffend geïllustreerd door beslissingen van de Vlaamse regering waarin “de minister wordt gemachtigd advies te vragen aan (naam van de bevoegde adviesraden)” en tegelijk “wordt gemachtigd advies te vragen aan de Raad van State, voor zover de opmerkingen van de adviesraden geen aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen van de ontwerp teksten”. Hierdoor vallen, om de procedure te verkorten, de 1^e en 2^e principiële goedkeuring samen en zal men uiteraard nog minder geneigd zijn om rekening te houden met de opmerkingen van adviesraden.

³⁵ De analyse en voorstellen betreffen de regelgeving die door de uitvoerende macht wordt voorbereid (ontwerpen van decreet, uitvoeringsbesluiten). Daarnaast kunnen volksvertegenwoordigers voorstellen van decreet indienen in het parlement. De voorzitter van het Vlaams parlement wees onlangs nog bij de afsluiting van de legislatuur op het grote aantal decreetsvoorstellen dat was ingediend. Dit is inderdaad een aanwijzing voor de eigen dynamiek die in het Vlaams parlement aanwezig is. Maar de realiteit is ook dat een aantal belangrijke decreten zijn voorbereid in de administratie of op de kabinetten, en uiteindelijk niet werden ingediend als ontwerpen van decreet maar als voorstellen van decreet om de procedure te omzeilen. Want voor voorstellen van decreet zijn er bijna geen vereisten of kwaliteitswaarborgen in de procedure voorzien. Dat is een groot risico. Ook voor voorstellen van decreet zouden dus best kwaliteitswaarborgen worden uitgewerkt.

³⁶ Zie terzake o.m. OECD (2001). *Flag Ship Report on Regulatory Quality*. PUMA/REG(2001)1. Paris, OECD.

³⁷ De verspreiding binnen de Vlaamse overheid van regeringsdocumenten, waaronder regelgeving in opmaak (voorontwerpen van decreet, ontwerpbesluiten, ...) wordt geregeld door de omzendbrief VR 95/33 van 20 juni 1995 en door het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering. Daarin wordt het vertrouwelijk karakter van deze stukken beklemtoond. De secretarissen-generaal van de zes departementen worden door de secretarie van de Vlaamse regering in kennis gesteld van die documenten en beslissingen, voor zover zijn diensten rechtstreeks bevoegd of betrokken zijn bij de inhoud van het document

of de beslissing. Zij staan vervolgens in voor de verdere verspreiding binnen hun departement. Indien een ambtenaar de tekst van een voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit wenst, moet die dat (gemotiveerd) aanvragen bij de secretaris-generaal van zijn departement. Beschikt die secretaris-generaal niet over dat document, dan moet die het op zijn beurt (gemotiveerd) aanvragen bij de secretaris van de Vlaamse regering. De verspreiding van die documenten gebeurt bovendien op papier, niet elektronisch.

³⁸ Vanuit de praktijk kan worden vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een betere toegang tot regelgeving in opmaak. Zo contacteren personen en instanties, met inbegrip van Vlaamse ambtenaren (!), niet zelden adviesraden zoals de SERV om snel en efficiënt op te hoogte te geraken van nieuwe ontwerpregelgeving. Organisaties zoals de MiNa-raad en de VREG spelen actief in op deze vraag door op hun website de teksten van ontwerpregelgeving ter beschikking te stellen van het brede publiek. In de realiteit wordt ontwerpregelgeving, formeel ‘vertrouwelijke informatie’ in opmaak verspreid op informele wijze door de politieke en administratieve overheden zelf, of door de adviesinstanties aan hun leden-organisaties en derden (bv. in het kader van hoorzittingen), en van daaruit opnieuw aan andere actoren. In een aantal gevallen wordt regelgeving in opmaak zelfs actief verspreid door adviesinstanties en andere organisaties (cf. de website van de MiNa-Raad, van de VREG, ...).

³⁹ Hoewel in het kader van de regels betreffende openbaarheid van bestuur een voorontwerp van decreet of ontwerpbesluit openbaar is. In de realiteit wordt regelgeving in opmaak verspreid op informele wijze door de politieke en administratieve overheden zelf, of door de adviesinstanties aan hun leden-organisaties en derden (bv. in het kader van hoorzittingen), en van daaruit opnieuw aan andere actoren.

⁴⁰ OECD (2000). *Capacities to Produce high Quality Regulations*. The OECD Regulatory Indicators Questionnaire. PUMA/REG(2000)5. Paris, OECD.

⁴¹ Het register kan ook worden gebruikt als basis voor het uittekenen van een effectief en gedifferentieerd beleid van consultatie en inspraak en voor de selectie van ontwerpregelgeving voor de zware RIA.

⁴² Kenniscel Wetsmatiging (2003). *Nota register regelgeving in opmaak*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

⁴³ Popelier wijst erop dat onderbouwing niet alleen wenselijk is. Een goede wetenschappelijke onderbouwing is ook een juridische plicht, die volgt uit de rechtspraak. Zie Popelier, Patricia (2004). “Tien stellingen over wetsevaluatie”. In *Het Vlaamse parlement in de 21^e eeuw*. Brussel, Vlaams Parlement.

⁴⁴ RIA kadert dus in de rationalisering van het wetgevingsproces door de besluitvorming zoveel mogelijk te laten steunen op een verzameling van gegevens en wetenschappelijke analyses. Zie terzake tevens Popelier (2004), o.c.

⁴⁵ Voor meer achtergrond bij de motieven voor RIA, zie Kenniscel Wetsmatiging (2004a). *RIA consultatienota*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

⁴⁶ Een beschrijving en evaluatie daarvan is terug te vinden in Kenniscel Wetsmatiging (2004b). *RIA-systemen in andere landen*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

⁴⁷ Zie de RIA consultatienota, o.c. en IALE, Institute for Applied Law and Economics (2004). *De ontwikkeling van het instrumentarium voor de reguleringssimpactanalyse*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging. Over dat voorstel heeft de Kenniscel Wetsmatiging een consultatie georganiseerd. Uit de ontvangen reacties blijkt grote steun voor de invoering van een systeem van reguleringssimpactanalyse in Vlaanderen. Die steun komt zowel van ambtenaren als van personen en organisaties buiten de overheid, waaronder de SERV. Zie Kenniscel Wetsmatiging (2004c). *Verslag van de ontvangen reacties op de RIA consultatienota*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

⁴⁸ Cordova-Novion (2004), o.c.

⁴⁹ Consultatie verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen. Het bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert. Het laat toe de kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten. Het kan tot slot leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen. Hierdoor krijgen vormen van zelfregulering door de doelgroepen meer kans, en ontstaat een forum om ook andere problemen aan te kaarten.

⁵⁰ Zie de handleiding “participatieve methoden” die is opgemaakt in opdracht van de Koning Boudewijn Stichting en het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek. De handleiding is beschikbaar op www.viwtb.be.

⁵¹ Zie hierover Cordova-Novion (2004), o.c.

⁵² Terminologie en definiëring ontleend aan Steurs, Geert, Katrien Rommens en Etienne Rummens (2004). *Blauwdruk Integraal Reguleringsmanagement*. Ontwerprapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

⁵³ In een aantal beleidsdomeinen zoals leefmilieu en onderwijs is dat reeds voorzien in de toekomstige BBB-structuur.

⁵⁴ o.a. de RIA-coördinatoren zouden daarvan deel moeten uitmaken.

⁵⁵ Kenniscel Wetsmatiging (2004). *Handleiding Integraal Reguleringsmanagement voor leidende ambtenaren*. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging (te verschijnen).

⁵⁶ Van Humbeeck (1999), Popelier (2004), Cordova-Novion (2004), ...