

BETERE REGELGEVING DOOR INSPRAAK EN PARTICIPATIE: HOE EN WAAROM?

Peter Van Humbeeck (*)

maart 2006
(te verschijnen in *LINK*)

*Een transparant regelgevingsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie is een van de centrale pijlers voor “betere regelgeving”. Die idee sluit naadloos aan bij het klemtoon die **spirit** legt op inspraak, participatie en de burger als coproducent van het beleid.*

Maar qua waarborgen voor transparantie in het regelgevingsproces hinkt Vlaanderen ver achterop in vergelijking met de best presterende landen. Het is de pijler waar we het minst vooruitgang boeken. Dit artikel behandelt het hoe en waarom van betere regelgeving, en in het bijzonder van betere regelgeving door meer transparantie.

Belang van goede wetgeving

Wetgeving is hetgeen politici overwegend gebruiken om regeerakkoorden te realiseren, beloftes waar te maken en maatschappelijke vragen op te lossen. En wetgeving werkt in veel gevallen. Belangrijke realisaties op het vlak van bijvoorbeeld volksgezondheid, veiligheid, leefmilieu en sociaal-economisch welzijn zijn te danken aan wetgeving. Ook in de toekomst zal wetgeving een essentieel instrument blijven om maatschappelijk-politieke doelstellingen te realiseren.

Tegelijk bestaat grote bezorgdheid over de kwaliteit van onze regelgeving. Die is in veel gevallen niet goed¹. En het zijn lang niet alleen wetgevingspuristen die daarover klagen, maar ook burgers, organisaties en bedrijven, zelfs ambtenaren en politici. Want wanneer wetgeving slecht ontworpen of veel te complex is, kunnen de kosten om de wetgeving te kennen, uit te voeren, na te leven en te handhaven hoog oplopen. En dat zonder dat de doelstellingen die de wetgeving beoogde worden gerealiseerd. Samen met de omvang van de regelgeving en de veelvuldige wijzigingen zorgt dat op sommige terreinen voor een ‘ondoordringbaar oerwoud’ van regels en voor een slechte uitvoering en naleving. Dit tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en voedt mee de kloof tussen burger en politiek.

Onnodig hoge kosten voor de uitvoering, naleving en handhaving van regelgeving betekenen ook dat die middelen niet beschikbaar zijn voor andere doeleinden. Een slechte wetgevingskwaliteit kan dan leiden tot een verlaagde economische groei en werkgelegenheidscreatie, tot barrières voor innovaties en structurele veranderingen, tot gemiste kansen op verdergaande milieuverbeteringen enzovoort. Onnodig dure en complexe regelgeving heeft ook voor de hand liggende negatieve sociale effecten.

Wetgevingsbeleid in Vlaanderen

Doet Vlaanderen dan geen inspanningen om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren? Toch wel. Vlaanderen heeft op korte tijd zelfs aansluiting gevonden bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om een wetgevingsbeleid uit te bouwen. In enkele jaren zijn we geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar “betere regelgeving” bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie, met een daarvoor expliciet bevoegde minister, parlementaire commissie en centrale ambtelijke kenniscel. Het discours verschuift terecht van ‘deregulering’ (‘minder regels en minder overheid’) naar ‘reguleringsmanagement’ (‘beter reguleren en betere regelgeving maken’), en van een projectgebonden aanpak (ex post, ad hoc) naar een ‘governance’ benadering (klemtoon op ex ante, processen, structuren, organisatie, transparantie, verantwoording, ...).

De lijst van realisaties van de afgelopen vijf jaar is bovendien indrukwekkendⁱ. De belangrijkste realisatie is zonder twijfel de invoering vanaf 1 januari 2005 van RIA of reguleringsimpactanalyse. Voor bijna alle decreten en besluiten die de Vlaamse regering uitwerkt moet er vanaf die datum een RIA plaatsvinden. RIA is de verantwoordelijkheid van elk individueel beleidsdomein, en moet onderdeel uitmaken van de beleidsvoorbereiding en motivering van de voorgenomen regelgeving. Uiteindelijk moet de impactanalyse resulteren in een RIA-document dat aangeeft waarom er voor een bepaalde regeling is gekozen, in het licht van het beoogde doel, van de verwachte effecten ervan in vergelijking met mogelijke alternatieven, en van de resultaten van de consultaties die hebben plaatsgevonden. Daarnaast moet in de RIA ook worden ingegaan op de manier waarop de uitvoering, handhaving, monitoring en latere evaluatie van de gekozen regeling zullen gebeuren.

Zo'n RIA-systeem bestaat vandaag in de meeste westerse landen in één of andere vorm. Dat is geen toeval. De ervaring wijst uit dat wanneer RIA goed functioneert, RIA een onvervangbare bijdrage levert aan de kwaliteit van de regelgeving. Het gaat om een beproefde methode die gericht is op (a) een betere *onderbouwing* van voorgenomen regelgeving en op het overwegen van alternatieven voor traditionele regelgeving in een vroeg stadium; (b) meer *transparantie*, zodat de communicatie tussen overheid en burger, de mogelijkheden voor consultatie en de motivering van regelgeving verbeteren; en (c) meer *interbestuurlijke samenwerking*, zodat overheden bij de opmaak van regelgeving over de grenzen van het eigen beleidsdomein nagaan wat de positieve en negatieve effecten zijn voor andere relevante beleidsdomeinen.

Maar er is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Het is integendeel hard nodig om het wetgevingsbeleid verder te versterken. De vraag is immers niet of de kwaliteit van de bestaande en nieuwe wetgeving in Vlaanderen geleidelijk aan verbetert, maar of ze voldoende en voldoende snel verbetert. De *behoefte* aan goede regelgeving neemt immers toe. Kwaliteitsvolle regelgeving is steeds meer van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Vlaanderen heeft hier duidelijk een concurrentienadeelⁱⁱⁱ.

Consultatie en participatie als instrumenten voor betere regelgeving

Wat kan of moet er prioritair gebeuren om de kwaliteit van onze regelgeving te verbeteren? Het allerbelangrijkste is ons inziens een aanpassing van de overheersende beleidscultuur en wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Vandaag primeert de snelheid van de politieke besluitvorming duidelijk boven de kwaliteit van de regelgeving. Het is bekend dat beleidsmakers de "checks and balances" in het regelgevingsproces dikwijls zien als overbodige, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan. De regelgevingsprocedure wordt dan ook meer dan eens omzeild (maar liefst één op drie regelgevingsdossiers blijken via spoedprocedures bij adviesraden, Raad van State en Parlement te verlopen; van de aangenomen voorstellen van decreet zijn naar schatting de helft vermomde ontwerpen; ...). Dat is uiteraard nefast voor de wetgevingskwaliteit. Het vertaalt zich in een verlenging van de *feitelijke duur* van het regelgevingsproces: een 'eenvoudige en korte' procedure laat misschien wel toe om sneller regelgeving in het Belgisch Staatsblad te krijgen, maar het kan langer duren vooraleer er ook op het terrein een stabiele, rechtszekere en doeltreffende regeling is. Getuigen daarvan zijn de grote aantallen reparatiewetgeving die we in Vlaanderen kennen en de grote aantallen regels met terugwerkende kracht.

Een ander probleem is dat topmensen binnen de ministeriële kabinetten en in de administratie over het algemeen nog onvoldoende het belang van kwaliteitsvolle regelgeving en van een goed regelgevingsproces uitdragen. Zij geven daardoor weinig of geen stimulansen aan hun medewerkers om daar écht werk van te maken. Voor RIA dreigen we in Vlaanderen zelfs in een

vicieuze cirkel of “self fulfilling prophecy” te geraken: sommige beleidsmakers geloven niet in de meerwaarde van RIA, en willen dus niet dat hun medewerkers er werk van maken, waardoor de RIA's pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben...

Die beleidscultuur veranderen is niet evident. Maar het is wel absoluut noodzakelijk. Het vergt een aanpak waarin verschillende actoren zoals regering, parlement, ambtenaren en politieke partijen maar ook adviesraden, doelgroepen, burgers media, rechtscolleges en academici (“countervailing powers”) worden geresponsabiliseerd en een rol als promotor van goede regelgeving kunnen opnemen.

Een belangrijke invalshoek om daarin te slagen is de versterking van de transparantie en inspraakmogelijkheden tijdens de opmaak van regelgeving. Meer publieke informatie over de regelgeving die gepland en in opmaak is en meer mogelijkheden om vroegtijdig suggesties voor verbetering te formuleren, verbeteren de kwaliteit van de beslissingen en zorgen voor draagvlak. Dat vertaalt zich tevens in een vlottere uitvoering en minder behoefte aan reparatiewetgeving. Transparantie is om die redenen, naast RIA, in veel landen en op Europees niveau de tweede centrale pijler voor “better regulation”.

Knelpunten in het Vlaamse regelgevingsproces

Als we de situatie in Vlaanderen vergelijken met de internationale beste praktijken, blijkt net *transparantie* het onderdeel van een goed wetgevingsbeleid is waar Vlaanderen het meest achterop hinkt.

Ten eerste komt in Vlaanderen bijna 90% van de regelgeving tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Want voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie (terwijl besluiten inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten). De verplichte raadpleging van adviesraden beperkt zich momenteel grotendeels tot decreten, Vandaag is het dus mogelijk, zelfs zonder af te wijken van de formele regelgevingsprocedure, om regelgeving te maken die enkel en alleen binnen de overheid is besproken en voorbereid. Vanuit moderne opvattingen over goed bestuur is dat niet meer van deze tijd.

Een tweede knelpunt is dat formele consultaties, als ze gebeuren, niet altijd op de meest geschikte manier gebeuren. Ze zijn dikwijls beperkt zijn tot adviesraden. Dat is niet nodig. Er zijn veel andere manieren om te consulteren (openbare onderzoeken, focusgroepen, toetspanels, hoorzittingen, enzovoort). De mogelijkheden daarvan zijn in Vlaanderen onderbenut. Waar ze al worden gebruikt, missen die nieuwe vormen van consultatie dikwijls de nodige richtlijnen of waarborgen zodat ze niet altijd op een efficiënte transparante en evenwichtige manier plaatsvinden. Het kan dan gemakkelijk leiden tot ‘regulatory capture’. Ook de consultatie van adviesraden verloopt vandaag niet optimaal. Zij worden dikwijls geconfronteerd met zeer korte adviestermijnen en zijn periodiek overbelast door een gebrek aan planning van de regelgevingsagenda. Er is ook een gebrek aan feedback en motivering na de fase van consultaties en advisering.

Ten derde komt consultatie vandaag dikwijls te laat in het proces. Adviesraden bijvoorbeeld worden pas geraadpleegd na de 1^e principiële goedkeuring van een dossier door Vlaamse regering. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt echter vóór die 1^e principiële goedkeuring. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden en in een latere fase niet zelden reparatiewetgeving nodig is. Ook andere vormen van consultatie en RIA's gebeuren niet zelden pas nadat er al een uitgewerkte regelgevende tekst is. Het Vlaams Parlement wordt

eveneens pas helemaal op het einde van de procedure voor het eerst betrokken... Dat alles zorgt niet alleen voor een verspilling van mensen en middelen, maar het creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming.

Een laatste knelpunt is dat het regelgevingsproces zelfs binnen de overheid zelf heel gesloten is. Vandaag is er gewoonweg niemand die een volledig zicht op de regelgeving die in Vlaanderen in opmaak is. Men weet van mekaar niet waarmee men bezig is, of in elk geval pas in een heel late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor bespreking in interkabinettenwerkgroep wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk.

Voorstellen om de het Vlaamse regelgevingsproces te versterken

Een basisvoorstel om de transparantie te versterken, is de invoering van een *regelgevingagenda* en van een *register van regelgeving in opmaak*. Een regelgevingsagenda is een lijst, die regelmatig wordt geactualiseerd, van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving waaraan de verschillende ministers/ministeries op een bepaald moment werken. Een register regelgeving in opmaak vormt daarop een aanvulling en bevat de ontwerp teksten zelf van de voorgenomen regelgeving. Die kunnen (al dan niet selectief) beschikbaar worden gesteld van andere overheidsdiensten en geïnteresseerde doelgroepen en burgers, met de mogelijkheid om daarop te reageren en suggesties voor verbetering te formuleren. Zo'n 'notice and comment' procedure wordt, zoals in andere landen vaak het geval is, best georganiseerd rond een (ontwerp) RIA. Een RIA beoogt immers in mensentaal de aanleiding, het doel en de effecten van een voorgenomen regelgeving (in vergelijking met alternatieven) uit te leggen, en is daardoor in vele gevallen beter geschikt voor consultatie dan de wettekst zelf.

In het Vlaams regeerakkoord is de idee van een regelgevingsagenda overgenomen. Ook RIA wordt vermeld (net zoals in het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams parlement). Maar een regelgevingsagenda of -register is er vandaag nog niet. RIA is intussen wel ingevoerd, maar de kwaliteit van veel uitgevoerde RIA's laat sterk te wensen over. RIA blijft ook nog te veel een overheidsinterne aangelegenheid. De mogelijkheden die RIA biedt voor het versterken van consultatieprocessen zijn onderbenut. Zoals in andere landen gebeurt, zouden alle ontwerp RIA's en alle finale RIA's actief openbaar moeten zijn op een of meer centrale RIA-websites. Ook de rol van het Parlement terzake moet worden beklemtoond. Een goede RIA vergroot immers het inzicht in de doelstellingen, impact en voor- en nadelen van de ingediende regelgeving. Daardoor vergemakkelijkt het parlementaire werk.

Een tweede voorstel is het selectief gebruik van *witboeken* of *conceptnota's* voor belangrijke nieuwe regelgeving. Die zijn bedoeld om voorafgaand aan de redactie van de regelgeving reeds een eerste politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving.

Het Vlaamse regeerakkoord en het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams parlement vermelden de introductie van witboeken en het gebruik van visieteksten. In de praktijk merken we inderdaad dat Vlaamse ministers meer en meer gebruik maken van conceptnota's voor belangrijke nieuwe regelgeving. Er wordt echter aan elke minister overgelaten om daarover te beslissen. Er zijn geen afspraken om dat op een consistente manier te doen. De conceptnota's lijken bovendien vooral te worden gebruikt om het politiek overleg te voeren, en minder om stakeholders te consulteren.

Een derde voorstel is om *consultaties te verruimen*, en ze niet noodzakelijk te beperken tot de adviesraden, zodat ook andere consultatiemechanismen een plaats kunnen krijgen en minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen rechtstreeks aan bod kunnen komen.

Hierover zijn in het regeerakkoord geen engagementen opgenomen. In de praktijk wordt wel (ad hoc) met internetconsultaties van het brede publiek een voorzichtige start genomen en zijn er enkele voorbeelden van nieuwe participatietechnieken die worden toegepast. Dat is positief maar niet voldoende. Bovendien zijn er de onopgeloste problemen met de bestaande consultatieprocedures, waaronder de soms te korte adviestermijnen, consultaties tijdens vakantieperiodes, weinig transparant of evenwichtig doelgroepenoverleg enzovoort. We pleiten dan ook voor een echt *Vlaams consultatiebeleid*. Een goed vertrekpunt daarvoor zijn de 'Code of Practice on Consultation' en de bijbehorende handleidingen in het Verenigd Koninkrijk. Naast richtlijnen en regels zijn er in het Verenigd Koninkrijk tevens "consultation co-ordinators" per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties, maken de departementen een jaarverslag over hun consultatiepraktijk op, enzovoort.

Een vierde aanbeveling is om vroeger te consulteren, voor de 1^e principiële goedkeuring van een dossier door de Vlaamse Regering en niet nadien wanneer de politieke beslissingen al zijn genomen en compromissen zijn gesloten.

Dat voorstel is een van onze weinige aanbevelingen die het Vlaams regeerakkoord *niet* hebben gehaald. Blijkbaar is dit voorstel controversieel. Dat is enigszins vreemd omdat in veel andere landen consultaties plaatsvinden in de voorbereidingsfase van de regelgeving, voorafgaand aan de politieke besluitvorming. Bovendien zijn adviesraden zelf vragende partij omdat dat de effectiviteit en de efficiëntie van de inspraakprocedures vergroot. Vroeger consulteren kan niet alleen de kwaliteit van de beslissingen ten goede komen, maar ook zorgen voor kortere doorlooptijden. Een dossier moet immers nog maar twee keer op de Vlaamse regering worden geagendeerd en de kans op politieke conflicten tussen regeringspartijen vermindert.

Besluit

Een transparant regelgevingsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie is een van de centrale pijlers voor "betere regelgeving". Maar qua waarborgen voor transparantie in het regelgevingsproces hinkt Vlaanderen ver achterop in vergelijking met de best presterende landen. Het is de pijler waar we het minst vooruitgang boeken.

Dat heeft niet te maken met een gebrek aan mogelijkheden of instrumenten. Die bestaan en zijn in dit artikel toegelicht. Daar zit dus niet het probleem. Het belangrijkste probleem is dat beleidsmakers die instrumenten veelal zien als extra, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan. Terwijl consultatie en participatie essentiële onderdelen zouden moeten zijn van elk besluitvormingsproces.

In de beginselverklaring van *spirit* staan daarover mooie principes: "Voor ons moet de mondige en vrije burger in de mate van het mogelijke het beleid mee vormgeven; hij wordt co-producent en niet louter onderdaan of klant. Het is een uitdaging voor de democratie om de instrumenten van politieke participatie te herdenken met als doel de mensen intenser bij het maatschappelijk debat te betrekken. (...) Daarenboven pleiten wij voor (...) alle mogelijke bestaande en komende technieken die maximale inspraak en politieke betrokkenheid van alle burgers verzoenen met een doelmatig en doorzichtig bestuur."

We hopen met dit artikel een bijdrage te kunnen leveren aan de verdere operationalisering van die ideeën. Het is hard nodig. Voor de kwaliteit van onze wetgeving. En uiteindelijk voor de kwaliteit van onze samenleving.

(*) Peter Van Humbeeck is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij is tevens als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centre for Advanced Studies in Law and Economics (CASLE) van de Universiteit Gent en is bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW). Dit artikel is geschreven ten persoonlijke titel. Het is gebaseerd op een meer uitgebreide analyse die u kunt terugvinden in Van Humbeeck, Peter (2006). *Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving*, in Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (ed.). *Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure*.

ⁱ Een onverdachte bron zoals het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving publiceerde eind 2005 nog een omvangrijke lijst van markante voorbeelden van slechte regelgeving. Zie www.centrumwetgeving.be.

ⁱⁱ Zie www.wetsmatiging.be

ⁱⁱⁱ Dat blijkt uit de internationale rankings van landen. Daarin dalen we keer op keer op de ladder. In de ranking van het World Economic Forum bijvoorbeeld bevonden we ons in 2000 nog op de 16^e plaats, maar zijn we nu al gezakt naar de 31^e plaats. Waarom? Omdat we slecht scoren voor kwaliteit van de overheid en kwaliteit van onze wetgeving. Voor de ranking wordt gebruik gemaakt van een 300-tal indicatoren; 200 daarvan zijn statistische en 100 worden gehaald uit enquêtes bij bedrijfsleiders. Vooral die enquêtes halen ons onderuit. Het bedrijfsleven begrijpt bijvoorbeeld niet dat een wet bij ons met terugwerkende kracht kan ingaan of waarom wetgeving zo dikwijls wordt aangepast...