

De kwaliteit van de meeste Vlaamse regelgeving is niet goed. Dat heeft structurele oorzaken waartegen projecten gericht op het verminderen van de administratieve lasten tekort schieten. Een twintigtal professoren en experts pleit voor een meer doortastende aanpak. Dat is van strategisch belang, zowel voor de Vlaamse economie als voor de realisatie van allerhande maatschappelijke doelstellingen, zo stellen ze in een oproep aan Vlaamse politici.

Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving

Vanaf de jaren zestig heeft Vlaanderen een snelle economische ontwikkeling gekend, mede dankzij de vele buitenlandse ondernemingen die werden aangetrokken door de centrale ligging van Vlaanderen in Europa. De laatste jaren verliest Vlaanderen echter aan economische dynamiek, zeker in vergelijking met Europese groeiregio's.

Om deze structureel ongunstige economische evolutie te keren, binnen een context van duurzame ontwikkeling waarbij tegelijk het leefmilieu wordt ontzien en een hoge graad van sociale bescherming wordt geboden, is een drievoudige strategie noodzakelijk. Ten eerste moet de macro-economische stabiliteit worden verzekerd. Ten tweede moet innovatie worden gestimuleerd. Ten derde moet de kwaliteit van overheidsbestuur en regelgeving verbeteren.

Door de globalisering van de economie en door de economische en monetaire eenmaking in Europa, hebben we nog weinig invloed op de eerste pijler. Over de tweede pijler groeit in Vlaanderen stilaan het politieke bewustzijn en draagvlak voor een nieuwe generatie maatregelen. Dat is veel minder het geval voor de derde pijler.

Ten onrechte. We hebben vandaag in Vlaanderen te weinig goede regelgeving. Daarover klagen burgers, bedrijven, rechters, zelfs ambtenaren en politici. Er wordt veel gereguleerd met weinig samenhang, er zijn veel administratieve formaliteiten en procedures, de nalevingskosten voor burgers, ondernemingen of lokale besturen zijn hoog. 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 rechtscollèges omdat ze niet strookt met elementaire rechtsbeginselen of hogere rechtsregels.

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.

De tijd dringt. 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 de reglementering gecompenseerd. 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.

Met een paar goedkope, gerichte maatregelen kan al veel worden bereikt:

1. Een regelgevingagenda invoeren. Op dit ogenblik heeft niemand in Vlaanderen een volledig zicht op de regelgeving die op een bepaald ogenblik in opmaak is. Dat gebrek aan programmering beperkt de mogelijkheden voor afstemming en samenwerking, en zorgt voor flessenhalzen bij de opmaak, advisering en besluitvorming van regelgeving. De invoering van een regelgevingagenda kan dat probleem verhelpen. Een regelgevingagenda is een publiek raadpleegbare lijst van voorgenomen regelgeving die continu wordt geactualiseerd, en die kan worden gekoppeld aan een meerjaren programmering die samengaat met de termijn van een legislatuur.

2. Selectief witboeken gebruiken. Voor belangrijke nieuwe regelgeving is het gebruik van witboeken wenselijk. Een witboek is een conceptnota bedoeld om, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving zelf, reeds een eerste politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving. Op het eerste gezicht zal dat meer werk inhouden en zorgen voor een langere doorlooptijd. Die tijd zal echter teruggewonnen worden bij het ontwerp en de goedkeuring van de regelgeving zelf. Maar vooral kan er substantieel betere regelgeving door worden gerealiseerd.

3. *Regelgeving evalueren.* In een democratie wordt regelgeving tot stand gebracht en verantwoord op basis van een gestructureerde belangenafweging. In het arrest Hatton – over geluidsoverlast veroorzaakt door nachtvluchten – stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de besluitvormingsprocedure daartoe garanties moet bevatten. Reguleringssimpactanalyse is daarvoor een beproefde methode. Het omvat een gestructureerde voorafgaande analyse van de beoogde doelstellingen en de verwachte effecten (economisch, ecologisch, sociaal) van voorgenomen regelgeving in vergelijking met alternatieven. Het regelgevend werk houdt niet op eens rechtsregels tot stand zijn gebracht. Zij moeten worden uitgevoerd en toegepast. Naast impactanalyse is wetsevaluatie nodig om na te gaan of regelgeving haar doelstellingen wel bereikt en geen onverwachte neveneffecten creëert, en om wetgeving up to date te houden.

4. *Consultaties verruimen.* Consultatie van belanghebbenden is een belangrijk instrument voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Die consultatie moet ruim gebeuren, zodat ook minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen aan bod komen, en moet dus niet worden beperkt tot de adviesraden. Een middel daarvoor is de invoering van een register ‘regelgeving in opmaak’. Zo’n register stelt de ontwerp teksten van toekomstige regelgeving via het internet beschikbaar aan andere overheidsdiensten en geïnteresseerde doelgroepen en burgers, met de mogelijkheid om daarop te reageren en suggesties voor verbetering te formuleren.

5. *Vroeger consulteren.* De consultatie, onder andere van adviesraden, komt vandaag te laat in het regelgevingsproces, na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering, op een moment dat de politieke beslissingen zijn genomen en compromissen zijn gesloten. Dat is een verspilling van mensen en middelen, en creëert een permanente conflictsfeer en vertraging in de besluitvorming. Consultaties en raadplegingen van adviesraden zouden vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering moeten plaatsvinden, 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).

6. *Binnen elk beleidsdomein, de regelgevende capaciteit centraliseren.* In de meeste gevallen gebeurt de opmaak van regelgeving vandaag door kabinetsmedewerkers en ambtenaren die juridisch en legistiek weinig onderlegd zijn. De opmaak van regelgeving is ook versnipperd over een zeer groot aantal personen, wat opleiding, coördinatie en overleg bemoeilijkt en ertoe leidt dat niemand goede regelgeving als essentieel resultaatgebied heeft. Binnen elk beleidsdomein is een centrale cel nodig die ‘goede regelgeving’ als een unieke focus heeft. Dat laat toe de nodige deskundigheid en ervaring uit te bouwen en de opmaak van regelgeving professioneel aan te pakken.

7. *Inspelen op Europa.* 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.

8. *Een parlementaire (sub)commissie voor wetgevingsbeleid oprichten.* 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.

Onze analyse is niet nieuw. Onze voorstellen zijn ook niet origineel. Maar de vaststelling blijft dat in Vlaanderen een goed georganiseerd regelgevingproces onbestaande is. Goede wetgeving is echter té belangrijk om aan het toeval over te laten. Wij zoeken dan ook politici 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.

Patricia Popelier, Prof.
Faculteit Rechten
Universiteit Antwerpen

Peter Van Humbeeck
Voormalig adviseur reguleringsmanagement bij het
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Boudewijn Bouckaert, Prof.
Voorzitter Vakgroep Grondslagen en geschiedenis
van het recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Hubert Bocken, Prof.
Voorzitter Vakgroep burgerlijk recht, Faculteit
Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Peter Bursens, Prof.
Departement Politieke Wetenschappen, Faculteit
Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

Marc De Clercq, Prof.
Vakgroep algemene economie, Faculteit economie
en bedrijfskunde
Universiteit Gent

Gerrit De Geest, Prof.
Voorzitter van de European Association of Law and
Economics, Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent, Universiteit Utrecht

Dirk Heremans, Prof.
Centrum voor Economische Studiën, Faculteit
Economische en Toegepaste Economische
Wetenschappen en Faculteit Rechtsgeleerdheid
KULeuven

Luc Lavrysen, Prof.
Directeur, Centrum voor Milieurecht, Faculteit
Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Pieter Leroy, Prof.
Departement politieke wetenschappen
Universiteit Nijmegen

Ilse Loots, Prof.
Departement sociologie, Faculteit Politieke en
Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

Frank Maes, Prof.
Vakgroep internationaal publiekrecht, , Faculteit
rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent

Wim Moesen, Prof.
Centrum voor Economische Studiën, Faculteit
Economische en Toegepaste Economische
Wetenschappen
KULeuven

Stef Proost, Prof.
Centrum voor Economische Studiën, Faculteit
Economische en Toegepaste Economische
Wetenschappen
KULeuven

Wim Rasschaert
Afdeling Publiekrecht, Faculteit rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Frankie Schram
Afdeling Publiekrecht, Faculteit rechtsgeleerdheid,
KULeuven en Faculteit Politieke en Sociale
Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

Leo Sleuwaegen, Prof.
Centrum voor Toegepast Economisch Onderzoek,
Faculteit Economische en Toegepaste Economische
Wetenschappen
KULeuven

Henri Swennen, Prof.
Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

Koen Van Aeken
Departement sociologie, Faculteit Politieke en
Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

Jeroen Van Nieuwenhoven
Instituut voor Constitutioneel Recht, Faculteit
rechtsgeleerdheid, KULeuven

Aviel Verbruggen, Prof.
Departement Milieu, technologie en
technologiemanagement, Faculteit Toegepaste
Economische Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

Jef Vuchelen, Prof.
Afdeling Econometrie en Macro-Economische
Studies, Faculteit Economische, Sociale en Politiek
Wetenschappen
Vrije Universiteit Brussel

Luc Wintgens, Prof.
Directeur Centrum voor Wetgeving, Regulering en
Legisprudentie, Faculteit Rechten
K.U. Brussel