



Betere regelgeving in Vlaanderen: *quo vadis?*

2017

1

Deze bijdrage bespreekt de belangrijkste uitdagingen voor het Vlaamse wetgevingsbeleid. Op korte termijn liggen die in (1) het 'nudgen' van beleidsmakers, (2) een andere rolinvulling van politici en kabinetten en (3) een herijking van het Vlaams wetgevingsbeleid met het oog op een betere onderbouwing van beslissingen, betere consultaties en een grotere transparantie van beleids- en regelgevingsprocessen. Recente ontwikkelingen binnen de regering, het Parlement en de administratie stemmen hoopvol na de relatieve stilstand in het Vlaamse wetgevingsbeleid de laatste tien jaar. De komende weken worden cruciaal in de aanloop naar een witboek bestuur en een Vlaams bestuursdecreet. Op langere termijn zijn er enkele maatschappelijke ontwikkelingen die disruptief kunnen zijn voor de manier waarop wetgeving thans wordt gemaakt en gebruikt: de vraag naar meer cocreatie en coproductie, de vraag naar het uittesten van nieuwe wettelijke regels op kleine schaal vooraleer ze breed uit te rollen, de vraag om regelgeving sneller aan te passen en toekomstbestendiger te maken zodat die gelijke tred houdt met de snelle ontwikkelingen in de samenleving en last but not least de digitalisering die ook voor wetgeving bijzonder ingrijpende gevolgen kan hebben.

1. Inleiding

1. Op 4 oktober 2016 werd de nieuwe editie gelanceerd van het standaardwerk 'Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving'.¹ Het boek bevat twee delen: richtlijnen voor de vormelijke redactie van wetteksten en richtlijnen voor de inhoud van wetteksten. De beide delen zijn belangrijke hulpmiddelen bij het voorbereiden en beoordelen van wetgeving. De nieuwe editie legt ook de link met het bredere wetgevingsbeleid dat ervoor wil zorgen dat deze beginselen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

2. Een goed wetgevingsbeleid opzetten, is niet enkel een juridische kwestie. Het is ook iets voor bestuurskundigen, psychologen, sociologen, politicologen en economen. We laten in deze bijdrage enkele van hen aan het woord. Samen beantwoorden ze de vraag wat er vooral vereist is om de kwaliteit van de wetgeving de aandacht te geven die ze verdient.

3. Die vraag behandelen we vanuit meerdere perspectieven. Ten eerste is er de waarom-vraag. Waarom is er überhaupt een beleid nodig dat zorgt voor goede regelgeving? Waarom gebeurt dat niet vanzelf? Want iedereen vindt goede regelgeving toch belangrijk? Ten tweede is er de wie-vraag. Waarmee moeten politici en beleidsmakers zich bezighouden? Waarvoor moeten zij vooral de handen uit de mouwen steken en wat moeten ze aan anderen overlaten? Ten derde is er de wat-vraag. Wat moet er concreet gebeuren om stappen vooruit te zetten, om de kwaliteit van de wetgeving en van de beleidsbeslissingen te verbeteren? Na dit 'ABC' van goed wetgevingsbeleid, behandelen we de vraag hoe Vlaanderen het doet. Hoe ver staat Vlaanderen en wat zijn belangrijke werkpunten? Tot slot werpen we een blik op wat de toekomst kan brengen. We belichten enkele ontwikkelingen in de samenleving die disruptief kunnen zijn voor de manier waarop wetgeving vandaag wordt gemaakt en gebruikt.

2. 'Thinking, fast and slow'

4. Daniel KAHNEMAN won als psycholoog de Nobelprijs voor Economie en wordt samen met Richard THALER beschouwd als de grondlegger van de gedragseconomie.²

* Oprachthouder bij de SERV en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de UAntwerpen (Onderzoeksgroep Overheid & Recht en onderzoeksgroep Public Administration & Management).

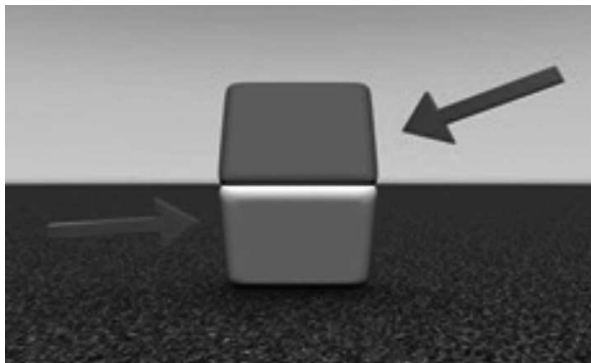
(1) H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016.

(2) Voor een 'geschiedenis' van de gedragseconomie, zie R. THALER, *Misbehaving: How economics became behavioural, the making of behavioural economics*, New York en Londen, Penguin, 2015, 415 p.



In zijn boek *'Thinking, fast and slow'*³ geeft KAHNEMAN een verklaring waarom goede regelgeving er niet vanzelf komt, zelfs al vindt iedereen goede regelgeving bijzonder belangrijk. Hij stelt dat mensen twee mentale systemen hebben. Systeem 1 is *'thinking fast'*, Systeem 2 is *'thinking slow'*. Systeem 1 werkt automatisch en op basis van gewoontes. Het is emotioneel, intuïtief en impulsief. Mensen willen een lekkere taart opeten. Hoeveel 2+3 is, hoeft niemand uit te rekenen. Systeem 1 heeft veel problemen met complexiteit. 14x17 lukt niet met systeem 1. Systeem 2 is bewust, nadenkend, calculerend. Bij taart denkt men ook aan zijn gezondheid. Voor 14x17 is even tijd nodig, maar het lukt de meesten wel. Systeem 2 is nauwkeuriger dan systeem 1, maar is langzaam en vermoeiend. Systeem 1 is niet altijd betrouwbaar, maar is snel, gemakkelijk en kost weinig energie. Daarom heeft systeem 1 meestal de bovenhand. We vermijden systeem 2 zoveel mogelijk.

Figuur 1



Ons brein zegt dat het bovenste stuk donkerder is dan het onderste, maar ons brein bedriegt ons. De beide delen zijn even grijs. Dat ziet u als u een potlood op de scheiding houdt.

5. In zijn boek toont KAHNEMAN met heel wat voorbeelden dat systeem 1 niet goed werkt, veel vaker dan we zelf denken. Ons buikgevoel of gezond verstand is dikwijls fout. Ons brein misleidt ons. We zijn vaak blind voor wat ons leidt, voor wat onze keuzes en ons gedrag bepaalt. Een eenvoudig voorbeeld zijn optische illusies zoals in figuur 1. Systeem 1 wordt bovendien beïnvloed door zaken die volstrekt irrelevant zijn vanuit systeem 2 bekeken, en systeem 2 beseft of gelooft vaak ook niet dat systeem 1 wordt beïnvloed door die irrelevante zaken. Een paar voorbeelden: we geven meer geld aan een goed doel als het formulier een groene achtergrond heeft en geen rode; als er drie keuzes zijn, kiezen we meestal de middelste; we doen eerder mee aan een kansspel dat 90 % kans geeft

op winst geeft dan aan één dat 10 % kans geeft op verlies terwijl de winstkansen in beide gevallen dezelfde zijn ... In vele gevallen zijn de gevolgen misschien niet zo groot. Maar ze kunnen wel groot zijn op termijn (bv. als we elke dag ongezond eten) en bij belangrijke beslissingen (zoals bv. een huis kopen, dat doen we best niet met systeem 1 maar met systeem 2).

6. De gedragseconomie gaat erover dat de overheid een belangrijke rol heeft om mensen te helpen goede keuzes te maken. Daarvoor zijn er twee strategieën, twee zogeheten nudges of duwtjes in de juiste richting.⁴ Een eerste strategie is inspelen op systeem 1 en het gemakkelijker maken dat mensen onbewust goed kiezen, door kleine veranderingen aan te brengen in de wijze waarop een keuze wordt gepresenteerd. Bijvoorbeeld fruit in plaats van snoep aan de kassa of op ooghoogte in winkelrekken zetten of bij orgaandonatie de *default* als mensen niets doen, zetten op 'bij sterfte organen afstaan'. Een tweede strategie is ervoor zorgen dat mensen hun systeem 1 uitzetten en systeem 2 aanzetten, en dus voor belangrijke beslissingen bewust nadenken en rationeel handelen stimuleren. Bijvoorbeeld informatie op de elektriciteitsfactuur over hoeveel procent van de klanten meer betaalt dan de voordeligste leverancier waardoor mensen worden verleid om bewust en rationeel het aanbod van leveranciers te vergelijken.

7. Wat leert KAHNEMAN ons, toegepast op wetgevingsbeleid? Ten eerste dat politici en beleidsmakers die wetten ontwerpen, omdat ze mensen zijn, ook systeem 1 verkiezen. Ze ontsnappen niet aan dezelfde mechanismen. Ook zij kiezen en handelen graag snel. Ook zij werken op basis van gewoontes, intuïtie, emoties en heuristieken of simpele vuistregels. Ten tweede dat politici en beleidsmakers, net zoals gewone mensen, zelf niet beseffen hoe hard hun keuzes worden beïnvloed door niet-rationele zaken. Iedereen vindt hernieuwbare energie sympathiek, waardoor men onbewust bereid is meer risico te nemen, negatieve berichten filtert en vooral het positieve hoort, en finaal geen objectief beeld meer heeft. Dit is wellicht deel van de verklaring waarom in Vlaanderen de oversubsidiëring van zonnepanelen zo lang heeft kunnen duren. Ten derde, en vooral, dat wetten vrijwel altijd gaan over belangrijke zaken en we de opmaak ervan dus niet aan systeem 1 zouden mogen overlaten. Het gaat bijna altijd over veel mensen, grote belangen, veel geld, complexe zaken ...

(3) D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, New York en Londen, Penguin, 2011.

(4) R.H. THALER en C.R. SUNSTEIN, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books, 2009. Zie tevens P. VAN HUMBEECK, B. BENYACH, P. VANDENBERGHE, L. FRANCKX en J. DE HERDT, "Effectiever beleid door gedragseconomie" in *Samenleving en Politiek*, 2015/9, p. 4-17.



Beleidsmakers zouden daarom altijd systeem 1 moeten afzetten en systeem 2 aanzetten. Zo bekeken, is wetgevingsbeleid eigenlijk een pauzeknop op systeem 1, een *'nudge to move public officials in the right directions'*. Leiderschap in de regering en het Parlement betekent dan de (eigen) handelingsruimte beperken door te zorgen voor slimme regels, procedures, werkwijzen en instrumenten die hen stimuleren, verleiden of verplichten om gestructureerd en rationeel te beslissen.

8. Samengevat: *'Regulate the regulators!'* Zij moeten zichzelf reguleren om steeds 'systeem 2' in plaats van 'systeem 1' te gebruiken, om beleidskeuzes weloverwogen te nemen in plaats van op basis van gewoontes, emoties of heuristieken. Daarom is een stevig wetgevingsbeleid broodnodig, nog los van democratische overwegingen en de nood aan *'checks and balances'* om machtsmisbruik te vermijden.

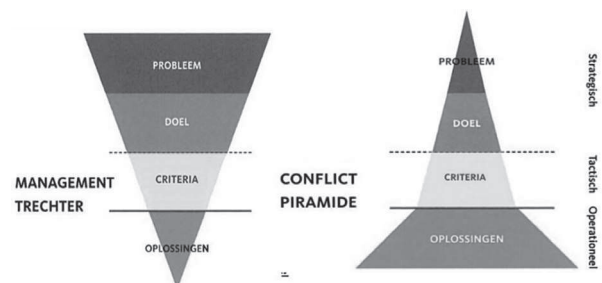
3. De outputmanager

9. In hun boek *'De outputmanager'*⁵ leggen organisatieskundigen Filip VANDENDRIESSCHE en Jef CLEMENT uit waar een vaak voorkomend probleem zit in bedrijven en organisaties: vele managers maken geen goed onderscheid tussen wat ze zelf zouden moeten doen en wat ze best delegeren. Te veel managers zijn bezig met 'hoe'-vragen, met oplossingen uitdenken, met het operationele niveau. Dat is ook het geval op regeringsniveau en in vele ministeriële kabinetten, die in Vlaanderen de touwtjes vaak stevig in handen hebben als het gaat om beleidsvoorbereiding en opmaak van regelgeving.⁶ Het gevolg, schrijven ze, is een loodzware agenda, onderwaardering van de kwaliteit van hun medewerkers (hier de administratie) die worden gedegradeerd tot uitvoerders van bevelen, en vooral: vele conflicten en suboptimale oplossingen (zie rechterkant figuur 2), want de kennis die bij de medewerkers en elders zit wordt niet of niet genoeg gebruikt. De oorzaak is volgens VANDENDRIESSCHE en CLEMENT dat vele managers (hier

kabinetsmedewerkers) doorgroeien vanuit een expertfunctie. Ze zijn goed in het formuleren van oplossingen, en als manager blijven ze die rol uitvoeren terwijl hun rol en die van een goede manager elders ligt.

10. De oplossing en het geheim van succesvolle managers en organisaties is de outputmanager: iemand die de inbreng, de expertise en de creativiteit van medewerkers aanspreekt, hun de ruimte laat en het vertrouwen geeft om met oplossingen te komen. Maar tegelijk – en dit is cruciaal – geen blind vertrouwen. Het is de taak van de manager (hier de minister en het kabinet) om de krijtlijnen te trekken op strategisch en tactisch niveau (zie linkerkant figuur 2). Zij moeten niet zelf oplossingen aanreiken maar wel twee andere cruciale taken op zich nemen: ten eerste op strategisch niveau de problemen en doelen scherpstellen waarvoor oplossingen moeten worden gezocht, met andere woorden: de output definiëren; ten tweede op tactisch niveau de criteria aangeven waaraan oplossingen moeten voldoen en vervolgens binnen die krijtlijnen ruimte creëren voor medewerkers om op operationeel niveau met goede oplossingen te komen. Uiteindelijk moeten managers en politici beslissen, maar de kernboodschap is, in één zin: *'Management is oplossingen uitlokken en krijgen, ze niet zelf geven'*.

Figuur 2



11. Interessant is dat Luc HUYSE, één van onze meest bekende sociologen, in zijn essay 'Gullivers probleem' uit 2002 tot dezelfde conclusie kwam als VANDENDRIESSCHE en CLEMENT, maar vanuit een heel andere analyse, namelijk van de macht en onmacht van politici in een veranderende en complexer wordende samenleving, toen hij schreef: *'Het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroeps-politici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier'*.⁷ Hij legt uit dat deze rolverschuiving steeds belangrijker wordt in het licht van de toenemende complexiteit van

(5) F. VANDENDRIESSCHE en J. CLEMENT, *Leidinggeven zonder bevelen: de outputmanager*, Tielt, LannooCampus, 2006.

(6) Ons land kent in tegenstelling tot andere landen zeer uitgebreide politieke kabinetten die niet enkel de minister bijstaan, maar in vele gevallen de beleidsvoorbereiding en besluitvorming van A tot Z regelen. De fundamentele oorzaak van de grote omvang van de kabinetten en de onduidelijke rolafbakening ten opzichte van de administratie ligt in het wantrouwen tussen kabinet en administratie. Het gevolg is dat de regelgevende activiteiten en besluitvorming zeer geconcentreerd georganiseerd zijn in ministeriële kabinetten die zich sterk hiërarchisch opstellen tot de administratie.

(7) L. HUYSE, *Gullivers probleem. Essays over de toekomst van de politiek* (Forum 21, Essays voor morgen), Leuven, Van Halewijck, 2002.



maatschappelijke problemen, de wijdverspreide informatie en kennis en de groeiende vraag naar een netwerkoverheid. Die maken dat het steeds moeilijker en steeds minder aanvaard wordt dat politici ‘eigenmachtig beslissen’.

12. We kunnen die boodschap toepassen op dossierniveau, waar het een belangrijke stap vooruit zou zijn, moesten ministers en kabinetten minder operationeel bezig zijn en meer ruimte geven aan de administratie, het middenveld, de bevolking en de wetenschappelijke wereld om met oplossingen te komen die voldoen aan vooraf gestelde doelen of criteria.⁸ We kunnen de boodschap ook toepassen op een metaniveau, het niveau van het wetgevingsbeleid zelf, waar de eerste taak – de output definiëren – in feite neerkomt op het vastleggen van beginselen van behoorlijke regelgeving, wat de Vlaamse regering in 2003 ook heeft gedaan.⁹ Wat de tweede taak – het vastleggen van criteria waaraan oplossingen moeten voldoen – op metaniveau inhoudt voor het wetgevingsbeleid, behandelen we hierna.

13. Samengevat: ook in de politiek zijn vooral ‘output-managers’ nodig, beleidsmakers die zich bezighouden met wat ‘besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn’ en die anderen de vrijheid en middelen geven om tot goede oplossingen te komen, in plaats van ministers en kabinetten die al te operationeel bezig zijn en liefst alles zelf eigenmachtig beslissen.

4. Simpler: the future of government

14. ‘Wat de besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn’, om Luc HUYSE te parafaseren, staat helder uiteengezet in een boek van Cas SUNSTEIN: *‘Simpler, the future of government’*.¹⁰ Cas SUNSTEIN is jurist en professor in Harvard en was topambtenaar in de Obama-administratie tussen 2009 en 2012. In dit boek schreef hij zijn ervaringen en lessen neer als hoofd van OIRA, het Office of Information and Regulatory Affairs, de ‘central regulatory oversight authority’ die het wetgevingsbeleid in de VS uitzet en bewaakt. Zijn boodschap sluit nauw aan bij wat we eerder zelf ook al adviseerden.¹¹

(8) Een voorbeeld van waartoe het omgekeerde leidt, is het conflict waarin de Vlaamse regering belandde met het CSB van de Universiteit Antwerpen over de effecten van de hervormde kinderbijslag.

(9) VLAAMSE REGERING, *Kenmerken van goede regelgeving in dienst Wetsmatiging, Gids kenmerken van goede regelgeving*, 2003.

(10) C. SUNSTEIN, *Simpler, the future of government*, Simon & Schuster, 2013.

(11) P. VAN HUMBEECK, ‘Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig

Volgens SUNSTEIN zijn drie zaken essentieel, of zijn er in de termen van VANDENDRIESSCHE en CLEMENT drie centrale ‘criteria waaraan oplossingen moeten voldoen’: regelgeving moet transparant tot stand komen, goed worden onderbouwd en breed overlegd zijn met alle betrokkenen. Dat zijn ook de drie kernpunten van de Executive Order ‘Improving regulation and regulatory review’ die voormalig president Barack Obama in 2011 uitvaardigde, met maatregelen voor ‘open government’, ‘rethinking regulation with evidence and data’ en ‘public participation’.¹²

15. In de hoofdstukken over *onderbouwing* belicht SUNSTEIN het grote belang van feiten en cijfers, van ‘evidence’ in discussies en beslissingen: ‘*substituting empirical data for long-standing dogmas, intuitions, and anecdotal driven judgements*’.¹³ Ideologie speelt en meningen verschillen, maar wanneer de feiten duidelijk zijn, zullen mensen vaak tot dezelfde conclusie komen, zelfs als hun waarden grondig verschillen. SUNSTEIN wijst ook en vooral op het belang van de juiste vragen in de juiste volgorde op het juiste moment. Het heeft geen zin feiten en cijfers te verzamelen over de verkeerde vragen of op het verkeerde moment, te laat als alles al beslist is. Wat zijn verkeerde vragen? Bijvoorbeeld: wat vindt deze of die politieke partij ervan? Wat vindt deze of die belangengroep ervan? Met andere woorden, een beleidsprobleem aanpakken met de vraag wie tegen een bepaalde maatregel is, wie tevreden is, wie bezorgd ... Deze vragen zijn voor alle duidelijkheid

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 M. ADAMS en P. POPELIER (ed.), *Wetsevaluatie*, Brugge, die Keure, 2000; P. VAN HUMBEECK, “Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2001, jg. 6, nr. 4; P. VAN HUMBEECK, “Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid” in *TVW* september 2004; P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving” in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE, *Wie maakt de Wet*, Brugge, die Keure, 2006.

(12) www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review. Er is nog een vierde principe waarover we het al hadden: ‘*nudges, flexible approaches en alternatives for regulation*’.

(13) Dit belang van feiten en cijfers in beleidsbeslissingen wordt vandaag opnieuw in de media en in wetenschappelijke kringen volop onderstreept als reactie op de twee grote politieke gebeurtenissen van 2016 – de brexit en de Amerikaanse presidentsverkiezingen – waarin objectieve feiten in het publieke debat niet meer ertoe doen en het moeten afleggen tegen meningen en emoties, en onwettendheid geen beletsel is om forse meningen te hebben. Een dergelijke post-truthpolitiek (Engels woord van het jaar) of postfaktische politiek (Duits woord van het jaar) wordt gezien als een ronduit gevaarlijke ontwikkeling.





niet irrelevant, zegt SUNSTEIN. Ze moeten worden gesteld, maar niet als eerste. Echter, in zijn ervaring worden ze wél vaak als eerste gesteld – hier is dan ‘systeem 1’ aan het werk (cf. KAHNEMAN). Belangrijker dan informatie over standpunten of meningen zijn vragen zoals: wat weten we van de effecten die de maatregel zal veroorzaken? Wat zijn de gevolgen voor de mensen? Wat zijn de kosten en baten? Zulke vragen gaan naar discussie over de reële impact en wat eraan kan gebeuren. Maar ze zijn moeilijker te beantwoorden want ze vergen de inzet van ‘systeem 2’. Daarom moet het wetgevingsbeleid volgens SUNSTEIN de nodige ‘nudges’ bevatten om de juiste vragen in de juiste volgorde op het juiste moment te stellen en te beantwoorden. Concreet is hij groot voorstander van het systeem van impact assessment of RIA.¹⁴

16. Over *inspraak en consultatie* schrijft SUNSTEIN: ‘*What is true for weddings, is true for government as well: not inviting people can be a terrible idea ...*’. Hij zegt zelfs dat dit de belangrijkste les is die hij heeft geleerd in zijn tijd bij OIRA: ‘*Indeed, the importance of receiving comments may have been the chief lesson I received during my time at OIRA. No government planners, however expert and well-motivated, can know as much as society knows, simply because human knowledge is widely dispersed. The public as a whole knows far more than any expert or board of experts. This process is an important check on mistakes. It is also extraordinarily informative. Public officials often learn a great deal*’. Daarom moet het wetgevingsbeleid volgens SUNSTEIN de nodige waarborgen bevatten voor consultatie en advies en moeten er kwaliteitscriteria en richtlijnen zijn om goed te consulteren.¹⁵

17. Over *transparantie* schrijft hij: ‘*Sunlight is the best of disinfectants. Public scrutiny can be a great friend of sense rather than nonsense. Allowing people to see what is being done or not being done can help improve performance. The reason is that public knowledge and scrutiny encourage both individuals and institutions to perform better*’. Transparantie is essentieel op zich en bovendien kan er zonder transparantie ook geen goede onderbouwing en consultatie zijn, of moeten we die wantrouwen (studies die niet publiek worden gemaakt, overleg en consultaties die niet gekend mogen zijn ...). SUNSTEIN verwijst naar het belang

van zaken zoals een publieke regelgevingsagenda (de ‘unified regulatory agenda’ in de VS, ‘roadmaps’ in de EU), ‘notice and comment’-procedures, publieke feedback na consultaties enz.¹⁶

18. Samengevat: de basis van goed wetgevingsbeleid is de driepoot transparantie, onderbouwing en consultatie. Daarmee staat of valt de kwaliteit van de beleidskeuzes en de regelgeving. Zaag een poot weg en de driepoot valt om.

5. Vlaanderen: een update en een stand van zaken

19. Hoe doet Vlaanderen het op vlak van wetgevingsbeleid? Het Vlaamse wetgevingsbeleid kreeg vanaf begin jaren 2000 echt vorm. Er werden in die periode heel wat maatregelen genomen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de internationale beste praktijken: de Vlaamse regering keurde ‘principes van goede regelgeving’ goed, bouwde capaciteit voor betere regelgeving uit, voerde een RIA-systeem in, vereenvoudigde en codificeerde bestaande regelgeving enz.¹⁷ Vlaanderen kreeg daarvoor ook internationale erkenning en goede punten in benchmarkanalyses: tussen 2006 en 2010 behoorde Vlaanderen binnen de OESO duidelijk tot de betere middenmoot op het vlak van processen, procedures, instrumenten en instituties om betere wetgeving te maken.¹⁸

20. De benchmarkanalyses bevatten ook diverse verbetervoorstellen, maar daarmee lijkt relatief weinig te zijn gebeurd. Meer nog, sommige zaken werden teruggeschroefd in plaats van versterkt¹⁹ of bleken weinig effectief

(14) Voor een bespreking van RIA en een recent overzicht van de internationale toepassing en ervaring, zie OECD, “Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, 2016, No. 3.

(15) Voor een recente analyse van de internationale beste praktijken op het vlak van consultatie, zie OECD, “Draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement” in *Regulatory Policy*, 2016, GOV/RPC(2016)23.

(16) Voor een recente analyse van de internationale beste praktijken op het vlak van transparantie en wetgevingsbeleid in het algemeen, zie OECD, *Regulatory Policy Outlook 2015*, 2015, Parijs, OECD.

(17) Zie P. VAN HUMBEECK (red.), “Themanummer Reguleringmanagement”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2001, jg. 6, nr. 4; P. VAN HUMBEECK, “Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid”, *TVW* september 2004.

(18) C. CORDOVA-NOVION en S. JACOBS, *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*, Washington DC, Jacobs&Associates, Brussel, DIENST WETSMATIGING 2004; SERV, “Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen” in *SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport 2007*, Gent, Academia Press 2007; OECD (2009), *Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU*, Parijs, OECD, 2009.

(19) Bv. de DIENST WETSMATIGING die in Vlaanderen fungeerde als ‘central regulatory oversight authority’ miste slagkracht en



in de praktijk door gebrek aan volgehouden politieke en ambtelijke steun op het hoogste niveau.²⁰ Het resultaat is dat er nog steeds veel kritiek is op de complexiteit, omvang en kosten van wetgeving, de veelvuldige wijzigingen, de soms korte implementatietijden en het gebrek aan coherentie zowel tussen als binnen bestuursniveaus, ondanks goede initiatieven zoals de digitalisering van processen en procedures, de eenmalige gegevensopvraging of de automatische rechtentoekenning.²¹ Er zijn duidelijk nog altijd een heleboel verbeteringen aan de regelgeving mogelijk en ‘quick wins’ te behalen.²² De problemen aanpakken en oplossen op dat niveau is echter ‘dweilen met de kraan open’. Structurele verbetering zal vooral moeten komen van structurele maatregelen. De noodzaak daaraan neemt steeds verder toe. Er zijn talrijke uitdagingen op de beleidsagenda die vragen om een of andere vorm van regulering of herregulering, of het nu gaat om het ondersteunen van innovatie, starters, doorgroei en ondernemerschap, de transformatie van het energiesysteem, het ontwikkelen en valoriseren van talenten en competenties voor de toekomst, het realiseren van een maximale arbeidsdeelname en kwaliteitsvolle jobs, het werken aan gelijke kansen, inclusie en armoedebestrijding of de uitbouw van de sociale bescherming en preventie. Het is van groot belang om de regelgeving die inspeelt op die uitdagingen, van meet af aan zo goed mogelijk vorm te geven. De vrees is dat dit met de huidige werkwijzen en werkprocessen niet gaat lukken. Er is een herijking nodig van het Vlaams wetgevingsbeleid, gericht op een betere onderbouwing van beslissingen, meer en betere consultaties en een grotere transparantie van beleids- en regelgevingsprocessen.²³

is intussen door allerhande hervormingen van de radar verdwenen.

- (20) De OESO schreef daarover: “*There is an issue of the sustainability of Better Regulation across the political cycles (and sometimes within them). This issue is shared with other European countries but is especially acute in Belgium. There are few easily definable political champions of Better Regulation as a result*”. OECD, *Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU*, Parijs, OECD, 2009.
- (21) SERV, *Advies prioritaire voorstellen betere regelgeving*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- (22) Ook lokale overheden geven aan dat er nog heel wat verbetering mogelijk is. Zie daarover STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, VRIND 2016, *Vlaamse Regionale Indicatoren*, 2016.
- (23) Naast initiatieven gericht op administratieve vereenvoudiging, codificatie, juridische kwaliteitsbewaking, verbetering van de handhaafbaarheid, versterking van de interface tussen het subnationale, nationale, lokale en Europese niveau, het duidelijker leggen van verantwoordelijkheden, en de versterking van de institutionele capaciteit voor betere regelgeving. Zie SERV, *Advies prioritaire voorstellen betere regelgeving*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

21. Wat ten eerste *onderbouwing* betreft, zit er vaak nog te weinig rationaliteit – te veel systeem 1 en te weinig systeem 2 – in beleidsbeslissingen en regelgeving. Nochtans bestaat in Vlaanderen op papier een systeem van reguleringssimpactanalyse dat beantwoordt aan internationale goede praktijken.²⁴ Maar goede RIA’s zijn veeleer de uitzondering dan de regel en vaak zijn ze niet effectiever dan een ‘rituele regendans’.²⁵ De oplossing ligt o.i. in de toepassing van ‘de outputmanager’. Dat wil zeggen: de output en criteria vastleggen waaraan oplossingen moeten voldoen, en meer vrijheid en maatwerk toelaten in de werkwijze en de wijze waarop de resultaten worden bereikt. Concreet: zorg voor een goed proces- en projectmanagement, ga niet direct over oplossingen discussiëren, maar start met een goede probleemanalyse en een heldere doelstelling, bekijk meerdere mogelijke oplossingen en vergelijk de voor- en nadelen of kosten en baten, gebruik zoveel mogelijk *evidence* (feiten en cijfers), consulteer alle belanghebbenden, denk vooraf ook al na over de latere uitvoering en evaluatie, wees *transparent* en documenteer beslissingen. Dit zijn allemaal zaken die steeds terugkomen in literatuur over beslistkunde en in goede praktijken. Ze maken de kern uit van RIA. Een aantal administraties in Vlaanderen is daarmee aan de slag gegaan en hanteert zulk model vandaag,²⁶ ook al wil of mag men het niet altijd RIA noemen. Deze filosofie is ook opgenomen in de nieuwe richtlijnen voor een memorie van toelichting die in 2013 werden opgesteld door de diensten van het Vlaams Parlement en die in 2014 werden opgenomen in een omzendbrief van de Vlaamse regering.²⁷ Die bevatten de juiste vragen (zie kader). Hopelijk speelt het Parlement hier zijn rol om op te volgen dat de regering die richtlijnen ook respecteert.

- (24) P. VAN HUMBEECK, “Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium”, *Working paper for European Network for Better Regulation*, 2007; P. VAN HUMBEECK, “Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges”, *ICW Working Paper*, 2009, nr. 2; P. VAN HUMBEECK, “Regulatory Impact Analysis In Flanders And Belgium: Policy And Trends” in *Paper for the 2012 European Environmental Evaluators Network Forum*, HIVA – KU Leuven, 2012.
- (25) Ook op federaal niveau is dat het geval. Zie K. POEL, W. MARNEFFE en P. VAN HUMBEECK, “De federale regelgevingssimpactanalyse: nood aan hervormingen?”, *TVW* 2016(3), p. 196-216.
- (26) Zie bv. DEPARTEMENT ONDERWIJS EN VORMING, *Governance in het Departement Onderwijs en Vorming*, november 2014.
- (27) M. ELST, “Richtlijnen voor de memorie van toelichting bij ontwerpen van decreet”, *TVW* 2015, 34-42.





2017

I

Richtlijnen inhoud memorie van toelichting

De omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement van 17 oktober 2014 bevat o.a. een reeks nieuwe richtlijnen voor de inhoud van de memorie van toelichting.

Met name moeten, voor zover ter zake, de volgende punten aan bod komen: 1) de probleemstelling; 2) de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen; 3) een omschrijving van de inhoud van de regeling en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s); 4) een impactanalyse; 5) een motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies (van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, van de strategische adviesraden); 6) een overzicht van te nemen of te wijzigen uitvoeringsbesluiten, flankerende overheidsmaatregelen en maatregelen die de doelgroep zelf moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven; 7) de wijze waarop het toezicht op de naleving van het ontwerp georganiseerd zal worden, en waarop eventuele inbreuken bestraft zullen worden; 8) de beschrijving van het doorlopen van een bijzondere totstandkomingsprocedure (bv. verplicht overleg met andere overheden), indien wettelijk voorgeschreven.

Er is tevens opgenomen dat wanneer het gaat om wijzigingen als bijlage bij de memorie van toelichting een officieus geconsolideerde versie van de gewijzigde bepalingen moet worden toegevoegd (met daarin de wijzigingen gemarkeerd) en dat aan ontwerpen van decreet die Europese normen omzetten, twee omzettingstabellen moeten worden toegevoegd. In de memorie moet ook aandacht gaan naar de mate waarin de Europese of internationale regelgeving die omgezet of uitgevoerd wordt, ruimte voor eigen keuzes laat, en aan de wijze waarop die beleidsruimte dan gebruikt wordt (*cf. goldplating*).

22. Voor onderbouwing is ook *ex post*-evaluatie van groot belang. Informatie over de vraag of de regelgeving in de praktijk werkt zoals bedoeld, of die effectief, efficiënt en rechtvaardig is, nog beantwoordt aan de actuele behoeften, bijsturing of extra maatregelen behoeft ... zou het startpunt moeten zijn van elk nieuw beleid ('levenscyclusbenadering', 'evaluate first'-principe²⁸). Op dit vlak neemt de aandacht duidelijk toe.²⁹ Belangwekkend zijn de recente beslissingen van het Vlaams Parlement in op-

volging van het SERV-advies over decreetsevaluatie:³⁰ het Reglement van het Vlaams Parlement wordt aangevuld met de verplichting voor de leden van de Vlaamse regering om elk jaar voor elk beleidsdomein een aparte beleidsevaluatienota in te dienen bij het Vlaams Parlement. Die moet een lijst bevatten van de geplande en lopende decreetsevaluaties, met indicatieve timing, en van de reeds uitgevoerde decreetsevaluaties, met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is. Er werd tevens beslist een voorstel van decreet uit te werken om de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht te organiseren over moeilijkheden met de toepassing of interpretatie van Vlaamse decreten.³¹ De rapportages van de Vlaamse regering en haar diensten en agentschappen aan het Vlaams Parlement zullen voortaan ook expliciet eventuele moeilijkheden signaleren die die diensten en agentschappen ondervinden bij de toepassing of interpretatie van decreten.³²

23. Een belangrijke vraag blijft waar de feiten en de cijfers voor onderbouwing vandaan zullen komen. Er kan met enige afgunst worden gekeken naar de rekenkracht in bijvoorbeeld Nederland, met het economisch planbureau, het sociaal-cultureel planbureau, het planbureau voor de leefomgeving en de rol die universiteiten en andere instituten er spelen op het vlak van onderbouwing en evaluatie van beleid en regelgeving. De situatie in Vlaanderen is op heel wat terreinen zorgwekkend, en dat in een context waar beleidsdata ontwikkelen, onderling linken en gebruiken meer en meer het verschil maakt. Er is nood aan een beleidsdatacollectiestrategie met 'open data' en platformen die snel toegang geven tot die informatie.³³

24. De beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-17 en het groenboek bestuur stemmen hoopvol. In die beleidsbrief schrijft de Vlaamse minister-president dat hij vanuit zijn coördinerende rol erover wil waken dat de besluitvorming van de Vlaamse regering meer evidence-based is. In het groenboek bestuur vermeldt de Vlaamse

(28) EUROPEAN COMMISSION, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation*, Brussel, COM(2013) 686 final.

(29) P. VAN HUMBECK en D. VERLET (red.), "VTOM Themanummer beleidsevaluatie", VTOM 2016, nr. 2.

(30) Beslissingen van het Bureau van het Vlaams Parlement van 5 december 2016 (niet gepubliceerd). Zie ook SERV, *Advies 'Tien denksposen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'*, Brussel, SERV, 21 september 2015.

(31) Daarbij kan worden opgemerkt dat dat voorstel van decreet over de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht weleens op bevoegdheidsbezwaren zou kunnen stuiten wat betreft de federale rechtscolleges.

(32) Vl.Parl., Stuk 61 (2014-15).

(33) SERV, *Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek*, Brussel, SERV, 16 maart 2015. SERV, *Advies groenboek bestuur*, Brussel, SERV, 19 december 2016.



administratie diverse acties voor betere onderbouwing van beleidsbeslissingen en regelgeving. Ze wil meer reenschap afleggen over instrumentenkeuzes die ze maakt, werk maken van een gestructureerde beleidsevaluatiepraktijk en een datastrategie ontwikkelen.³⁴ Belangrijk is dat dit de komende maanden wordt bevestigd door de Vlaamse regering en verder wordt geconcretiseerd om te vermijden dat het, zoals in het verleden, louter bij beleidsintenties blijft.³⁵

25. Wat, ten tweede, *consultatie* betreft, liep Vlaanderen ten tijde van de vermelde benchmarkingstudies achterop tegenover andere landen en regio's.³⁶ Er werd geconsulteerd, maar vaak te laat, niet steeds breed en evenwichtig of op de meest aangewezen manier, en met weinig feedback achteraf. Hier werd wel enige vooruitgang geboekt de voorbije jaren. Er zijn veel meer conceptnota's en groenboeken dan vroeger,³⁷ er is een Vlaamse consultatiecode met richtlijnen en tips,³⁸ er worden nieuwe vormen van consultaties gebruikt, het Parlement houdt nauwlettender in het oog dat de regering een repliek geeft op adviezen. Maar de kernproblemen zijn nog niet van de baan. Zo blijkt de consultatiecode weinig bekend te zijn.³⁹ Er

wordt nog weinig nagedacht over de meest aangewezen consultatiemethode in functie van het beleidsprobleem, de doelgroep en de beleidsfase in kwestie – 'systeem 1' heeft ook hier de bovenhand. Inspraak wordt dikwijls te laat georganiseerd, op een moment dat geen nuttige inbreng meer mogelijk is. Publieke, transparante feedback is beperkt. Conceptnota's lijken vooral te worden gebruikt om zonder inspraak een politiek akkoord in een vroege fase vast te klikken, en niet zoals initieel bedoeld als basis voor dialoog en maatschappelijk overleg in een vroege fase van de besluitvorming. Er kan in elk geval niet worden gesproken van een volwaardig consultatiebeleid, dat politiek gedragen is en gebaseerd is op een duidelijke, samenhangende visie, zoals dat in vele andere landen wel bestaat.⁴⁰

26. Hier getuigen de beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-17 en het groenboek bestuur van een zekere trendbreuk.⁴¹ In zijn beleidsbrief schrijft de Vlaamse minister-president dat hij burgers en organisaties al vanaf de eerste fase van de beleidsvoorbereiding meer wil betrekken en consulteren. In het groenboek bestuur schrijft de Vlaamse administratie dat zij haar inspanningen op het vlak van interactieve beleidsvoering wil versterken. Zij wil de beleidsvoering voortaan 'princiepelijk altijd interactief doen in alle fases van het beleidsproces' en meer en betere betrokkenheid van belanghebbenden aan het beleidsproces realiseren, al van in een vroeg stadium. Het uitgangspunt is maatwerk zodat per beleidsproces inspraak en consultatie op de beste manier vorm wordt gegeven. De vraag is vooral of deze goede beleidsintenties zullen leiden tot een echt politiek engagement van de Vlaamse regering en tot een andere bestuurscultuur en -praktijk.

27. Wat tot slot *transparantie* betreft, liep Vlaanderen eveneens achterop. Er werd een publiek beschikbare regelgevingsagenda ingevoerd,⁴² maar die is zelden volledig

(34) VLAAMSE OVERHEID, *Groenboek Bestuur, 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2016.

(35) Soortgelijke voorstellen als in het groenboek stonden ook in de conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid uit 2009. De SERV schreef toen in zijn advies: "Het punt is dat deze analyse al lang geleden werd gemaakt (...) Het feit dat desondanks het door de Commissie geschetste probleem blijft bestaan, heeft volgens de raad vooral te maken met de manier van werken en met het gebrek aan politieke steun. Zolang die onderliggende problemen niet afdoende aangepakt worden, hebben nieuwe initiatieven weinig kans op slagen", SERV, *Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*, Brussel, SERV, 20 maart 2009.

(36) P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEECK, "Consulteren over ontwerpregelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren", *Sigma-cabier*, Politeia, 2007.

(37) N. BOSENS, W. FREES, V. PATTYN en M. BRANS, *Evaluatie van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid*, Leuven, SBOV 2016; P. VAN HUMBEECK, "Werken met wit- en groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk", *ICW Working Paper* nr. 4, 2011.

(38) www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode; P. VAN HUMBEECK, P. POPELIER, K. VAN AEKEN en A. MEUWSE, *Consultatiecode: Richtlijnen voor publieke raadpleging door de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van regelgeving en beleid*, Brussel, DIENST WETSMATIGING, 2010.

(39) Uit een survey bij Vlaamse beleidsambtenaren bleek 86 % van de respondenten niet vertrouwd te zijn met de Consultatiecode. N. BOSENS, J. VAN DAMME en M. BRANS, *Beleidsadvisering in de Vlaamse overheid: Een analyse van*

de organisatie van de Vlaamse beleidsadvisering en een verkenning van mogelijkheden voor optimalisering, Leuven, SBOV, 2014.

(40) OECD, *Regulatory Policy Outlook 2015*, Parijs, OECD, 2015. Zie tevens de 'OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy' die momenteel op OESO-niveau worden gefinaliseerd. GOV/RPC(2016)23.

(41) In 2009 moest de SERV nog vaststellen dat de teneur in beleidsdocumenten ten aanzien van consultatie en participatie veeleer negatief was en dat de indruk wordt gewekt dat overleg, consultatie en advies vooral belemmeringen zouden zijn voor een effectief en efficiënt beleid. SERV, *Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*, Brussel, SERV, 20 maart 2009.

(42) SERV, *Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda*, Brussel, SERV, 22 november 2006. P. VAN HUMBEECK, "Drie vliegen in één klap: meer coördinatie,



en actueel geweest. Een echt instrument voor een grotere transparantie en betere planning van de regelgevingsprocessen zoals in andere landen, is de regelgevingsagenda in Vlaanderen dus nooit geworden. Ook andere internationale ‘best practices’ zijn niet gerealiseerd, zoals werken met zgn. ‘roadmaps’⁴³ of de inzet van sociale media om de informatierverspreiding over voorgenomen en nieuwe regelgeving te verbeteren.⁴⁴ De meest gehoorde vragen van bedrijven, burgers en organisaties in dit verband zijn om meer werk te maken van begrijpbare regelgeving, om nieuwe regels (en wanneer ze in werking treden) tijdiger en vlotter bekend te maken en om voldoende tijd te geven voor de implementatie van nieuwe regels.⁴⁵

28. Toch zien we ook hier positieve ontwikkelingen. Regeringsdocumenten worden sinds 12 september 2016 actief openbaar gemaakt.⁴⁶ Er zijn ook plannen om de Vlaamse Codex en de databank van regeringsdocumenten aan elkaar te koppelen zodat men vanuit goedgekeurde regelgeving kan doorklikken naar de bijbehorende nota’s en adviezen. Ook het groenboek bestuur bevat goede voorstellen op het vlak van transparantie, waaronder het werken met roadmaps en de ontsluiting van alle consultaties op één digitaal publiek platform.

29. Samengevat: we leven tussen hoop en vrees. Na de relatieve stilstand in het Vlaamse wetgevingsbeleid de laatste tien jaar, zien we recent een nieuwe dynamiek bij regering, Parlement en administratie. Getuigen zijn o.a. de beleidsvoornemens van de Vlaamse minister-president in de beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-17, de

planning en transparantie van beleid door invoering van een regelgevingsagenda” in *Burger, bestuur en beleid, Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, jg. 4, 2007, nr. 1, p. 22-40.

- (43) Een roadmap of procesnota geeft inzicht in de planning en organisatie van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Het voorstel van de SERV was om die procesplanning naar het voorbeeld van de roadmaps van de Europese Commissie voor alle belangrijke beleidsdossiers publiek te maken via een centrale webpagina waarop alle informatie met inbegrip van de relevante documenten wordt gecentraliseerd (regelgevingsagenda 2.0).
- (44) Zie bv. de ‘nieuwe-wetten-app’, een gratis app van de Nederlandse Rijksoverheid met een alertfunctie waarmee ingesteld kan worden van welke wetswijzigingen en nieuwe regels men op de hoogte gehouden wil worden.
- (45) Zie SERV, *Advies vaste verandermomenten*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016. SERV, *Advies prioritair voorstellen betere regelgeving*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- (46) Dit gebeurde naar aanleiding van een brief van de SERV van 18 februari 2015 aan de minister-president van de Vlaamse regering. Wel past de bemerking dat de Vlaamse regering werkt met een dubbele agenda: een officiële waarover wordt gecommuniceerd en een geheime, tweede agenda met zgn. non-papers en andere afspraken.

beslissingen van het Vlaams Parlement rond *ex post*-decreetevaluatie en het groenboek bestuur van de Vlaamse overheid. Maar ook hier geldt: ‘*the proof of the pudding is in the eating*’. Papier is in het verleden gewillig geweest en de realiteit weerbarstig gebleken. Hoe dan ook worden de komende weken belangrijk in de aanloop naar een witboek bestuur en een Vlaams bestuursdecreet.

6. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voor het wetgevingsbeleid

30. Structurele verschuivingen in de samenleving zijn van alle tijden. Maar een aantal ontwikkelingen lijkt zich in steeds sneller tempo te voltrekken en kunnen een sterk disruptief karakter hebben op de economie en de samenleving. Gevestigde concepten, structuren en benaderingen komen onder druk.⁴⁷ Dat is niet anders voor de wetgeving. We eindigen deze bijdrage met enkele maatschappelijke ontwikkelingen die disruptief kunnen zijn voor de manier waarop wetgeving vandaag wordt gemaakt en gebruikt.

31. Een eerste trend is de opkomst van nieuwe inspraakvormen en de groeiende vraag naar cocreatie en coproductie. Individuele burgers krijgen toegang tot de besluitvorming, liefst zo rechtstreeks mogelijk, via brede bevragingen, burgerpanels, focusgroepen, consensusconferenties enz.⁴⁸ Consultaties gebeuren meer met behulp van elektronische technologieën (internetconsultaties, elektronische discussiefora, e-panels, e-surveys, sociale media, gebruik van ‘virtual reality’ ...). Ook de Vlaamse overheid volgt die trend, met diverse voorbeelden van nieuwe inspraakvormen⁴⁹ en ideeën om internetconsultaties en

(47) Het gaat om belangrijke ‘transities’ of ‘paradigmashifts’: grote maatschappelijke verschuivingen die zich voltrekken, met verstrekkende gevolgen op diverse terreinen, en die men probeert te vatten onder noemers zoals ‘vierde industriële revolutie’, ‘het tweede machinetijdperk’, ‘digitale economie’, ‘internet of things’, ‘fabrieken van de toekomst’, ‘klimaatverandering’, ‘vergrijzing’, ‘superdiversiteit’, ‘multipolariteit’ enz. Zie SERV, *SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand*, Brussel, SERV, 8 februari 2016.

(48) De nadruk dan ofwel op directe democratie (zoals referenda of volksraadplegingen), ofwel op inclusiviteit, op toegang tot het debat voor gewone burgers (zgn. participatieve democratie) ofwel op de kwaliteit van de dialoog, op intensieve interactie (zgn. deliberatieve democratie). Er wordt ook verkend in hoeverre er steun is voor nieuwe vormen van democratie zoals representatie door loting.

(49) Voorbeelden op Vlaams niveau zijn o.a. de burgerpanels rond de onderwijshervormingen, het burgerkabinet over cultuurbeleid, de ‘notice and comment’-consultaties van de VREG, de onlinebelanghebbendenbevraging over de kilometerheffing, de Publiekparticipatie rond het beleidsplan

2017

I



‘right to challenge’ in praktijk te brengen.⁵⁰ Het is echter duidelijk dat deze ‘nieuwe’ participatie- en inspraakvormen niet zonder problemen zijn.⁵¹ Het individu zien als de bevoorrechte partner heeft bovendien ook een grote schaduwzijde. ‘Dat kan slecht aflopen’, schrijft Luc HUYSE, ‘kijk, de signalen uit de samenleving die richting beleid gaan, zijn erg talrijk en bijna altijd tegenstrijdig. Om de hoek loert dus het gevaar van overbevraging, waardoor de motor van de overheid hapert of zelfs tijdelijk stilvalt. Organisaties zoals vakbonden, Unizo, 11.11.11 en vele andere beperken dat risico want zij groeperen en zeven wat aan eisen in de richting van de bestuurders gaat. Zij zijn onmisbare sluiswachters. Bovendien zoeken zij geregeld naar compromissen in eigen kring. Zij zorgen ervoor dat botsende belangengroepen al in eigen huis in het gelid springen. Dat vergemakkelijkt het werk van wie regeert. Zij zijn dus ook onontbeerlijke drukregelaars. Wie die schakels verwijdert of beschadigt, zal na korte tijd de slagkracht van de politieke machinerie zwaar zien afnemen. Bovendien zal dalende legitimiteit het gevolg zijn’.⁵² Deze discussie is belangrijk, maar de essentie van de geschetste ontwikkelingen is o.i. dat een fundamentele cultuurshift nodig is, een heel andere manier van werken en rolinvul-

ling van politici volgens de lijnen van de ‘outputmanager’, die nog niet doorgedrongen is bij vele beleidsmakers.⁵³

Ministers en kabinetten moeten minder operationeel bezig zijn en meer ruimte geven aan de administratie, het middenveld, de bevolking en de wetenschappelijke wereld om met oplossingen te komen die voldoen aan vooraf gestelde doelen of criteria.

32. Een tweede ontwikkeling betreft nieuwe wetenschappelijke inzichten zoals in de gedragseconomie. Die leiden niet alleen tot nieuwe beleidsinstrumenten zoals nudges, maar ook tot een andere werkwijze bij het ontwerpen van wetgeving en beleid. De gedragseconomie leert dat het vaak vooraf onvoorspelbaar is hoe mensen echt gaan reageren op nieuwe wetgeving. Beleidsmakers worden bovendien geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die complexer, omvattender en transversaler worden. Dit leidt tot kennis- en informatieproblemen, onzekerheid en soms tegenstrijdige informatie over de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen. Dat maakt het vaak moeilijk om een goed beleidsantwoord te vinden via traditionele manieren van *ex ante*-effectinschatting en *ex post*-evaluatie. Een alternatief is om meer ‘al zoekend en lerend’ in een experimentele setting te werken. Wetgeving maken wordt dan een iteratief leerproces waarin men nieuwe oplossingen uitprobeert, ‘evidence’ verzamelt, en eruit leert om zo consensusbuilding te bevorderen en hoge kosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving te vermijden. Het alternatief voor wat thans meestal gebeurt, ‘wetgeving als een groot experiment loslaten op de hele maatschappij’ is dan om een nieuwe wettelijke regeling eerst in verschillende varianten, via *Randomized Controlled Trials*, op kleine schaal in de praktijk uit te testen om te kijken wat best werkt, vooraleer ze breed uit te rollen. Deze nieuwe werkwijze lijkt in een aantal gevallen veelbelovend, al zijn er ook belangrijke randvoorwaarden.⁵⁴

33. Een derde ontwikkeling is de snelle opkomst van nieuwe technologieën, innovatieve praktijken en businessmodellen die bestaande reguleringskaders uitdagen. Voorbeelden zijn e-commerce, deeleconomie, freelancers, nieuwe woonvormen, collectieve aanpakken in wijken en op bedrijventerreinen rond energie of circulaire economie enz. De bestaande wetgeving blijkt vaak niet in staat om snel genoeg te reageren op die ontwikkelingen. Dat zorgt

Ruimte Vlaanderen, het stakeholderplatform voor de opmaak van het decreet voorschoolse kinderopvang, de burgerbetrokkenheid rond persoonsvolgende financiering in welzijn enz. Ook op lokaal niveau zijn er talrijke voorbeelden van burgerbevragingen, interactieve brainstormsessies enz. In Kortrijk werd K-35 georganiseerd en via Dorpsparticipatie 5 en de Wijkraden lieten Geraardsbergen en Mechelen mensen beslissen over een deel van hun bestelgeld. Zie ook burgerbegroting van het Antwerpse centrumdistrict, het project ‘Zaventem aan zet’ enz.

- (50) Zie VLAAMSE OVERHEID, *Groenboek Bestuur. 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2016. Zie tevens W.-F. SCHILTZ, *Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende burgerparticipatie*, *Parl.St.* 784 2015-16, 2016, nr. 1.
- (51) Internetconsultaties zijn eendimensionale processen waarbij de burger een mening kan geven zonder uitgedaagd te worden deze mening te toetsen aan feiten, aan wetgeving, aan andere meningen. Uit de ervaringen in Nederland tot dusver blijkt bv. dat de deelname aan internetconsultaties vaak heel beperkt is (op meer dan de helft van de consultaties komen niet meer dan 5 reacties) en dat deelnemers aan internetconsultaties voornamelijk één laag uit de samenleving vertegenwoordigen: hogeropgeleide, oudere mannen. Andere groepen uit de samenleving worden vaak nauwelijks bereikt. Ook de kwaliteit of bruikbaarheid van de reacties schommelt sterk. Zie PLATO/OckhamIPS (2016), *Doelrealisatie Internetconsultatie*, Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- (52) L. HUYSE, “Waarom de democratie bloedt”, *De Standaard*, 7 januari 2017.

(53) P. VAN HUMBEECK, “De politicus is al te overmoedig”, *De Standaard*, 27 februari 2017.

(54) SERV, *Advies experimentwetgeving en regelluwe zones*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.





voor frustratie en gemiste kansen.⁵⁵ Regelgeving zou het tempo van de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen moeten volgen en niet achterophinken. Er is nood aan een andere manier om in (het maken van) regelgeving beter om te gaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Als gevolg daarvan groeit de vraag naar meer ruimte voor innovatie via experimentwetgeving en regelluwe zones en naar meer 'toekomstbestendige regelgeving': wetgeving die adaptief, flexibel en outcomegebaseerd is.⁵⁶ Dat maakt meer kosteneffectieve, creatieve en innovatieve concepten en oplossingen mogelijk.⁵⁷

34. *Last but not least* is er de digitalisering met de opkomst van artificiële intelligentie, algoritmen, *blockchain*-toepassingen ... Digitaalvriendelijke regelgeving⁵⁸ is maar het topje van de ijsberg. Als jobs en taken van bankbedienden, verzekeraars, notarissen, boekhouders, dokters, verplegers enz. de komende jaren ingrijpend zullen veran-

- (55) Zo kan bestaande regelgeving voorwaarden en criteria bevatten die onaangepast zijn voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen en deze belemmeren. Ook kunnen nieuwe (technologische) innovaties ontstaan in gebieden waar regelgeving ontbreekt of waarmee de bestaande regelgeving (nog) geen rekening houdt, wat kan leiden tot problemen zoals concurrentievervalsing, onveiligheid e.d. Zie P. McLAINE PONT, R. VAN EST en J. DEUTEN, *Met beleid vorm geven aan socio-technische innovatie*, Essay in opdracht van de directie Kennis en Innovatie Strategie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, Rathenau Instituut, 2015.
- (56) S. RANCHORDÁS, *Sunset clauses and experimental legislation: blessing or curse for innovation*, Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University en ter verkrijging van de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Antwerpen, 2014; E. VAN DYCK, *Doelregelgeving en innovatie*, Masterproefthesis, UAntwerpen, 2016; SERV, *Advies prioritair voorstellen betere regelgeving*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016; SERV, *Advies experimentwetgeving en regelluwe zones*, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- (57) Flexibele regulering kent echter ook nadelen. Zo legt doelregulering meer verantwoordelijkheid bij de doelgroepen. Professionaliteit en deskundigheid bij de doelgroep is dan ook een belangrijke voorwaarde om adequaat met de geboden vrijheid te kunnen omgaan. Ook is controle op de naleving soms minder eenvoudig en kunnen interpretatiemogelijkheden aanleiding geven tot meer discussie, ontwerps- en afstemmingslasten, waardoor ook een andere vorm van handhaving nodig kan zijn. Zie T. BUYSE en P. VAN HUMBEECK, *Experimentwetgeving en regelluwe zones*, Achtergrondrapport bij het SERV-advies van 31 oktober 2016 over experimentwetgeving en regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- (58) Dit betreft het digitaalvriendelijk maken van alle regelgeving door het gebruik van digitale informatie en communicatie toe te laten of op termijn te verplichten, en nieuwe regelgeving zoveel mogelijk technologie-neutraal, vanuit een functioneel standpunt, opmaken en niet vanuit bepaalde technologie omdat digitale technologie sterk aan veranderend en verouderend onderhevig is.

deren of verdwijnen, waarom zou dat dan anders zijn voor opstellers en adviseurs van wetgeving? Een groot deel van hun taken kan wellicht worden overgenomen door artificiële intelligentie. Kijk naar wat Google Assistent vandaag al kan. Maar het gaat veel verder dan dat. Er zal bijvoorbeeld onlinewetgeving nodig zijn, maar hoe ziet dat eruit? Is dat een pop-upvenster? Of een overheidscomputer die iets verandert in uw slimme meter of iets meldt aan uw shoppingprogramma? Er zijn scenario's om wetgeving te maken, te communiceren, toe te passen, de naleving te monitoren, de communicatie aan te passen, de overtreders te identificeren, te dreigen met straffen, de impact van de wet te evalueren ... en dat allemaal in één week tijd ... *'If we think this unlikely'*, zo staat in een rapport van de Europese Commissie, *'we know little of how the internet already functions for citizens and businesses'*.⁵⁹ En als regels zo snel kunnen of moeten worden ontwikkeld en aangepast, via *rapid prototyping*, wat betekent dat dan voor het democratische proces zelf? Wat zal de nieuwe rol van parlementen zijn? *'Six month on the details of a useful legislative initiative will become as unthinkable as a google homepage that doesn't change every day'*, zo voorspelt het rapport ...

7. Conclusie

35. In deze bijdrage bespraken we de belangrijkste uitdagingen voor het Vlaamse wetgevingsbeleid. Op korte termijn liggen die in het 'nudgen' van beleidsmakers, een andere rolinvulling van politici en kabinetten en een herijking van het Vlaams wetgevingsbeleid met het oog op een betere onderbouwing van beslissingen, betere consultaties en een grotere transparantie van beleids- en regelgevingsprocessen. Recente ontwikkelingen binnen de regering, het Parlement en de administratie stemmen hoopvol na de relatieve stilstand in het Vlaamse wetgevingsbeleid de laatste tien jaar. De komende weken worden cruciaal in de aanloop naar een witboek bestuur en een Vlaams bestuursdecreet. Op langere termijn zijn er enkele maatschappelijke ontwikkelingen die disruptief kunnen zijn voor de manier waarop wetgeving thans wordt gemaakt en gebruikt: de vraag naar meer cocreatie en coproductie, de vraag naar het uittesten van nieuwe wettelijke regels op kleine schaal vooraleer ze breed uit te rollen, de vraag om regelgeving sneller aan te passen en toekomstbestendiger te maken zodat die gelijke tred houdt met de snelle ontwikkelingen in de samenleving en *last but not least* de digitalisering die ook voor wetgeving bijzonder ingrijpende gevolgen kan hebben.

(59) R. MADELIN en D. RINGROSE, *Opportunity now: Europe's mission to innovate*, Brussel, European Commission, 2016.

