

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

17 oktober 2006

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Sven Gatz en Marnic De Meulemeester –

betreffende slimme wetgeving voor een kennismaatschappij, creatieve wetgeving voor een creatieve economie en duurzame wetgeving voor duurzame ontwikkeling

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Tien concrete voorstellen voor betere wetgeving op Vlaams niveau.

INLEIDING

Al enkele jaren probeert de Vlaamse overheid werk te maken van een betere kwaliteit van haar wetgeving. De oprichting van de Kenniscel Wetsmatiging en het opstellen van de ‘Principes van goede regelgeving’ passen in dit beleid. Hiermee volgt Vlaanderen het voorbeeld van andere landen zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk en van de Europese Commissie.

Meer en meer groeit immers het besef dat landen en regio's onder andere door de kwaliteit van hun wetgeving het economische verschil moeten helpen maken. Zeker binnen de Europese Unie – met de eurozone, de Europese Centrale Bank en de beperkingen inzake fiscaal beleid en begrotingsbeleid en inzake staatssteun – beschikken de lidstaten niet meer over de klassieke hefboomen, zoals muntdevaluaties, om een eigen economisch-monetair beleid te voeren. De EU-lidstaten moeten hun economie op andere manieren aantrekkelijk maken en houden. De kwaliteit van de instellingen, met daarbij de kwaliteit van de wetgeving, is één van de nieuwe instrumenten waarvan landen gebruikmaken om zich internationaal gunstig te positioneren.

Meer en meer realiseert men zich ook dat wetgeving niet altijd het meest geschikte middel is om de maatschappij te ordenen. Tevens komen er steeds meer regels, waardoor het stelsel ondoorzichtiger wordt en het zelfs voor de overheid stilaan ondoenbaar is geworden om door het wettelijke bos de bomen te zien.

Wetgeving schiet ook vaak tekort. Zo kan wetgeving onbruikbaar zijn om de volgende redenen:

- de regels zijn ontoereikend. Zij beogen situaties te regelen die in de maatschappelijke realiteit anders zijn dan bij het ontwerpen van de regels werd verondersteld, of inmiddels zijn veranderd;
- de regels zijn onrechtvaardig. Zij kunnen onvoldoende gehandhaafd worden, waardoor sommigen er wel door getroffen worden en anderen niet;

- de regels worden door de doelgroep als onrecht ervaren. De in de regels uitgedrukte normen stemmen niet overeen met het normbesef van de doelgroep.

Wetgeving kan ook inconsistent zijn. Denk maar aan de volgende situaties:

- regels kunnen tegenstrijdig zijn. Zij worden vanuit een verschillend belang geschreven, door hetzelfde of een ander bestuursorgaan, maar hebben betrekking op dezelfde materie;
- regels zijn niet consistent. Zij leveren voor vergelijkbare gevallen verschillende uitkomsten op;
- regels zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Ze leiden bijvoorbeeld samen tot een uitkomst die helemaal niet zo bedoeld was.

Ten slotte kan wetgeving onnodig zijn:

- regels zijn onnodig belastend. Ze hebben, behalve de bedoelde effecten, ook effecten die de vrijheid van handelen op aangrenzende terreinen van handelen of gedragen beperken;
- regels zijn onnodig belemmerend. Ze verdragen een bepaalde handeling of gedraging terwijl het doel slechts is een bepaalde uitkomst van die handeling of gedraging tegen te gaan en die uitkomst kan ook op een andere wijze worden bereikt.

Dit voorstel van resolutie wil een aanzet zijn tot het nemen van verdere maatregelen voor een betere wetgeving op Vlaams vlak. Daarom bevat ze drie voorstellen voor een betere wetsvoorbereiding, twee voorstellen voor een betere wetsopmaak, drie voorstellen voor een betere wetsuitvoering en twee voorstellen voor toekomstgericht wetgeven.

BETERE WETSVOORBEREIDING

1. Invoering van een uitvoerings- en handhavings-toets

Decreten en de besluiten van de Vlaamse Regering of van individuele Vlaamse ministers die erop gebaseerd zijn, moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Zowel voor de burgers of de bedrijven

die zich aan de regels moeten houden, als voor de organisaties binnen de Vlaamse overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven.

Incidenten als de vuurwerkramp in het Nederlandse Enschede tonen aan dat een slechte naleving en een onvolkomen handhaving van regels tot grote schade kunnen leiden. Uit onderzoek achteraf bleek immers dat er niets schortte aan de wettelijke regels. Indien de wettelijke regels waren nageleefd, had de vuurwerkramp niet plaatsgevonden.

Daarom is het belangrijk om al in een vroeg stadium van de voorbereiding van regelgeving rekening te houden met de aspecten die de werkbaarheid van nieuwe regels bepalen, namelijk de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Dan bestaat immers nog de mogelijkheid om het beleid bij te stellen of alternatieve instrumenten te kiezen. Ongewenste effecten of onverwachte neveneffecten kunnen daarmee worden vermeden.

Een uitvoerings- en handhavingstoets is een instrument om de organisaties die belast worden met de uitvoering van nieuwe regels, al in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. De beoogde en ook de niet-beoogde effecten van ontwerpregelgeving op de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd, kunnen zo in kaart gebracht worden.

Onder de begrippen uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden de gevolgen verstaan die uitvoerende organisaties, zoals de agentschappen, maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. Verder wordt met handhaafbaarheid ook bedoeld op het verwachte aantal extra mensen of middelen of de verwachte verandering qua werkwijze (bijvoorbeeld bij inspectiediensten of bij de gemeenten en provincies) die eventueel nodig is om de naleving van de nieuwe regels te kunnen afdwingen, als de nieuwe regels naar verwachting niet spontaan zullen worden nageleefd.

Het is de bedoeling dat de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstoets zoveel mogelijk kwantitatieve gegevens oplevert over de effecten en neveneffecten van de nieuwe regels. Daarbij kan het gaan om gegevens die door uitvoerings- en handhavingsinstanties – de departementen, de agentschappen of ook de gemeenten en provincies – worden verstrekt over de capaciteit die nodig is voor de uitreiking van een nieuwe vergunning of voor de controle en inspectie van nieuwe regels, of om gegevens van

de studiedienst van de Vlaamse Regering omtrent de omvang van de sector waarvoor de nieuwe regels zullen gelden.

Een uitvoerings- en handhavingstoets kan bestaan uit de volgende drie vragen:

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?

Kennis van de doelgroep is immers van essentieel belang:

- kennis van de doelgroep is nodig voor een goede probleemanalyse en helpt bij het zoeken naar oplossingen met voldoende draagvlak;
- kennis van de doelgroep maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van handhaving en uitvoering van de ontwerpregeling;
- kennis van de doelgroep maakt het mogelijk de mate van naleving (periodiek) te meten.

Kennis van de doelgroep is bovendien van belang om de andere vragen van de toets te kunnen beantwoorden.

2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

Daarbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- a) de verwachte mate van spontane naleving;
- b) aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle;
- c) aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties.

De handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte zijn immers vooral afhankelijk van de verwachte mate van naleving van de voorgenomen regel. Als de spontane naleving naar verwachting groot is, zal het succes van het door middel van de regeling gevoerde beleid groot zijn en is er bijgevolg geen behoefte aan een groot controle- en sanctiesysteem.

Het antwoord op de vraag naar de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte kan opgenomen worden in een aparte paragraaf van de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet. Daarin moet minstens aandacht besteed worden aan de volgende aspecten:

– Handhavingsstructuur

Wie is belast met het toezicht, de controle en de opsporing? Wat zijn hun bevoegdheden? Welke sancties zijn mogelijk?

– Spontane naleving

Daarin wordt aangegeven in hoeverre de doelgroep uit zichzelf de regels zal overtreden of naleven. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarom men de regels (niet) zal naleven. Hoe hoger de spontane naleving, hoe minder mensen en middelen moeten worden ingezet voor controle, inspectie en bestraffing.

– Effectiviteit van de handhaving

Hoe groot is de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole (bijvoorbeeld door geconstateerde overtredingen aan te melden bij de overheid)? Hoe groot is de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding? In hoeverre kan de kans op controle en detectie vergroot worden door controles selectief te maken, bijvoorbeeld op basis van risicoanalyse? Hoe groot is de kans op een sanctie, indien na controle en opsporing een overtreding is vastgesteld? Wat is de ernst en de hoogte van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld? Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog extra nadelen voor de overtreder?

– Gevolgen voor het handhavingsapparaat

Is er extra geld of zijn er extra mensen nodig? Hoe stroken de bevindingen hieromtrent met het oordeel van de uitvoerende en handhavende instanties, in het bijzonder van de agentschappen?

3. Welke organisaties voeren de ontwerpregeling uit en handhaven ze; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

Deze vraag is nodig om ervoor te zorgen dat de instanties die uiteindelijk de nieuwe regels zullen moeten uitvoeren en handhaven, effectief worden

betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe regels. Door de kennis aan te boren die op het terrein aanwezig is, wordt de kans groter dat de nieuwe regeling haar doel zo efficiënt mogelijk bereikt. Door terdege rekening te houden met de mening van de uitvoerings- en controle instanties, zal hun motivatie toenemen om te zorgen voor een goede naleving van de nieuwe regels.

Het moet gezegd worden dat Vlaanderen al een inspanning levert met de reguleringssimpactanalyse of RIA waarbij nagegaan wordt welke effecten of gevolgen de toepassing van een bepaalde regel zal hebben voor de klant en voor de instanties die de regel moeten toepassen, uitvoeren en handhaven. Het is overigens niet de bedoeling dat de uitvoerings- en handhavingstoets naast de RIA zou komen. Ze moet integendeel in de RIA worden geïntegreerd. De RIA dient echter explicieter op de voorgrond te treden en vroeger in het proces van regelgeving aan bod te komen. Het Vlaams Parlement moet zo snel mogelijk over de RIA kunnen beschikken.

2. Meer mogelijkheden voor een brede consultatie

De Vlaamse overheid wordt bijgestaan door allereerste adviesraden. Deze adviesraden verstrekken hun advies laat in het wetgevingstraject. Daardoor wordt met hun adviezen vaak geen rekening gehouden.

Tegelijkertijd zou het geen kwaad kunnen om meer ruimte te geven aan individuele burgers, bedrijven en organisaties om hun mening over voorgenomen regelgeving te uiten. Individuele burgers, bedrijven en organisaties kunnen soms wetenswaardige terreinervaring, waardevolle suggesties of onverwacht nuttige ideeën aanbrengen, wat de kwaliteit van de regelgeving enkel ten goede kan komen. Daarenboven schept de digitale revolutie van de laatste decennia tal van mogelijkheden om snel en efficiënt informatie uit te wisselen en opinies te verzamelen.

Beide problemen kunnen worden verholpen door groenboeken, samen met de BIT en de RIA en met de nodige begrijpelijke uitleg daarbij, op een website te plaatsen die specifiek voor brede consultatie bestemd is.

Een groenboek is een conceptnota om, voor de redactie van belangrijke nieuwe wetgeving, al een eerste politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en de inhoud van de nieuwe

wetgeving. Op het eerste gezicht zal dat meer werk met zich meebrengen en zeker in de beginfase zorgen voor een langere doorlooptijd. Daarom is deze werkwijze vooral van belang bij dossiers met grote impact op burgers, bedrijven of organisaties. De langere doorlooptijd in de beginfase wordt echter teruggewonnen bij het ontwerp en de goedkeuring van de wetgeving zelf. Er kan vooral substantieel betere wetgeving door gerealiseerd worden.

De groenboeken zouden drie maanden voor consultatie op de website geplaatst worden. Gedurende die termijn kunnen niet alleen individuele burgers, bedrijven en organisaties, maar ook de adviesraden hun mening uiten. Drie maanden wordt internationaal beschouwd als een minimale termijn voor een bruikbare consultatieronde.

Later in het besluitvormingsproces moet de overheid aangeven hoe ze rekening heeft gehouden met de opmerkingen die tijdens de consultatie zijn geformuleerd. De resultaten van de consultatie moeten immers door het publiek consulteerbaar zijn. Op die manier kan ook beter gegarandeerd worden dat de overheid de opmerkingen effectief in acht zal nemen. Consultatie leidt dan ook niet alleen tot betere regelgeving. Consultatie is ook een manier om de overheid beter ter verantwoording te roepen.

Als voorbeeld voor de consultatiewebsite kan de website van de Europese Commissie dienen: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm.

Via de website 'Your Voice in Europe' biedt de Europese Commissie aan EU-burgers de mogelijkheid om een actieve rol te spelen in het Europese beleidsproces. Dat kan met name door deelname aan internetconsultaties over uiteenlopende thema's zoals duurzame ontwikkeling, onderwijs, milieu, onderzoek, technologie, interne markt, landbouw enzovoort. Er zijn de afgelopen jaren opvallend veel elektronische consultaties georganiseerd via 'Your Voice in Europe' en dat voor sterk uiteenlopende beleidsdomeinen en doelgroepen. Wat die laatste betreft, zijn sommige consultaties veeleer gericht op specifieke 'stakeholders' of bepaalde belanghebbenden (vb. consumenten of specifieke organisaties), terwijl andere bedoeld zijn voor het brede publiek. Opvallend is verder dat het aantal deelnemers erg varieert. In de 33 willekeurige

geselecteerde voorbeelden varieert dit van 54 tot 11.587 deelnemers, met een gemiddelde van 1.473 deelnemers.

De belangstelling voor de verschillende consultaties kan misschien verklaard worden door het feit dat men ervoor gekozen heeft om de burger in een erg vroeg stadium te bevragen. Er wordt geen bijna afgewerkt beleidsplan voorgelegd waaraan bijna niets meer gewijzigd kan worden, maar men geeft de burger de mogelijkheid om binnen een brede beleidsruimte ideeën en beleidsopties aan te reiken, die nadien het voorwerp uitmaken van politiek debat. Vroege beleidsparticipatie werkt motiverend, omdat er nog veel speelruimte is.

Eén van de redenen waarom de consultatie over het tweede Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling in 2004 niet echt een succes kan worden genoemd, houdt juist verband met het feit dat de inhoud ervan al min of meer in een definitieve plooi lag toen het plan ter consultatie werd voorgelegd. Een consultatie bij de bevolking is enkel van nut als er nog een zekere beleidsvrijheid bestaat. Indien die ontbreekt, gaat het meer om informatieverstrekking dan om consultatie.

De brede publieke consultatieronde via een specifieke website kan aangevuld worden met andere vormen van consultatie. Eén van deze andere vormen is het gebruik van ondernemerspanels. Die panels bestaan uit bedrijfsleiders of mensen met een verantwoordelijke functie binnen een onderneming. In een ondernemerspanel kan getoetst worden of nieuwe regels aansluiten bij de dagelijkse bedrijfsvoering, zodat het ontstaan van nieuwe regellasten kan worden vermeden. Daarvan kan eveneens gebruik gemaakt worden om na te gaan of de nieuwe regels spontaan zullen worden nageleefd, waardoor er niet zo veel in extra inspectie en controle moet worden voorzien (cfr. uitvoerings- en handhavingstoets).

3. Eerst op de kleintjes letten ('Think small first')

Als men wetgeving voorbereidt, moet men zich onmiddellijk in de plaats stellen van de burger of de bedrijfsleider van een kleine onderneming die met de nieuwe wetgeving geconfronteerd zal worden en die moet uitvoeren. Als zij de nieuwe regels makkelijk kunnen naleven, zullen ook de grote jongens de nieuwe wetgeving makkelijk kunnen respecteren.

Door wetgeving onmiddellijk toe te spitsen op ‘de kleintjes’, hoeft men geen beroep meer te doen op personeelsdrempels of uitzonderingsregelingen (bijvoorbeeld: ondernemingen met minder dan tien werknemers zijn vrijgesteld van bepaalde verplichtingen). Personeelsdrempels en uitzonderingsregelingen kunnen dan immers werken als een rem op de verdere ontplooiing van bedrijven. Men blijft bewust klein omdat men zich bepaalde verplichtingen niet op de hals wil halen. Vlaanderen heeft echter juist nu meer dan ooit behoefte aan snel groeiende ondernemingen, ook wel gazellen genoemd.

In dat verband verdient de problematiek van de vergunningen bijzondere aandacht. Vergunningen treffen de kleine ondernemingen immers zwaarder dan de grote ondernemingen. In tegenstelling tot kleine ondernemingen beschikken de grote doorgaans over de nodige expertise en middelen om wegwijs te raken in de vele procedures en om de vele stappen in die procedures goed te zetten.

De Vlaamse Overheid maakte al werk van de oprichting van een Vlaams Agentschap Ondernemen (VLAO) en van ondernemersloketten in de provincies, die ondernemingen een alomvattende dienstverlening aanbieden. Maar ook in andere sectoren is er nog steeds behoefte aan efficiëntere dienstverlening. Inzake de afstemming van de bouw- en milieuvergunning werd al een aanzet gegeven door de goedkeuring van het concept – gelijkschakeling van termijnen voor vergunningen klasse 2, één loket voor indiening, één adviesaanvraag, één openbaar onderzoek en één beslissingsmoment.

Het staat buiten kijf dat vergunningen een zeer nuttig instrument kunnen zijn om publieke belangen te beschermen. Het biedt de overheid de mogelijkheid om, waar nodig, risicovolle maatschappelijke activiteiten aan voorafgaande beoordeling te onderwerpen. Het bedrijfsleven heeft echter vaak te maken met vergunningenprocedures die veel lasten met zich mee brengen.

Medio 2005 heeft in Nederland een specifieke commissie, de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, een eindrapport over deze kwestie uitgebracht. Daaruit bleek dat er in Nederland minstens 897 ver-

gunningstelsels waren, gebaseerd op 162 wetten. Er werden trouwens vijftien verschillende benamingen aangetroffen voor wat in essentie een vergunning is¹.

Het verkrijgen van vergunningen kost de ondernemers veel aandacht, tijd en geld. De frequentie waarmee ondernemers vergunningen moeten vragen is hoog. Naar schatting ligt het aantal vergunningaanvragen boven de twee miljoen per jaar in Nederland.

In vele situaties moet de ondernemer meerdere vergunningen tegelijk vragen voor één bepaalde activiteit. Aan een activiteit zijn immers uiteenlopende belangen verbonden, waarvoor de verantwoordelijkheden bij verschillende overheidsorganen liggen. Dat maakt het voor de ondernemer moeilijker om erachter te komen aan welke vereisten hij moet voldoen. Ook de procedures en de besluitvorming zijn vaak weinig doorzichtig.

Voor ondernemers is het vaak ook niet duidelijk waarom bepaalde vergunningen worden afgegeven voor een beperkte tijd. Het herhaaldelijk aanvragen van vergunningen is tijdrovend voor de ondernemers en brengt steeds weer kosten met zich. In Nederland worden de initiële (directe) administratieve lasten van vergunningaanvragen geraamd op meer dan 1 miljard euro per jaar. Daarbij komen dan de retributies, naar schatting 0,4 miljard euro per jaar.

Uit het eindrapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen blijkt eveneens dat in de ogen van de ondernemers de transparantie van de regels maar matig is. Voor vrijwel alle stelsels is op internet wel informatie beschikbaar, maar veelal in een vorm die het de ondernemer niet mogelijk maakt op een snelle en eenvoudige wijze de eigen situatie te beoordelen.

De voornaamste aanbevelingen van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen zijn de volgende:

- Toets alle vergunningstelsels op nut en noodzaak

Deze operatie zou moeten leiden tot het schrappen van vergunningen. Dat komt niet alleen de bedrijven

¹ De vijftien benamingen zijn: aanwijzing, certificaat, concessie, erkenning, goedkeuring, inschrijving, machtiging, melding, ontheffing, registratie, toelating, toestemming, vergunning, verklaring en vrijstelling.

ten goede. Door de vermindering van het aantal aanvragen komen mensen en middelen bij de overheid vrij, die dan bijvoorbeeld kunnen worden ingezet om meer te controleren op het terrein, waardoor de pak-kans toeneemt.

- Verlaag de kosten voor de vergunningvrager

Gezien de vele kosten is een kostenverlaging nodig. Kostenverlaging kan het best worden bereikt door zoveel mogelijk vergunningen af te schaffen. Waar vergunningen blijven bestaan, is de uitdaging de kosten daarvan zo laag mogelijk te maken. Lage kosten kunnen worden verkregen door het aantal aanvragen voor een vergunning te verminderen (bijvoorbeeld de vergunning voor onbepaalde tijd verlenen in plaats van een vergunning voor een bepaalde duur) en door het aantal documenten dat de aanvrager moet indienen te beperken.

- Voer stevige prikkels in ter voorkoming van termijnoverschrijding

Wettelijke termijnen moeten effectieve termijnen worden. Burger en bedrijf moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid haar verplichtingen nakomt en tijdig beslissingen neemt. Waar dat niet gebeurt, wordt de vergunningvrager onnodig belemmerd in de uitvoering van zijn ondernemersplannen. Hij lijdt daardoor in veel gevallen schade.

Die schade kan worden vermeden door stevige prikkels te creëren die de overheid ertoe aanzetten wettelijke termijnen te respecteren. Een mogelijke prikkel is het betalen van een dwangsom per dag overschrijding van de beslissingstermijn.

BETERE WETSOPMAAK

4. Gericht gebruik van avondroodclausules

Een avondroodclausule of horizonartikel (in het Engels een ‘sunset clause’ genoemd) is een artikel dat in een wet, decreet of andere regelgeving opgenomen wordt en dat bepaalt dat de betrokken regelgeving maar voor een bepaalde tijd zal gelden en met ingang van een bepaalde datum automatisch zal ophouden uitwerking te hebben. Indien men toch de geldigheidsduur van de regelgeving wil verlengen, moet men de regelgeving zelf aanpassen om de avondroodclausule te wijzigen.

Het grote voordeel van een avondroodclausule is dat ze het parlement, de regering en de administratie verplichten om na een bepaalde tijd een nieuwe blik op de regelgeving te werpen en na te gaan of de regelgeving haar doel bereikt heeft, niet geleid heeft tot ongewenste neveneffecten enzovoort. De avondroodclausule is een ideale stok achter de deur: als de regelgeving niet op tijd wordt verlengd, wordt ze direct opgeheven.

Avondroodclausules kunnen echter maar spaarzaam gebruikt worden. Indien de hele regelgeving met een avondroodclausule zou worden uitgerust, zou alle tijd in beslag genomen worden door het heroverwegen van de bestaande wetgeving, zodat er geen tijd meer zou zijn voor nieuwe wetgeving die zich mogelijk opdringt. Avondroodclausules kunnen ook politiek misbruikt worden: door de tijd te laten verlopen, houdt de regelgeving immers op uitwerking te hebben. Avondroodclausules kunnen ook rechtsonzekerheid in de hand werken: als burgers en bedrijven ervan uitgaan dat de regelgeving toch maar voor een bepaalde tijd zal gelden en daarna zal verdwijnen, zullen ze zich misschien van in het begin niet aan de nieuwe regelgeving houden.

Toch zijn er een aantal domeinen waar het gebruik van avondroodclausules het overwegen waard is:

- regelgeving die op korte termijn tot stand is gekomen om het hoofd te bieden aan een crisis: een dergelijke regelgeving is vaak niet goed doordacht en leidt al gauw tot ongewenste neveneffecten; een nieuwe blik op de zaak na een tijdje kan dan geen kwaad;
- regelgeving die is uitgevaardigd op grond van het voorzorgsbeginsel: het voorzorgsbeginsel houdt in dat gezien de onzekere stand van de wetenschap het beter is om geen risico's te nemen in plaats van een zeker risico te dulden; in de tussentijd kan de wetenschap verder evolueren en kan er meer duidelijkheid ontstaan over de omvang van het risico;
- regelgeving die betrekking heeft op een materie die aan snelle evoluties onderhevig is (technologie, wetenschap, marktwerking);
- regelgevende proefprojecten;
- regelgeving die aan de staat of de overheid bepaalde rechten toekent: om de vrijheid van de

burgers, bedrijven en organisaties te waarborgen kan een regelmatige evaluatie van regelgeving die aan de staat of de overheid bijzondere rechten toekent en dus aan burgers en bedrijven bijzondere verplichtingen oplegt zeker gerechtvaardigd worden.

Het Vlaams regeerakkoord voorziet overigens in het invoeren van decreten met vervaldatum. Ook in de handleiding voor het opstellen van een RIA wordt aangeraden een evaluatiebepaling zoals de avondroodclausule op te nemen.

5. Beperking van de data van inwerkingtreding van nieuwe decreten en besluiten van de Vlaamse Regering

In zekere zin is een complexe regelgeving niet te vermijden. De samenleving is nu eenmaal zelf complex.

Dat is echter geen reden om niet te proberen de wetgeving overzichtelijker te maken. Zo is het voor de Vlaamse burgers en bedrijven moeilijk om uit te maken of ze met alle nieuwe regelgeving in orde zijn. Er is niet alleen de veelheid aan nieuwe regels die soms op hen afkomt. Er zijn ook de vele data van inwerkingtreding. Soms is er haast iedere dag een nieuwe regel die in voege treedt. Op den duur ziet men dan door het wettelijke bos de bomen niet meer.

Om de zoektocht voor de ‘rechtsonderhorige’ te vergemakkelijken zou men kunnen denken aan het inperken van het aantal mogelijke data van inwerkingtreding. Als alle nieuwe regels maar op een beperkt aantal data in werking kunnen treden, dan weten de burgers en de bedrijven veel beter waar ze aan toe zijn. Ze hoeven dan maar een beperkt aantal keren per jaar na te gaan of er nieuwe regels zijn waarmee ze rekening moeten houden. Ze zouden niet meer het hele jaar door, alle dagen, deze oefening moeten maken.

Idealiter zou het aantal mogelijke data van inwerkingtreding beperkt moeten worden tot twee, bijvoorbeeld 1 januari en 1 juli.

Indien dat niet mogelijk is, zou het aantal data alleszins beperkt moeten kunnen worden tot vier, bijvoorbeeld 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober.

Het voorgaande sluit spoedeisende wetgeving niet uit.

BETERE WETSUITVOERING

6. Tijdige en goede informatie en communicatie over nieuwe regelgeving

Een beperking qua data van inwerkingtreding zal de Vlaamse overheid ook meer de kans geven om de inwerkingtreding van nieuwe regels te laten voorafgaan door een duidelijke informatie- en communicatiecampagne. Een dergelijke campagne draagt ongetwijfeld bij tot een betere aanvaarding van de nieuwe regels en aldus tot een betere naleving ervan, wat op zijn beurt de kosten voor naleving en toezicht voor de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld inspectie) kan doen dalen. Dat is geen pleidooi voor het inschakelen van duurdere communicatiemiddelen, maar wel voor een overzichtelijk en beter op specifieke doelgroepen afgestemd informatiebeleid.

Van bij het begin van het wetgevingsproject moet aan de informatie en communicatie worden gedacht. Daartoe kan het opstellen van een specifieke communicatienota een nuttig werkinstrument zijn.

Wetgeving is overigens zelf, zoals de Nederlandse rechtsfilosoof en senator Witteveen terecht opmerkt, een bijzondere vorm van communicatie. Door middel van wetgeving geeft de overheid eigenlijk te kennen welk gedrag ze van haar burgers en bedrijven verwacht. Via wetgeving drukt de overheid evenzeer de waarden uit die ze wil promoten. De boodschap die de wetgeving wil meegeven, kan door bijkomende, ondersteunende informatie en communicatie verder verspreid worden.

Idealiter moet de informatie en communicatie uiterlijk drie maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding kunnen beginnen. Dat geeft burgers en ondernemingen de nodige tijd om te wennen aan de nieuwe regels en met kennis van zaken de nodige aanpassingen uit te voeren. Communicatie kan eveneens helpen om de aanvaarding van de nieuwe regels te vergemakkelijken.

Wanneer de Vlaamse overheid informeert en communiceert over nieuwe regels, moet ze dat doen in een zo eenvoudig mogelijke taal. Er moet gericht gewerkt worden aan ‘klare taal’. In 2004 stelde de Taalunie in ‘Laaggeletterd in de Lage Landen’ vast dat de overheidscommunicatie te moeilijk is voor 40% van de bevolking. Veel laaggeletterden vinden overheidsinformatie dermate ingewikkeld, dat ze er niet eens aan beginnen. Daardoor zijn burgers vaak niet op de hoogte van regels die nochtans hun positie zouden moeten versterken.

Ook voor bedrijfsleiders van kmo's is informatie en communicatie op hun maat belangrijk: wanneer de informatie en communicatie nauw aansluit bij hun dagelijkse realiteit, zal de nieuwe regelgeving niet alleen beter nageleefd, maar ook meer aanvaard worden.

Er dreigt een grote tweedeling in de samenleving. Men heeft het vaak over de digitale kloof. Daarmee wijst men op het fenomeen dat ongeveer de helft van de samenleving geen gebruik maakt van de vele mogelijkheden die ICT en het internet bieden.

Die digitale kloof is echter een voorbeeld van een veel bredere kloof, een kenniskloof. Het grote, algemeen probleem is dat van de laaggeletterdheid. 800.000 Vlamingen kunnen niet genoeg lezen en schrijven om zich in het dagelijkse leven staande te houden (het zogenaamde maatschappelijke ijkpunt 1). 1,2 miljoen andere Vlamingen kunnen niet genoeg lezen en schrijven om volwaardig aan het maatschappelijke leven deel te nemen in de hedendaagse kennismaatschappij. Twee miljoen Vlamingen dreigen dus blijvend uit de boot te vallen (het maatschappelijke ijkpunt 2).

Dat is niet alleen een verspilling van talent en een verzwakking van de economie die het steeds meer van kennis, creativiteit en innovatie moet hebben. Het is vooral zeer nadelig voor de sociale samenhang en het maatschappelijk vertrouwen.

Het verbeteren van de toegankelijkheid van de informatie van de overheid kan helpen om de kenniskloof te dichten. Door informatie begrijpelijker te maken, onder meer door een 'klare taal', zullen meer laaggeletterden er kennis kunnen van nemen. Tevens kan dat voor hen ook een stimulans zijn om iets aan hun laaggeletterdheid te doen, al was het maar om beter op de hoogte te zijn van hun rechten.

Op termijn zal de aanscherping van de lees- en schrijfvaardigheden ook voor bedrijven een gunstig resultaat met zich brengen, zoals door de Nederlandse Taalunie wordt onderstreept:

“Tenslotte is laaggeletterdheid ook voor bedrijven een probleem. Bedrijven hebben baat bij flexibel en breed inzetbaar personeel. Om de concurrentie voor te blijven of minstens bij te blijven, moeten bedrijven zich blijven ontwikkelen. Ondanks computers en audiovisuele media is het aantal geletterdheidskaken in bedrijven toegenomen. Een passend lees- en schrijfniveau is dus noodzakelijk. In het algemeen kunnen we constateren dat werk steeds hogere eisen

stelt aan mensen, ook als het gaat om de lagere functies in organisaties. Het percentage echt ongeschoold werk slinkt, het type functies waarin laaggeletterden worden aangenomen eveneens.”.

De bekende Amerikaanse econoom Richard Florida stelt terecht het volgende: investeringen die leiden tot een algemene verhoging van de lees- en schrijfvaardigheden bij de gehele bevolking zijn van de beste investeringen die een overheid kan doen om de omschakeling naar de kennismaatschappij en -economie te maken.

In het Plan Geletterdheid dat de Vlaamse Regering eind juni 2005 goedkeurde, wordt eenvoudig taalgebruik terecht als één van de doelstellingen naar voren geschoven. De motivatie daarvoor is de volgende:

“Al te complexe teksten en documenten nodigen niet uit om gelezen te worden. Laaggeletterden zullen op die manier nooit toekomen aan het onderhouden en verder ontwikkelen van geletterdheidvaardigheden.”.

Als concrete actie werd hieraan in het Plan Geletterdheid het volgende verbonden:

“De overheidspartners en de actoren van onderwijs, vorming en opleiding die bij het plan geletterdheid betrokken zijn, verbinden zich tot grotere inspanningen om publieksinformatie meer toegankelijk te maken.”.

De grotere inspanningen om publieksinformatie meer toegankelijk te maken moeten zeker ook slaan op het beter bekend maken van zowel bestaande als nieuwe regels.

Ook voor bedrijfsleiders van kmo's is informatie en communicatie op hun maat belangrijk: wanneer de informatie en communicatie nauw aansluit bij hun dagelijkse realiteit, zal de nieuwe regelgeving niet alleen beter nageleefd maar ook meer aanvaard worden.

Om het de kleinere bedrijven makkelijker te maken om zich aan de wetgeving te houden, zou de Vlaamse overheid eenvoudige, praktische checklists ter beschikking moeten stellen. Aan de hand van een eenvoudige vragenlijst en een aantal nuttige tips, kunnen de bedrijfsleiders van dergelijke ondernemingen of hun personeelsleden nagaan wat de nieuwe wetgeving betekent en hoe ze zich op zo eenvoudig mogelijk wijze aan de nieuwe wetgeving kunnen aanpassen.

7. Leg uit of leg je erbij neer ('Comply or explain')

Veel wetgeving gaat ervan uit dat ondernemers geen eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen dragen, maar voortdurend in de gaten moeten worden gehouden. Nochtans zijn het de ondernemers die het beste de realiteit op het terrein kennen. Zij zijn dus het meest geschikt om te weten hoe de doelstellingen die de wetgever voor ogen heeft het beste in de realiteit kunnen worden bereikt.

Vandaar de noodzaak van een brede consultatie (cf. punt 2). Vandaar ook de noodzaak om meer verantwoordelijkheid en meer vrijheid aan ondernemingen te geven inzake de uitvoering van wetgeving. Niet voor niets heet het Vlaams regeerakkoord 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen'. Laat ondernemers dan ook meedenken en bepalen hoe ze het in de praktijk willen aanpakken.

Om meer vrijheid en verantwoordelijkheid aan de ondernemingen te geven, kan men gebruikmaken van verschillende technieken.

- **Zorgplichtbepalingen:** een zorgplichtbepaling is een vrij algemeen gefundeerde gedragsnorm die aan de burgers of de bedrijven niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen. Er zijn immers verschillende manieren waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. De bepaling geeft de betrokkenen dus gedragsalternatieven.
- **Kwaliteitsnormen:** de wet bepaalt dat een bepaald productieproces, de kwaliteit van een product of dienst, of de wijze waarop een bepaalde dienst wordt verleend, voldoet aan een abstract geformuleerde kwaliteitsnorm (bijvoorbeeld 'geen onnodige schade aan de omgeving', 'de veiligheid of gezondheid niet in gevaar brengen'). De wet bepaalt dat een bedrijf een protocol vaststelt waarmee invulling wordt gegeven aan de kwaliteitsnorm. Het protocol wordt ter kennis gebracht van de toezichthouder. Het protocol geldt, tenzij de toezichthouder binnen een bepaalde tijd een aanvulling of wijziging nodig vindt of aanwijzingen geeft.
- **Doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften:** de wet bepaalt dat een bepaald productieproces of een andere bedrijfsmatige activiteit

ten minste een nader omschreven rendement of niet meer dan een nader omschreven hoeveelheid hinder oplevert. De wet bepaalt voorts alleen op welke wijze het rendement of de hoeveelheid hinder wordt gemeten en hoe daarover wordt gerapporteerd.

In ruil voor die grotere vrijheid mag wel verwacht worden dat men uitlegt hoe men probeert de door de wetgever beoogde doelstellingen in de praktijk om te zetten en welk resultaat men daarmee bereikt ('Explain').

Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat vooral grotere ondernemingen meer geneigd zullen zijn om een eigen weg uit te stippelen. Ze beschikken immers over de nodige middelen, mensen en expertise. Ook doen ze dikwijls een beroep op externe partners om bijvoorbeeld bepaalde ISO-doelstellingen te behalen. Procedures als de ISO-procedures veronderstellen juist dat ondernemingen rekenschap geven over de inspanningen die ze leveren om de ISO-norm te halen en die verder te respecteren. Deze rapportage zou dan ook als verantwoording ('Explain') moeten kunnen volstaan. Indien er naast de ISO-rapportage nog een aparte rapportage ten aanzien van de overheid bestaat, kan niet echt van een daling van de administratieve lasten worden gesproken.

Voor kleinere ondernemingen is dat allemaal niet zo evident. Bedrijfsleiders van dergelijke bedrijven hebben die kennis, middelen en mensen niet. Zij hebben ook niet de tijd om lang bij nieuwe regels stil te staan. Voor hen kan er best verder gewerkt worden met klare en duidelijke regels, zodat ze meteen weten waaraan ze zich moeten houden ('Comply').

Deze methode van 'Comply or explain' wordt nu al toegepast in verband met 'corporate governance' (deugdelijk vennootschapsbestuur) met de code-Lippens en de code-Buyse.

Om echt klaarheid en duidelijkheid te scheppen voor de kleinere ondernemingen, moet er echter ook gewerkt worden aan meer eenduidigheid in de interpretatie en de inspectiecriteria (cf. infra).

Ook bij de administratie van de Vlaamse overheid is er behoefte aan een mentaliteitswijziging en moet er rekening worden gehouden met de nieuwe maatregelen.

8. Meer eenduidigheid in de interpretatie en de inspectiecriteria

Door de massa regels weten de burgers en de bedrijven vaak niet waaraan ze eerst moeten beginnen. De naleving van de regels wordt zeker niet vergemakkelijkt door de afwijkende meningen die inspecteurs er soms op na houden: wat volgens de ene inspecteur conform is, is volgens een andere inspecteur van dezelfde of een andere inspectie dan weer niet conform.

Vaak is het ook niet duidelijk waarop inspectiediensten zich baseren om van een overtreding van de regelgeving te gewagen. Regels die voor velerlei interpretatie vatbaar zijn, zijn daar niet vreemd aan.

Meer duidelijkheid over en eenduidigheid in de interpretatie en de inspectiecriteria zal niet alleen het leven van burgers en ondernemers eenvoudiger en aangenamer maken. Het zal ook de naleving van de regels bevorderen, omdat de personen die ze moeten naleven precies weten hoe ze dat moeten doen.

Een competente, inhoudelijke begeleiding van de ondernemer door de overheid kan daartoe bijdragen. De grotere duidelijkheid over en eenduidigheid in de interpretatie en inspectiecriteria zal trouwens ook nodig zijn opdat de grotere vrijheid en verantwoordelijkheid die aan ondernemingen wordt gegeven (cf. punt 8), werkelijk tot een daling van de administratieve lasten en regellasten leidt.

Misschien is het nodig om ook aan de manier van inspecteren en controleren te sleutelen. In plaats van ondernemingen lastig te vallen met gedetailleerde controles, zou beter gecontroleerd worden op hoofdlijnen, dit wil zeggen nagaan of de ondernemingen in orde zijn met de belangrijkste wettelijke verplichtingen. Bij inspectiecontroles zou men dan ook meer gebruik moeten maken van ‘quick scans’.

Op die manier slaat men twee vliegen in één klap. Aan de ene kant dalen de administratieve lasten voor de bonafide ondernemers, omdat ze geconfronteerd worden met minder ingrijpende en tijdrovende controles. Aan de andere kant komt er bij de inspectiediensten meer tijd en ruimte vrij om de ondernemers die hun zaakjes echt niet op orde hebben helemaal door te lichten en effectief tot de orde te roepen. Door de vrijgekomen tijd en ruimte kan ook de kwaliteit van de inspectie worden opgedreven.

TOEKOMSTGERICHT WETGEVEN

9. Experimenteren met burgerparticipatie

Al enkele jaren neemt de belangstelling voor interactieve beleidsvorming toe. Interactieve beleidsvorming wordt als volgt gedefinieerd: “Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van het beleid te komen.”. Bij interactief beleid wordt er dus ruimte gecreëerd om de burger te laten participeren aan het beleid. Daarbij ligt de nadruk op de werkbaarheid van het proces, met aandacht voor zowel de mening van het individu als van het middenveld.

Dat de belangstelling voor interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie inderdaad toeneemt, blijkt onder meer uit de recente website www.burgerparticipatie.be, een specifieke website van het Instituut voor de Overheid van de KULeuven.

De mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen wordt doorgaans weergegeven in een participatieladder. Men maakt daarbij een onderverdeling in vijf niveaus van participatie.

- Informeren

Politiek en bestuur houden de burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers kunnen geen input leveren bij de beleidsontwikkeling.

- Consulteren of raadplegen

Politiek en bestuur bepalen zelf de beleidsrichting, maar beschouwen de burger als gesprekspartner. De resultaten van de consultatie vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar men verbindt er zich niet aan.

- Adviseren

Politiek en bestuur geven burgers de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij die ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek erkent weliswaar de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan er bij de uiteindelijke besluitvorming al dan niet beargumenteerd van afwijken.

– Coproduceren

Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna men samen op zoek gaat naar oplossingen. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen bij de besluitvorming.

– Meebeslissen

Politiek en bestuur laten de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over aan de betrokkenen/burgers, waarbij het ambtelijk apparaat een ondersteunende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

In de politieke wereld stelt men vaak een ambivalente houding ten opzichte van burgerparticipatie vast. Enerzijds is er een toenemend besef van de voordelen, zoals het verkleinen van de kloof tussen politiek en burger of het verwerven van maatschappelijk draagvlak. Anderzijds is er toch nog sprake van ‘koudwatervrees’. Men vreest er met name voor dat burgerparticipatie leidt tot onbruikbare voorstellen en ervoor zorgt dat men op het einde geen eigen afweging meer kan maken of zelf beslissingen kan nemen. Volgens het primaat van de politiek is dat immers de verantwoordelijkheid van politici.

Over het algemeen worden drie pro-argumenten geformuleerd waarom men wenst over te gaan tot burgerparticipatie: een pragmatisch instrumenteel argument, een moreel argument en een functioneel inhoudelijk argument.

Vanuit pragmatisch standpunt is het grote voordeel van participatie dat er een breed draagvlak gecreëerd wordt, wat de acceptatie of legitimiteit van een beleidsbeslissing aanzienlijk vergroot. Door burgers verantwoordelijk te maken voor de bereikte resultaten, vermijd je dat genomen beslissingen achteraf op tegenstand botsen. Dat noemt men ‘breed eigenaarschap’ van de beslissing.

In het morele argument wordt de link gelegd tussen participatie en democratie. Niet alleen de experts, politici en managers (‘technocraten’), maar ook de burgers kunnen een bijdrage leveren aan het tot stand komen van het beleid.

De functioneel inhoudelijke argumentatie wijst erop dat burgerparticipatie leidt tot het mobiliseren van een grote diversiteit aan ervaringen, kennisvormen, vaardigheden, expertise, inzichten en perspectieven. Zo ontstaan nieuwe, originele ideeën en argumenten

die het beleid inhoudelijk kunnen ondersteunen en verrijken. Een breed kennisveld en diverse meningen kunnen dus aanleiding geven tot beter geïnformeerde keuzes met betrekking tot de beleidsstrategie. Het is bijvoorbeeld vanuit deze functioneel inhoudelijke argumentatie dat in deze resolutie gepleit wordt voor meer mogelijkheden voor een brede consultatie (cfr. supra).

Er zijn ook contra-argumenten wanneer het om burgerparticipatie gaat. Zij manen aan tot voorzichtigheid inzake burgerparticipatie en relativeren de optimistische argumenten pro. Een vaak geformuleerde beperking van burgerparticipatie is dat burgers niet over de nodige kennis of vaardigheden zouden beschikken om een kwaliteitsvolle inbreng te hebben bij beleidsontwikkeling. Bovendien wordt beweerd dat de burger vaak enkel op zijn eigen voordeel uit is, zonder oog te hebben voor het algemeen belang. Tevens zou de burger niet overweg kunnen met de vele onzekerheden die spelen in het beleidsdomein. Er wordt verondersteld dat burgers absolute zekerheid en een nulrisico wensen.

In ieder geval moet men bij het opzetten van vormen van burgerparticipatie oog hebben voor het gegeven dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Het zijn dezelfde mensen die bij nieuwe vormen van burgerparticipatie opnieuw participeren. Vooral hoger opgeleide mannen zijn relatief het meest actief in burgerparticipatie. Daarnaast moet vastgesteld worden dat inspraakinitiatieven vooral de personen tot actie oproepen die op andere terreinen in de samenleving, zoals het verenigingsleven en belangenorganisaties, al actief participeren. In plaats van de inspraaktijger is er tegenwoordig sprake van de participatietijger. Deze ontwikkeling wordt ook wel de participatieparadox genoemd. Daarom is het van belang dat de overheid zich inspant om meer burgers te laten participeren.

Daarbij zullen de burgers de nodige ruggensteun moeten krijgen. De meeste burgers hebben immers weinig ervaring met het uitoefenen van invloed op hun eigen leefomgeving. Burgers zullen, met vallen en opstaan, moeten leren hoe zij invloed kunnen uitoefenen. Daarbij zal bijzondere aandacht moeten uitgaan naar mensen met een laag opleidingsniveau. Ook zij moeten immers de mogelijkheid krijgen om deel te nemen. Zelfselectie zorgt er vaak voor dat de minder mondige, laag opgeleide en in eerste instantie minder geïnteresseerde belanghebbenden niet onmiddellijk zullen ingaan op participatie-initiatieven.

Bovendien moet men beducht zijn voor participatiemoeheid. De ideeën en ideeën van de burgers moeten een eerlijke kans op realisatie krijgen. Het is van belang dat burgers daadwerkelijk het gevoel hebben een rol te spelen in het beleidsproces. Echte invloed door middel van participatie blijkt dikwijls te ontbreken, ondanks de schijn van tegendeel die wordt gewekt. Daardoor kunnen gevoelens van frustratie ontstaan en kan de motivatie om aan het participatieproces deel te nemen gaan ontbreken.

Ten slotte mag ook het kostenaspect niet over het hoofd worden gezien. De kosten die verbonden zijn aan vormen van burgerparticipatie kunnen hoog oplopen, zowel de financiële kosten als de kosten in de zin van arbeidsinspanning. Hoewel die kosten in veel gevallen kunnen terugverdiend worden door een betere kwaliteit van beleid en een snellere procesgang, is dat niet altijd het geval. Bij vormen van burgerparticipatie moet altijd de afweging gemaakt worden of de (relatief hoge) kosten opwegen tegen de meerwaarde die het instrument biedt in het beleidsproces.

Om al deze redenen lijkt het opportuun dat er meer experimenten inzake burgerparticipatie worden opgezet, met de bedoeling er meer ervaring mee op te doen en na een grondige evaluatie de meest waardevolle vormen van burgerparticipatie breder toe te passen. Een aantal vormen waarmee geëxperimenteerd kan worden, zijn de volgende:

- De agenderingskamer

De agenderingskamer is een permanente, representatieve groep burgers die periodiek bij elkaar komt en het recht heeft om onderwerpen en voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Dat laatste kan ook op een meer vrijblijvende manier worden georganiseerd. De agenderingskamer biedt de mogelijkheid aan burgers om – in hun ogen – relevante onderwerpen op de agenda van de volksvertegenwoordiging te krijgen. De volksvertegenwoordiging weet zo ‘wat er leeft bij de burgers’.

- De burgerjury

Een burgerjury bestaat uit een representatief panel van burgers, dat gedurende korte tijd bijeenkomt om een nauw afgebakend onderwerp van belang te onderzoeken. De jury krijgt informatie van deskundigen (getuigen), stelt vragen, gaat in conclaaf en doet een weloverwogen uitspraak over het voorgelegde onderwerp. Het concept burgerjury is afkomstig uit

de Angelsaksische landen, zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Het concept vertoont dan ook grote overeenkomsten met juryrechtspraak.

Voor lokale of regionale onderwerpen worden twee tot drie dagen uitgetrokken. Voor landelijke onderwerpen rekent men op zes tot zeven dagen.

Het doel van de burgerjury is het betrekken van meningen, opvattingen en wensen van burgers over een afgebakend en nauw omschreven onderwerp.

- Het burgerpanel

Een burgerpanel is een permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast kan het panel ook op andere manieren om zijn mening worden gevraagd. Er zijn diverse methoden om het burgerpanel in te zetten. Het panel kan een representatieve samenstelling hebben, maar dat is niet noodzakelijk. Van de bijeenkomsten wordt periodiek verslag gedaan aan de volksvertegenwoordiging, die de oordelen van het burgerpanel moet meenemen in de beraadslagingen. Burgerpanels worden al lang en vaak gebruikt in de Angelsaksische wereld.

Doel van een burgerpanel is om de meningen en wensen van de burgers direct in de beleidsvoorbereidende fase te betrekken in het beleidsproces.

- Focusgroepen

Focusgroepen brengen belanghebbende partijen (‘stakeholders’) bij elkaar om over één specifiek onderwerp te oordelen. De discussies gaan dan ook over de specifieke behoeften van die groep, de kwaliteit van een bepaalde dienst of het leveren van ideeën voor een breder beleid of een bredere strategie.

Een focusgroepsessie hoeft niet meer dan een dag te duren. Het aantal deelnemers kan variëren van 6 tot 25 personen per focusgroep. De deelnemers zijn belanghebbenden.

Focusgroepen moeten gedetailleerde kennis leveren over onderwerpen die betrekking hebben op een specifieke gemeenschap of organisatie. Zo wordt die kennis inzichtelijk ten behoeve van een goed bestuur.

- De zoekconferentie

Huidige maatschappelijke ontwikkelingen kunnen op de lange termijn tot uiteenlopende scenario’s leiden

voor een gemeenschap of een organisatie. Zoekconferenties brengen die verschillende scenario's in kaart. Een belangrijk onderdeel van zoekconferenties zijn de probleeminventarisatie en -definiëring.

De methode werd voor het eerst toegepast in Groot-Brittannië in 1960. Daarna verspreidde de methode zich over Australië, Canada, de VS en Mexico. De methode werd verder verfijnd door de ervaringen die ermee werden opgedaan.

Een zoekconferentie duurt twee tot drie dagen en is incidenteel van aard.

Op basis van de probleeminventarisatie en -definiëring wordt ingeschat hoe bepaalde zaken zich in de toekomst verder kunnen ontwikkelen. Op basis van deze toekomstscenario's wordt dan een gezamenlijke visie ontwikkeld en wordt er een concreet actieplan opgesteld.

– Het burgerhandvest

Het burgerhandvest is een meerjarig programma, dat tot doel heeft om de kwaliteit van de publieke diensten te verbeteren en ze beter te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van de burgers. Daarbij worden keurmerken verleend aan uitmuntend presterende organisaties, die daarvoor door burgers worden genomineerd.

Het burgerhandvest is aan het begin van de jaren negentig in de Angelsaksische wereld ontstaan. Daar is deze vorm van burgerparticipatie gekend als 'Citizen's charter'.

Het burgerhandvest heeft een permanent karakter. De inhoud van het burgerhandvest heeft een looptijd van ongeveer twee tot drie jaar, waarna de vastgelegde resultaten worden herzien en vernieuwd. In beginsel kunnen alle burgers deelnemen aan de nominatie van excellente overheidsorganisaties.

Het doel van het burgerhandvest is de burger een actieve rol te geven in het oordeel of de kwaliteit van de overheidsdienstverlening is verbeterd.

– Gebruikersgroepen

Gebruikersgroepen zijn groepen burgers die van een specifieke overheidsdienst gebruikmaken. De gebruikersgroepen kunnen vanuit hun specifieke (ervarings)deskundigheid een weloverwogen oordeel geven over de uitvoering van het beleid. Het

valt tevens te verwachten dat burgers – als zij met de specifieke diensten te maken hebben – sneller geneigd zijn deel te nemen aan de evaluatie, omdat zij voelbaar geraakt worden door de beleidsuitvoering. Door het inzetten van gebruikersgroepen is het mogelijk om specifiek op bepaalde wensen in te gaan. Gebruikersgroepen kunnen namelijk worden samengesteld aan de hand van specifieke criteria.

Gebruikersgroepen worden in de private sector al enige tijd ingezet. Verschillende groepen consumenten worden geraadpleegd over wat zij van producten en/of diensten vinden.

Het aantal deelnemers van een gebruikersgroep kan variëren. Dat is mede afhankelijk van de doelstelling. Wil men voornamelijk een kwalitatief beeld krijgen, dan moet de gebruikersgroep klein zijn. Is men meer uit op een kwantitatief oordeel, dan zijn grote groepen beter. Het uiteindelijke doel is het verbeteren van de dienstverlening of de producten.

10. Experimenteren met informatiemarkten

'Twee weten meer dan één. Velen weten meer dan één'. Van dit gezonde principe gaat onder andere de brede consultatie uit (cfr. punt 2).

Van brede consultaties mag echter ook niet alle heil worden verwacht. Vaak neemt maar een beperkte groep mensen of organisaties aan een consultatie deel. Die proberen op de eerste plaats hun eigen belang te verdedigen. Daarnaast zijn het mensen en organisaties die op hun terrein zeer beslagen zijn en daarin veel expertise hebben, maar aan het gebruik van experts kleven ook nadelen. Experts vertrekken vanuit een bepaalde gedeelde achtergrondkennis en zitten ook met bepaalde gedeelde vooroordelen in het achterhoofd. Dat leidt er soms toe dat hun inschattingen meer gebaseerd zijn op de eigen overtuigingen dan op echt harde feitelijke informatie. Tevens delen experts een bepaalde manier om naar de dingen te kijken en is de hoeveelheid informatie waarmee ze rekening kunnen houden hoe dan ook beperkt. Het blijft per definitie mensenwerk. Dat kan echter met zich brengen dat bepaalde relevante feiten door hen niet onder ogen worden gezien.

In zijn recente boek 'The Wisdom of Crowds' toont de Amerikaanse journalist James Surowiecki aan dat de massa vaak tot betere feitenkennis, betere inschattingen en betere voorspellingen in staat is dan kleine

groepen experts of beleidsmakers. Daarvoor moet de massa of de menigte aan een aantal voorwaarden voldoen:

- de massa of de menigte moet divers zijn: mensen met verschillende kennis en achtergronden brengen allemaal hun eigen stukje informatie aan, ongeacht hoe waardevol of hoe nutteloos die informatie is;
- de massa of de menigte moet gedecentraliseerd zijn: er mag niemand aan de top zijn die het antwoord van de massa of de menigte in een bepaalde richting stuurt;
- er moet een manier zijn om alle individuele zienswijzen van alle betrokkenen samen te ballen tot één collectief oordeel;
- de verschillende personen binnen de massa of de menigte blijven hun onafhankelijkheid bewaren: ze laten zich vooral leiden door hun eigen informatie en maken zich niet druk over wat andere mensen over hen denken.

Aan de hand van concrete voorbeelden toont J. Surowiecki effectief aan dat de massa of de menigte inderdaad tot zeer goede inschattingen en voorspellingen in staat is:

- Op het einde van de negentiende eeuw deed de Engelse wetenschapper Francis Galton, nota bene een onderzoeker die uitging van ‘the madness of crowds’, het volgende experiment. Tijdens een tentoonstelling mochten mensen van allerlei slag raden naar het gewicht van een os. Los van elkaar deden ze een gok, deze gok schreven ze neer op een papiertje en dat papiertje stopten ze in een doos. De persoon die het dichtst bij het gewicht zat, kreeg een prijs. Na de prijskamp vroeg Galton alle papiertjes op. Hij wilde immers weten wat de gemiddelde inschatting van het gewicht van alle deelnemers aan de prijskamp was. Het gemiddelde was 1.197 pond. In werkelijkheid woog de os 1.198 pond. Met andere woorden, de gemiddelde inschatting van de menigte die aan de prijskamp deelnam zat er maar één pond naast.
- In het spel ‘Wie wordt euromiljonair?’ kan men een beroep doen op bepaalde hulpmiddelen. Wanneer de kandidaat het antwoord op een vraag niet zeker weet, kan hij bijvoorbeeld bellen naar een familielid, een buur of een vriend waarvan hij

denkt dat die veel weet en dus het antwoord op de vraag wel zal kennen. Een ander hulpmiddel houdt in dat de mening van het studiopubliek wordt gevraagd. Ieder lid van het studiopubliek kan door middel van een individueel kastje bepalen welk van de vier antwoorden volgens hem of haar het correcte is. Uit een studie is gebleken dat het publiek veel vaker het juiste antwoord op een vraag geeft dan de ‘bevriende expert’.

- In de jaren zestig raakte een Amerikaanse duikboot vermist in de Atlantische Oceaan. Er was geen noodsignaal, zodat men absoluut geen idee had over de exacte vindplaats van de verongelukte onderzeeër. Aan een man van de Navy werd de opdracht gegeven om de vindplaats te bepalen. Op zijn beurt vroeg hij individueel aan een flink aantal andere mensen, met heel diverse achtergronden en specialisaties, wat volgens hen de vindplaats zou zijn. Al die informatie bundelde hij om ‘een gemiddelde vindplaats’ te bepalen. Achteraf bleek dat die gemiddelde vindplaats maar enkele honderden meter verwijderd was van de uiteindelijke vindplaats.

Meteen kan James Surowiecki ook verklaren waarom de vrije markt of de beurs in de praktijk tot zeer goede resultaten leidt. De vrije markt en in het bijzonder de beurs is zeer divers qua marktdeelnemers, er is niet één persoon of instantie die aan de touwtjes trekt (gedecentraliseerd), de marktdeelnemers blijven zich baseren op hun eigen informatie (onafhankelijk) en het collectieve oordeel kan simpel uitgedrukt worden door middel van de prijs die op de vrije markt of op de beurs tot stand komt.

Meteen kan dan ook verklaard worden waarom beurzen af en toe serieus de mist kunnen ingaan. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer speculanten zich allemaal door één bepaald idee laten leiden, zodat niet meer voldaan is aan de nodige diversiteit en onafhankelijkheid.

Vanuit de zienswijze dat het beter is om bijvoorbeeld al het menselijke kapitaal in een bedrijf, van hoog tot laag, aan te spreken (‘The Wisdom of Crowds’, weet je wel), laakt James Surowiecki trouwens de doorgeschoten CEO-cultuur, waarbij alle heil voor een onderneming enkel en alleen maar van de topman, de CEO, wordt verwacht.

Wat is nu een informatiemarkt? Een informatiemarkt is eigenlijk een beurs waarbij personen handel drij-

ven rond een bepaald onzeker feit in de toekomst en waarbij geprobeerd wordt een gezamenlijke prijs te plakken op de waarschijnlijkheid dat dit feit zich zal voordoen of niet zal voordoen.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Al geruime tijd bestaan de Iowa Electronic Markets (IEM). Via deze markten kunnen marktdeelnemers 'futures' verhandelen. Een future is een certificaat dat recht geeft op een bepaald bedrag wanneer een onzeker feit zich in de toekomst voordoet. In het kader van de IEM kan een future erin bestaan dat men een dollar krijgt als bijvoorbeeld Arnold Schwarzenegger verkozen wordt tot gouverneur van de staat Californië. De maximale prijs van de future is dan ook 1 dollar. De reële prijs is echter lager en zal afhangen van de kansen die men aan Arnold Schwarzenegger toedicht. Als bijvoorbeeld de Arnold Schwarzenegger-future wordt verhandeld tegen 0,80 dollar, dan betekent dat dat volgens de deelnemers aan de IEM Arnold Schwarzenegger 80 % kans maakt om te winnen.

IEM biedt al sinds 1988 dergelijke politieke voorspellingmarkten aan. Uit onderzoek is gebleken dat deze informatiemarkten zeer goed de uiteindelijke uitslag kunnen voorspellen. Daarbij deden de informatiemarkten hun job veel beter dan de klassieke opiniepeilingen.

Een ander succesvol voorbeeld van een informatiemarkt is de Hollywood Stock Exchange (HSX) dat de opbrengst van nieuwe films en de Oscarwinnaars probeert te voorspellen. In 2000 scoorde de HSX bijvoorbeeld zeer goed in het voorspellen van de Oscarwinnaars. De HSX voorspelde de zes belangrijkste Oscarwinnaars en had daarvoor ook al 35 van de 40 genomineerden juist ingeschat.

Het is dan ook niet te verwonderen dat ondernemingen als Hewlett Packard, Yahoo en Eli Lilly met informatiemarkten beginnen te experimenteren. Zo zorgde de informatiemarkt bij Hewlett Packard voor een betere voorspelling van de kwartaalcijfers dan de methode die men normaal hanteert.

Ook voor de politiek, het beleid en wetgeving kunnen informatiemarkten misschien een goed middel zijn om bepaalde fenomenen in te schatten, bepaalde toekomstige trends op het spoor te komen of bepaalde evenementen in de toekomst te voorspellen.

Een mogelijke vraag is die naar de doorbraak van de Radio frequency identification (RFID). RFID (iden-

tificatie met radiogolven) is een methode om van op een afstand informatie op te slaan en te lezen van zogenaamde RFID-'tags' (chips, identificatieplaatjes, labels) die op of in objecten zitten.

In het bedrijfsleven zijn de verwachtingen hooggespannen om door middel van RFID allerlei soorten voorwerpen te kunnen identificeren en traceren. Door nieuwe toepassingen te bedenken of grote kostenbesparingen te realiseren in de distributieketen, valt potentieel veel geld te verdienen met RFID. Zo maken RFID-tags (in het Engels vaak ook 'smart tags' genoemd) het bijvoorbeeld mogelijk om de inhoud van een pallet vol goederen of een hele container in één keer uit te lezen.

De RFID-technologie is oorspronkelijk ontwikkeld als de opvolger van de streepjescode. Terwijl bij de barcode alle producten hetzelfde productgroepnummer hebben, biedt RFID de mogelijkheid om elk individueel blikje te voorzien van een unieke identificatiecode. Daarnaast gaat het uitlezen van een RFID-tag met onzichtbare radiosignalen veel sneller en makkelijker dan het lezen van een barcode met een laserstraal. De geavanceerde RFID-systemen kunnen zelfs tientallen RFID-tags tegelijkertijd uitlezen, terwijl producten met barcodes één voor één gescand moeten worden.

Iedere RFID-tag bestaat in principe uit twee delen: een microchip en een miniatuurantenne. De computerchip kan gegevens opslaan en bevat een unieke code, waardoor iedere RFID-tag uniek is. De antenne zorgt ervoor dat het label de gegevens naar een leesapparaat kan sturen. De grootte van een RFID-tag is vooral afhankelijk van de antenne en varieert in de praktijk van een paar centimeter tot het formaat van een rijstkorrel.

Ondanks de voordelen die de RFID-technologie te bieden heeft, is ze nog niet doorgebroken. De kostprijs lijkt nog een te groot struikelblok. Een eenvoudige passieve tag kost nu 30 eurocent. Niettemin is de kans groot dat de technologie op een bepaald moment toch een doorbraak zal kennen, wanneer door massaproductie de prijs per tag serieus zal zakken. Op dat moment moet de Vlaamse economie er klaar voor te zijn. Het transport, de logistiek en de distributie zijn in Vlaanderen immers belangrijke sectoren met veel werkgelegenheid.

Daarom zou het natuurlijk wel handig zijn om een zinnige inschatting te maken van het jaar waarin de

RFID-technologie de doorbraak zou kunnen kennen. Over deze vraag zou een informatiemarkt kunnen worden gehouden. Daarbij zou aan de deelnemers kunnen worden gevraagd in welk jaar de doorbraak van de RFID-technologie te verwachten is. Op basis van alle antwoorden zou dan een jaartal van mogelijke doorbraak kunnen worden bepaald en, gezien de ervaringen met informatiemarkten in de VS en andere landen, zou het niet verwonderlijk zijn indien dat jaartal niet ver van de echte doorbraak zou liggen.

Experimenten met informatiemarkten zouden een zeer interessant en zeer innovatief onderwerp voor onderzoek en ontwikkeling in Vlaanderen kunnen zijn. Daarbij kan gedacht worden aan nieuwe bevragingsmethodes die ondersteund worden door technologieën waarbij de burger thuis geconsulteerd kan worden.

Zowel de Administratie Planning en Statistiek (APS) als het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologische Aspectenonderzoek (viWTA) kunnen daarin een belangrijke rol vervullen.

Sven GATZ

Marnic DE MEULEMEESTER

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– gelet op:

- 1° het feit dat deze resolutie een gewest- en gemeenschapsaangelegenheid regelt;
- 2° het Vlaams regeerakkoord waarin staat dat meer ondernemen en meer werkgelegenheid een topprioriteit is, onder meer door minder regels, betere dienstverlening, betere regelgeving en goed bestuur;
- 3° de beleidsbrieven en de inspanningen van de Vlaamse Regering ter zake en de noodzaak aan extra initiatieven;

– overwegende dat:

- 1° de kwaliteit van de regelgeving meer en meer een factor wordt in de economische en sociale concurrentiepositie, evenals de duurzame ontwikkeling van een land of een regio;
- 2° het Vlaamse beleidsniveau nog verdere stappen kan zetten op het vlak van de wetsvoorbereiding, de wetsopmaak, de wetsuitvoering en het toekomstgericht wetgeven in het belang van bedrijfsleven en samenleving;

– vraagt de Vlaamse Regering:

- 1° een uitvoerings- en handhavingstoets te integreren in de bestaande RIA, die explicieter op de voorgrond moet treden en vroeger in het regelgevingsproces aan bod moet komen;
- 2° brede consultatie te organiseren bij het voorbereiden van regelgeving met belangrijke impact op burgers, bedrijven of organisaties, onder meer door de techniek van groenboeken en door het gebruik van ondernemerspanels;
- 3° bij het voorbereiden van nieuwe regelgeving in het bijzonder te letten op kleine bedrijven, meer bepaald als het om vergunningen gaat;
- 4° gericht gebruik te maken van de zogenaamde avondroodclausules die een beperkte levensduur van regelgeving stipuleren;

5° het aantal data waarop nieuwe regelgeving in werking treedt, te beperken;

6° meer en systematischer te zorgen voor tijdige en goede informatie en communicatie over nieuwe regelgeving;

7° de regel ‘leg je erbij neer of leg uit’ in te voeren, waarmee bedoeld wordt dat ondernemingen de keuze krijgen om, hetzij de regelgeving in haar geheel te volgen en er zich bij neer te leggen, hetzij de methode voor het realiseren van de doelstelling van een bepaalde regelgeving zelf te kiezen, maar die methode dan ook uit te leggen;

8° meer eenduidigheid te creëren in de interpretatie van regelgeving en in de inspectiecriteria;

9° burgerparticipatie niet alleen als democratische doelstelling na te streven, maar ook als instrument voor een toekomstgerichte wetgeving;

10° onderbouwde experimenten te organiseren met zogenaamde informatiemarkten die het beleid een betere mogelijkheid geven om bepaalde trends en evoluties te detecteren met het oog op toekomstgerichte wetgeving.

Sven GATZ

Marnic DE MEULEMEESTER
