

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 mars 2007

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à une législation intelligente pour
une société de la connaissance, à une
législation créative pour une économie
créative et à une législation durable pour
un développement durable**

(déposée par Mmes Annemie Turtelboom et
Hilde Vautmans)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 maart 2007

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

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

(ingediend door de dames Annemie
Turtelboom en Hilde Vautmans)

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

Dix propositions concrètes pour améliorer la législation au niveau fédéral

INTRODUCTION

On s'aperçoit de plus en plus que c'est notamment la qualité de leur législation qui permet à des pays et à des régions de se distinguer sur le plan économique. Avec la zone euro, la Banque centrale européenne et les restrictions en matière de politique fiscale et budgétaire et en matière d'aides d'État, les États membres de l'Union européenne ne disposent plus, à l'évidence, des leviers classiques, tels que les dévaluations monétaires, pour mener leur propre politique économique et monétaire. Ils doivent dès lors utiliser d'autres moyens pour faire en sorte que leur économie soit et reste attractive. La qualité des institutions, associée à la qualité de la législation, est un de ces nouveaux instruments auxquels les pays ont recours pour se positionner favorablement sur l'échiquier international.

Parallèlement, on se rend compte de plus en plus que la législation n'est pas toujours le moyen le plus approprié pour ordonner la société. Les règles se multiplient, ce qui rend le système opaque, et même les pouvoirs publics finissent par se perdre dans cet enchevêtrement de lois.

La législation est aussi souvent déficiente, ce qui peut la rendre inapplicable :

- les règles sont insuffisantes, lorsqu'elles visent à régler des situations qui, dans la réalité, diffèrent des situations présumées lors de l'élaboration de la loi, ou qui ont changé entre-temps ;

- les règles sont injustes, lorsqu'il n'est pas possible d'en imposer le respect dans une mesure suffisante, de sorte qu'elles touchent certaines personnes et d'autres pas ;

- le groupe cible ressent les règles comme injustes, lorsque les normes qui y sont fixées ne sont pas conformes à la perception de la norme du groupe cible.

La législation peut également être incohérente:

- les règles peuvent être contradictoires, lorsqu'elles sont écrites en fonction d'intérêts différents, par un même organe administratif ou par un autre, mais concernant la même matière;

TOELICHTING

Tien concrete voorstellen voor betere wetgeving op federaal niveau

INLEIDING

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

Daarbij komt dat men zich meer en meer realiseert dat wetgeving niet altijd het meest geschikte middel is om de maatschappij te ordenen. Er zijn steeds meer regels, waardoor het stelsel ondoorzichtig wordt en zelfs voor de overheid wordt het stilaan ondoenbaar om door het wettelijk bos de bomen te zien.

Wetgeving schiet ook vaak tekort. Zo kan wetgeving onbruikbaar zijn:

- regels zijn ontoereikend, als zij situaties willen regelen die in de maatschappelijke realiteit anders zijn dan bij het ontwerpen van de regels werd verondersteld, of inmiddels zijn veranderd;

- regels zijn onrechtvaardig, als zij onvoldoende gehandhaafd kunnen worden, waardoor sommigen er wel door worden getroffen en anderen niet;

- de doelgroep ervaart de regels als onrecht, als de normen die in die regels worden uitgedrukt niet overeenstemmen met het normbesef van de doelgroep;

Wetgeving kan ook inconsistent zijn:

- regels kunnen tegenstrijdig zijn, als zij vanuit een verschillend belang worden geschreven, door hetzelfde of een ander bestuursorgaan, maar gaan over dezelfde materie;

– les règles ne sont pas cohérentes, lorsque leur application débouche sur des résultats différents dans des situations similaires;

– les règles manquent d'harmonisation, lorsque, par exemple, leur application conjointe débouche sur un résultat non voulu.

Enfin, la législation peut également être inutile:

– les règles sont inutilement contraignantes lorsque, outre les effets escomptés, elles ont également une incidence qui limite la liberté d'entreprendre dans des domaines d'action ou de comportement annexes;

– les règles sont inutilement entravantes lorsqu'elles tolèrent un acte ou un comportement donné, alors qu'elles ne visent qu'à empêcher un certain résultat de l'acte ou du comportement en question et que ce résultat peut également être obtenu d'une autre façon.

La présente note entend encourager d'autres mesures visant à améliorer la législation au niveau fédéral. C'est la raison pour laquelle elle comporte trois propositions visant une meilleure préparation législative, deux propositions visant une meilleure élaboration de la loi, trois propositions visant une meilleure exécution de la loi et deux propositions pour une législation tournée vers l'avenir.

I. MEILLEURE PRÉPARATION LÉGISLATIVE

1. Instauration d'un contrôle d'exécution et de respect:

Les lois du gouvernement fédéral et les arrêtés royaux qui se fondent sur ces lois doivent être utilisables par tous les intervenants concernés, tant les citoyens et les entreprises qui doivent respecter les règles, que les institutions du pouvoir fédéral qui doivent les exécuter et veiller à leur respect.

Il ressort d'incidents comme la catastrophe pyrotechnique d'Enschede, aux Pays-Bas, qu'un manque de respect de la législation et une répression imparfaite de cette dernière peuvent donner lieu à des dommages importants. Plus tard, il s'est en effet avéré qu'il n'y avait aucun problème en ce qui concerne les règles légales. Si elles avaient été respectées, la catastrophe pyrotechnique n'aurait pas eu lieu.

C'est pourquoi il importe de déjà tenir compte de l'applicabilité et de la possibilité d'assurer le respect de la réglementation à un stade précoce de sa prépara-

– regels zijn niet consistent, als zij voor vergelijkbare gevallen verschillende uitkomsten opleveren;

– regels zijn onvoldoende op elkaar afgestemd, als ze bijvoorbeeld samen leiden tot een uitkomst die helemaal zo niet bedoeld was.

Tenslotte kan wetgeving onnodig zijn:

– regels zijn onnodig belastend, als ze, behalve de bedoelde effecten, ook effecten hebben die de vrijheid van handelen op aangrenzende terreinen van handelen of gedragen beperken;

– regels zijn onnodig belemmerend, als ze een bepaalde handeling of gedraging verdragen, terwijl het doel slechts is een bepaalde uitkomst van die handeling of gedraging tegen te gaan en die uitkomst ook op een andere wijze kan worden bereikt.

Huidige nota wil een aanzet zijn voor verdere maatregelen voor een betere wetgeving op federaal 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.

I. BETERE WETSVORBEREIDING

1. Invoering van een uitvoerings- en handhavings-toets:

Wetten van de federale regering en de koninklijke besluiten die erop zijn gebaseerd moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft, zowel voor burgers of bedrijven die zich moeten houden aan de regels, als voor de instellingen van de federale 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 kunnen leiden tot grote schade. Later bleek immers dat er niets aan de hand was aan de wettelijke regels. Indien de wettelijke regels waren nageleefd, had de vuurwerkramp niet plaatsgevonden.

Daarom is het belangrijk om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid al aan de orde te laten komen in een vroeg stadium van voorbereiding van regelgeving. Dan

tion. À ce moment, il est en effet encore possible d'adapter la politique ou de choisir des instruments alternatifs. Les effets indésirables ou les effets secondaires inattendus peuvent ainsi être évités.

Un contrôle de l'application et du respect est un instrument permettant d'associer de manière précoce au processus décisionnel les organisations qui devront appliquer les nouvelles règles. Ce contrôle est un instrument visant à identifier les effets désirés et indésirables de la réglementation en projet, pour les organisations qui devront appliquer la réglementation.

Les notions d'applicabilité et de possibilité d'assurer le respect de la réglementation recouvrent les conséquences du respect ou de l'application de la nouvelle réglementation pour les organisations exécutantes, comme les agences, mais aussi pour les citoyens et les entreprises. Les termes «possibilité d'assurer le respect de la réglementation» renvoient également à l'augmentation prévue de personnel ou de moyens ou aux modifications escomptées en ce qui concerne le mode de travail (par exemple, dans les services d'inspection ou dans les communes et provinces) qui sont éventuellement nécessaires pour imposer le respect des nouvelles règles, si l'on s'attend à ce que les nouvelles règles ne soient pas respectées spontanément.

Le contrôle de l'applicabilité et de la possibilité d'assurer le respect de la réglementation doit fournir le plus possible de données quantitatives sur les effets et effets secondaires des nouvelles règles.

Ces données peuvent être fournies par les instances chargées d'appliquer la réglementation et d'en assurer le respect, les départements, les agences ainsi que les communes et les provinces. Elles peuvent concerner la capacité nécessaire pour l'octroi d'une nouvelle autorisation ou pour le contrôle et l'inspection des nouvelles règles; il peut également s'agir de données du bureau d'études du gouvernement relatives à l'étendue du secteur auquel s'appliqueront les nouvelles règles.

Un contrôle en matière d'exécution et de respect de la réglementation peut consister à poser les trois questions suivantes:

1. Quel(s) groupe(s)-cible(s) sont confrontés aux effets de la réglementation en projet et quelle est leur importance ?

Il est en effet essentiel de connaître le groupe cible :

bestaat immers nog de mogelijkheid om het beleid bij te stellen of alternatieve instrumenten te kiezen. Ongevenste effecten of onverwachte neveneffecten kunnen daarmee worden vermeden.

Een uitvoerings- en handhavingstoets is een instrument waardoor de organisaties die de nieuwe regels zullen moeten uitvoeren al in een vroeg stadium kunnen worden betrokken bij de besluitvorming. Deze toets is een instrument om, voor de organisaties die de regelgeving moeten uitvoeren, de beoogde en ook de niet-beoogde effecten in kaart te brengen van ontwerp-regelgeving.

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 de verwachte extra mensen of extra 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.

De uitvoerings- en handhavingstoets moet zo veel mogelijk kwantitatieve gegevens opleveren over de effecten en neveneffecten van de nieuwe regels.

Deze gegevens zijn kunnen worden verstrekt door uitvoerings- en handhavingsinstanties, de departementen, de agentschappen of ook de gemeenten en provincies, 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 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 geconfronteerd met de effecten van de ontwerp-regelgeving en wat is hun omvang?

Kennis van de doelgroep is immers van essentieel belang:

– la connaissance du groupe cible est nécessaire pour bien analyser le problème, et elle favorise la recherche de solutions dotées d'une assise suffisante;

– la connaissance du groupe cible permet de se faire une idée des (im)possibilités en matière de respect et d'exécution de la réglementation en projet;

– la connaissance du groupe cible permet de mesurer (périodiquement) le degré de respect de la réglementation.

En outre, il est important de connaître le groupe cible pour pouvoir répondre aux autres questions du contrôle.

2. Quelles sont les conséquences de la réglementation en projet en ce qui concerne les efforts visant à en assurer le respect et le besoin d'en assurer le respect ?

A cet égard, il faut en particulier accorder de l'attention:

- a) au degré attendu de respect spontané;
- b) aux aspects liés à l'ampleur et aux possibilités de contrôle;
- c) aux aspects liés à l'ampleur des sanctions et aux possibilités en matière de sanctions.

En effet, les efforts visant à assurer le respect de la réglementation et le besoin d'en assurer le respect dépendent surtout du degré attendu de respect spontané de la règle envisagée. Si le degré de respect spontané prévu est élevé, la politique menée par le biais de la réglementation connaîtra un succès important, et par conséquent, il ne faudra pas mettre en place un important dispositif de contrôle et de sanction.

La réponse à la question portant sur les efforts visant à assurer le respect de la réglementation et le besoin d'en assurer le respect peut figurer dans un paragraphe distinct de l'exposé des motifs du projet de réglementation. Ce paragraphe devra au moins porter sur les aspects suivants:

– Structure chargée d'assurer le respect de la réglementation:

Quelles sont les instances chargées de la surveillance, du contrôle et de la recherche des infractions? Quelles sont leurs compétences? Quelles sont les sanctions possibles?

– 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 handhavinginszets en de handhavingbehoefte?

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 handhavinginszets en de handhavingbehoefte 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 zal bijgevolg geen groot controle- en sanctie-apparaat moeten worden ingesteld.

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

– Handhavingstructuur:

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

– Respect spontané:

Le taux de respect spontané indique dans quelle mesure le groupe cible respectera ou enfreindra les règles en l'absence de contraintes. Pour déterminer ce taux, on se basera sur les principaux arguments laissant présager que les règles seront ou non spontanément respectées. Plus le respect spontané est important, moins il faudra affecter de moyens et d'effectifs au contrôle, à l'inspection et à la répression.

– Efficacité du dispositif destiné à assurer le respect de la réglementation

Quelle est la probabilité qu'une infraction soit révélée d'une autre manière que par un contrôle public (par exemple, par la déclaration d'infractions auprès des autorités)? Quelle est la probabilité d'être contrôlé pour la commission d'une infraction? Dans quelle mesure la probabilité de contrôle et de détection peut-elle être augmentée par le biais de contrôles sélectifs, par exemple, sur la base de l'analyse de risques? Quelle est la probabilité de se voir infliger une sanction si une infraction est constatée à l'issue d'un contrôle et de recherches? Quelle est la gravité et la lourdeur de la sanction liée à l'infraction? L'application de la sanction a-t-elle d'autres inconvénients pour l'auteur de l'infraction?

– Conséquences pour l'appareil chargé d'assurer le respect de la réglementation

Faut-il mettre en œuvre davantage de moyens financiers ou de personnel? Dans quelle mesure les constatations faites à ce sujet coïncident-elles avec l'opinion des instances exécutives et répressives, en particulier des agences?

3. Quelles organisations exécuteront la réglementation en projet et veilleront à son respect; quel est leur avis concernant son exécutabilité et la possibilité d'en imposer le respect, ainsi que son coût?

Il est nécessaire de se poser cette question pour faire en sorte que les instances qui, en définitive, devront exécuter et faire respecter les nouvelles règles, soient effectivement associées à leur élaboration. En mettant à profit les connaissances présentes sur le terrain, la nouvelle réglementation a plus de chances d'atteindre ses objectifs le plus efficacement possible. Si l'on tient véritablement compte de leur opinion, les instances d'exécution et de contrôle seront davantage motivées pour veiller au bon respect des nouvelles règles.

– 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 sanctionering.

– 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 wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding? In hoeverre kan de kans op controle en detectie worden vergroot 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 bijkomende 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 zullen de ontwerpregeling uitvoeren en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

Deze vraag is nodig om te bewerkstelligen 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 hun mening zal eveneens de motivatie toenemen bij de uitvoerings- en controle-instanties om te zorgen voor een goede naleving van de nieuwe regels.

4. Davantage de possibilités pour une consultation plus large:

Les autorités fédérales sont assistées par une série de conseils consultatifs. Ces conseils consultatifs dispensent leur avis à un stade avancé du parcours législatif. Ces avis sont dès lors souvent ignorés.

Par ailleurs, il serait intéressant de réserver davantage de place aux citoyens, aux entreprises et aux organisations afin qu'ils puissent s'exprimer sur la législation en projet. Les citoyens, les entreprises et les organisations peuvent parfois apporter une expérience intéressante du terrain, de précieuses suggestions ou des idées étonnamment utiles, ce qui ne peut qu'accroître la qualité de la réglementation.

Les deux problèmes peuvent être résolus en mettant en ligne des livres blancs, ainsi que l'analyse d'impact sur les entreprises et l'analyse récurrente d'impact, assorties des explications compréhensibles nécessaires, sur un site internet destiné spécifiquement à une large consultation. Le site internet de la Commission européenne, http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fr.htm pourrait, en l'occurrence, servir d'exemple.

Un livre blanc est une note conceptuelle dont le but est d'organiser, préalablement à la rédaction d'une nouvelle législation importante, une première concertation politique et sociale au sujet de l'opportunité et du contenu de la nouvelle législation. À première vue, cette procédure représente un surcroît de travail et allonge la durée du processus législatif. Mais le temps perdu sera récupéré lors de l'élaboration et de l'adoption de la législation elle-même. Cette méthode de travail permettra avant tout d'améliorer substantiellement la qualité de la législation.

Les livres blancs seraient consultables sur un site internet pendant trois mois. Durant cette période, non seulement les citoyens, les entreprises et les organisations individuels, mais aussi les comités d'avis pourraient exprimer leur opinion. La durée de trois mois est considérée, sur le plan international, comme un délai minimal pour une consultation valable.

À un stade ultérieur du processus décisionnel, les autorités doivent indiquer la manière dont elles ont tenu compte des observations formulées lors de la consultation. Les résultats de la consultation doivent en effet pouvoir être contrôlés par le public. Cela permet également d'offrir une meilleure garantie que les autorités tiendront effectivement compte des observations. La consultation permet donc non seulement d'améliorer la réglementation, mais aussi de mieux responsabiliser les autorités.

4. Meer mogelijkheden voor een brede consultatie:

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

Tegelijkertijd zou het geen kwaad kunnen dat meer ruimte zou worden gegeven 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.

Beide problemen kunnen worden verholpen door witboeken, samen met de BIT en de RIA en met de nodige begrijpelijke uitleg daarbij, te plaatsen op een website die specifiek voor brede consultatie bestemd is. De website van de Europese Commissie, http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm, zou hiervoor als voorbeeld kunnen dienen.

Een witboek is een conceptnota, bedoeld om, voorafgaand aan de redactie van belangrijke nieuwe wetgeving, al een eerste politieke en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en de inhoud van de nieuwe wetgeving. Op het eerste gezicht zal dat meer werk inhouden en zorgen voor een langere doorlooptijd. Maar die tijd zal worden teruggewonnen bij het ontwerp en de goedkeuring van de wetgeving zelf. Maar vooral kan er substantieel betere wetgeving door worden gerealiseerd.

De witboeken zouden drie maanden voor consultatie op een website worden geplaatst. Gedurende die termijn zouden niet alleen individuele burgers, bedrijven en organisaties, maar ook de adviesraden hun mening kunnen 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 zijn geformuleerd tijdens de consultatie. De resultaten van de consultatie moeten immers controleerbaar zijn voor het publiek. Op die manier kan ook beter worden gegarandeerd dat de overheid effectief de opmerkingen in acht zal nemen. Consultatie leidt dan ook niet alleen tot betere regelgeving. Het is ook een manier om de overheid beter ter verantwoording te roepen.

En guise d'exemple d'un site internet de consultation, on peut citer le site de la Commission européenne, http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fr.htm.

Par le biais du site «*Your Voice in Europe*», la Commission européenne offre la possibilité aux citoyens de l'Union de jouer un rôle actif dans le processus décisionnel européen, en participant à des consultations sur internet relatives à des thèmes variés comme le développement durable, l'enseignement, l'environnement, la recherche, la technologie, le marché intérieur, l'agriculture, etc. Ces dernières années, un nombre particulièrement élevé de consultations électroniques ont été organisées sur le site «*Your Voice in Europe*», et ce, pour des domaines d'action et des groupes-cibles très variés. En ce qui concerne ces derniers, certaines consultations s'adressent plutôt à des parties prenantes spécifiques ou à certains intéressés (par exemple, les organisations de consommateurs ou des organismes spécifiques), alors que d'autres visent le grand public. Il est en outre frappant de constater que le nombre de participants varie énormément. Dans les 33 exemples sélectionnés au hasard, le nombre de participants va de 54 à 11.587, avec une moyenne de 1.473.

Cet intérêt tout de même important pour les différentes consultations peut sans doute s'expliquer par le fait que l'on a choisi de demander l'avis du citoyen à un stade très précoce. On ne présente pas de plan de politique presque terminé qui n'est presque plus susceptible de modifications, mais on offre la possibilité au citoyen, dans les limites d'une marge de manœuvre très large, de proposer des idées et des options qui feront ensuite l'objet d'un débat politique. Il est motivant de participer à un stade précoce à la politique, car la marge de manœuvre est encore importante.

Si la consultation relative au deuxième plan fédéral sur le développement durable de 2004 n'a pas été une réussite, c'est précisément, entre autres, parce que le contenu de ce plan avait déjà été arrêté de manière quasi définitive avant cette consultation. La consultation de la population n'a de sens que lorsqu'une certaine marge de manœuvre subsiste sur le plan politique. Sinon, cette opération s'apparente moins à une consultation qu'à une campagne d'information.

D'autres formes de consultation peuvent compléter cette large consultation publique organisée sur un site web. Des panels d'entrepreneurs réunissant des chefs d'entreprise ou des responsables d'entreprise peuvent par exemple être interrogés sur la compatibilité des nouvelles règles envisagées avec la gestion quotidienne de l'entreprise afin d'éviter de nouvelles contraintes

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

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. Dit kan met name door deelname aan internet-consultaties over uiteenlopende thema's zoals duurzame ontwikkeling, onderwijs, milieu, onderzoek, technologie, interne markt, landbouw enz. Er zijn de afgelopen jaren opvallend veel elektronische consultaties georganiseerd via «*Your Voice in Europe*» en dit voor sterk uiteenlopende beleidsdomeinen en doelgroepen. Wat dit laatste betreft, zijn sommige consultaties eerder gericht op specifieke stakeholders of bepaalde belanghebbenden (bijvoorbeeld consumenten- of specifieke organisaties), terwijl andere bedoeld zijn voor het brede publiek. Opvallend is verder dat het aantal deelnemers erg varieert. In de 33 willekeurig geselecteerde voorbeelden varieert dit van 54 tot 11.587 deelnemers, met een gemiddelde van 1.473.

Deze toch wel belangrijke belangstelling voor de verschillende consultaties wordt misschien verklaard door het feit dat men ervoor heeft gekozen om de burger te bevragen in een erg vroeg stadium. Er wordt geen quasi-afgewerkt beleidsplan voorgelegd waaraan bijna niets meer kan worden gewijzigd, 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 rond 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 aan de consultatie werd voorgelegd. Een consultatie bij de bevolking is enkel van nut als er nog een zekere beleidsvrijheid bestaat. Indien dit ontbreekt, gaat het meer om informatieverstrekking dan om consultatie.

Deze brede publieke consultatieronde via een specifieke website kan worden aangevuld met andere vormen van consultatie. Eén van deze andere vormen is het gebruik van ondernemerspanels. Deze panels bestaan uit bedrijfsleiders of mensen met een verantwoordelijke positie binnen een onderneming. In een ondernemingspanel kan worden getoetst of nieuwe regels

réglementaires. Cette opération peut également être mise à profit pour déterminer si ces nouvelles règles seront appliquées spontanément, auquel cas il ne faudra pas prévoir beaucoup plus d'inspections et de contrôles (voir plus haut).

Penser aux plus petits d'abord («*Think small first*»)

Lors de la préparation de toute législation, il convient de se mettre immédiatement à la place des citoyens ou des responsables de petites entreprises qui seront concernés par les dispositions en projet et qui devront les appliquer. Les nouvelles règles qui s'appliquent sans difficulté aux niveaux inférieurs peuvent s'appliquer avec la même aisance aux niveaux supérieurs.

Les dispositions conçues pour les «plus petits» ne doivent prévoir ni exceptions, ni seuils basés sur le nombre de travailleurs (exemple : dispenses accordées aux entreprises de moins de dix travailleurs). Les seuils de personnel et les régimes d'exception peuvent en effet freiner le développement des entreprises, certaines d'entre elles préférant ne pas se développer pour éviter certaines contraintes supplémentaires. Or, la Belgique a plus que jamais besoin de «gazelles», c'est-à-dire d'entreprises à croissance rapide.

II. MEILLEURE ÉLABORATION DE LA LOI

4. Utilisation ciblée de dispositions de caducité

Une disposition de caducité (en anglais *sunset clause*) est un article inséré dans une loi, un décret ou une autre réglementation, qui prévoit que la réglementation concernée ne sera valable que pour une durée déterminée et qu'elle cessera automatiquement de produire ses effets à compter d'une certaine date. Si l'on souhaite malgré tout prolonger la durée de validité de la réglementation, il convient d'adapter la réglementation elle-même pour modifier la disposition de caducité.

Le grand avantage de la disposition de caducité est qu'elle contraint le parlement, le gouvernement et l'administration à réexaminer la réglementation après un certain temps, et à vérifier qu'elle a atteint ses objectifs, qu'elle n'a pas eu d'effets secondaires indésirables, etc. En l'espèce, la disposition de caducité constitue bien entendu un moyen de pression idéal: si la réglementation n'est pas prolongée à temps, elle est automatiquement abrogée.

aansluiten bij de dagelijkse bedrijfsvoering, zodat nieuwe regellasten kunnen worden vermeden. Hier- van kan eveneens gebruik worden gemaakt om na te gaan of de nieuwe regels spontaan zullen worden nageleefd, waardoor er niet zo veel bijkomende inspectie en controle moet zijn. (cfr. *supra*).

Eerst op de kleintjes letten («*Think small first*»)

Wanneer 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 zal worden geconfronteerd en die moet uitvoeren. Wanneer nieuwe regels makkelijk door deze personen kunnen worden nageleefd, zullen ze ook makkelijk door de grote jongens kunnen worden gerespecteerd.

Wanneer wetgeving onmiddellijk wordt toegespitst op «de kleintjes», dan moet men geen beroep meer doen op personeelsdrempels of uitzonderingsregelingen (bijvoorbeeld: ondernemingen met minder dan 10 werknemers zijn vrijgesteld van bepaalde verplichtingen). Personeelsdrempels en uitzonderingsregelingen kunnen dan immers werken als een rem op verdere ontplooiing van bedrijven. Men blijft bewust klein omdat men zich bepaalde verplichtingen niet op de hals wil halen. België heeft echter meer dan ooit behoefte aan «gazellen», met andere woorden snel groeiende ondernemingen.

II. BETERE WETSOPMAAK

4. Gericht gebruik van horizonclausules:

Een horizonclausule (in het Engels een «*sunset clause*» genoemd) is een artikel dat in een wet, decreet of andere regelgeving wordt opgenomen 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 horizonclausule te wijzigen.

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

Les dispositions de caducité doivent cependant être utilisées avec parcimonie. Si l'ensemble de la réglementation en était assorti, le réexamen de la législation existante monopoliserait toute l'énergie disponible, si bien qu'il ne resterait plus de temps à consacrer à la nouvelle législation. Les dispositions de caducité peuvent également faire l'objet d'une utilisation politique abusive: le temps passant, la réglementation cesse en effet de produire ses effets. Les dispositions de caducité peuvent également être source d'insécurité juridique: les citoyens et les entreprises peuvent en effet partir du principe que la réglementation ne s'appliquera de toute façon que pour une certaine période et qu'elle disparaîtra ensuite, si bien que, dès le départ, ils ne seront pas enclins à la respecter.

Il y a cependant un certain nombre de domaines dans lesquels l'utilisation d'une disposition de caducité est à envisager:

- une réglementation élaborée en urgence pour faire face à une crise: une telle réglementation n'est souvent pas bien réfléchie et produit rapidement des effets secondaires non souhaités; dans ce cas, il peut être utiles de réexaminer la question après un certain temps;

- une réglementation édictée sur la base du principe de précaution: le principe de précaution veut que, compte tenu de l'état incertain de la science, on ne prenne aucun risque plutôt que d'admettre un certain risque; dans l'intervalle, la science peut évoluer et permettre de se faire une idée plus précise de l'ampleur du risque;

- une réglementation concernant un domaine évoluant rapidement (technologie, science, fonctionnement du marché);

- des projets pilotes réglementaires;

- une réglementation conférant certains droits à l'État ou aux autorités: afin de garantir la liberté des citoyens, des entreprises et des organisations, il se justifie certainement d'évaluer régulièrement toute réglementation qui confère certains droits à l'État ou aux autorités et impose par là même certaines obligations aux citoyens et aux entreprises.

5. Limitation des dates d'entrée en vigueur de nouvelles lois et de nouveaux arrêtés de l'autorité fédérale:

Dans un certain sens, la complexité de la réglementation est inévitable. La société même est en effet complexe.

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

Toch zijn er een aantal domeinen waar het gebruik van horizonclausules te overwegen is:

- regelgeving die op korte termijn tot stand is gekomen om het hoofd te bieden aan een crisis: 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 tijd;

- regelgeving die is uitgevaardigd op grond van het voorzorgsbeginsel: het voorzorgsbeginsel houdt in dat wegens 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 pilootprojecten;

- 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.

5. Beperking van de data van inwerkingtreding van nieuwe wetten en besluiten van de federale overheid:

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

Ce n'est toutefois pas une raison pour ne pas tenter de clarifier la législation. C'est ainsi qu'il est malaisé pour les citoyens et les entreprises de savoir s'ils respectent toutes les nouvelles réglementations. Ils sont confrontés non seulement à une multitude de nouvelles règles, mais aussi à toute une série de dates d'entrée en vigueur. À certains moments, pas un jour ne se passe sans qu'une nouvelle règle n'entre en vigueur. À la longue, on finit par se perdre dans le maquis législatif.

Afin de faciliter la recherche des «justiciables», on pourrait envisager de limiter le nombre de dates possibles d'entrée en vigueur. Si toutes les nouvelles règles ne peuvent entrer en vigueur qu'à un nombre limité de dates, les citoyens et les entreprises sauront beaucoup mieux à quoi s'en tenir. Ils ne devront alors vérifier que quelques fois sur l'année s'il y a de nouvelles règles dont ils doivent tenir compte. Ils ne devraient plus faire cet exercice pendant toute l'année, au jour le jour.

Idéalement, le nombre de dates possibles d'entrée en vigueur devrait être limité à deux, par exemple, le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet.

Si cela s'avérait impossible, le nombre de dates devrait de toute façon pouvoir être limité à 4, par exemple le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

Ceci ne signifie absolument pas qu'il ne serait plus possible d'adopter d'urgence une législation.

III. MEILLEURE APPLICATION DE LA LOI

6. Bonne information et communication sur la nouvelle réglementation en temps utile :

Une limitation des dates d'entrée en vigueur donnera aussi davantage l'occasion aux autorités de faire précéder l'entrée en vigueur de nouvelles règles par une campagne d'information et de communication claire. Ce type de campagne contribue indubitablement à une meilleure acceptation des nouvelles règles et donc à un meilleur respect de celles-ci, ce qui peut faire diminuer les frais pour les autorités en matière de contrôle et de respect de la loi (par exemple, pour l'inspection).

Il conviendrait de penser à l'information et à la communication dès le début du projet législatif. À cet effet, la rédaction d'une note de communication spécifique pourrait être un instrument utile. Cette note de communication devrait être soumise à une large consultation (cfr. point 2), de telle sorte que, grâce à la participation, la communication prévue passe encore mieux auprès du public.

Dit is echter geen reden om niet te proberen de wetgeving overzichtelijker te maken. Zo is het voor de 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 op hen afkomt. Er zijn ook de vele data van inwerkingtreding. Soms is er wel 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 2, bijvoorbeeld 1 januari en 1 juli.

Indien dit niet mogelijk zou zijn, dan zou het aantal data alleszins beperkt moeten kunnen worden tot 4, bijvoorbeeld 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober.

Het voorgaande betekent helemaal niet dat spoedeisende wetgeving niet meer zou kunnen.

III. BETERE WETSUITVOERING

6. Tijdige en goede informatie en communicatie over nieuwe regelgeving:

Een beperking qua data van inwerkingtreding zal de overheid ook meer de kans geven om de inwerkingtreding van nieuwe regels te laten voorafgaan door een duidelijke informatie- en communicatiecampagne. 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 overheid (bijvoorbeeld inspectie) kan doen dalen.

Reeds van in het begin van het wetgevingsproject zou aan de informatie en communicatie moeten worden gedacht. Daarvoor zou het opstellen van een specifieke communicatienota een nuttig werkinstrument kunnen zijn. Deze communicatienota zou aan de brede consultatie (cfr. punt 2) moeten worden onderworpen, zodat door de inspraak de vooropgestelde communicatie nog beter aansluiting zou hebben met het publiek.

La législation est d'ailleurs elle-même une forme particulière de communication, ainsi que le fait observer à juste titre le philosophe et sénateur néerlandais Witteveen. Par le biais de la législation, les autorités indiquent en fait quel comportement elles attendent de leurs citoyens et de leurs entreprises. Par le biais de la législation, les autorités expriment également les valeurs qu'elles entendent promouvoir. Le message que la législation veut faire passer peut être diffusé davantage grâce à une information et communication supplémentaires qui viennent le soutenir.

Idéalement, l'information et la communication devraient pouvoir débiter au plus tard trois mois avant la date prévue de l'entrée en vigueur. Les citoyens et les entreprises auront ainsi le temps nécessaire pour s'habituer aux nouvelles règles et pour apporter, en connaissance de cause, des modifications là où elles s'avèrent nécessaires. La communication peut également contribuer à faciliter l'acceptation des nouvelles règles.

Lorsque les autorités informent et communiquent à propos de nouvelles règles, elles doivent le faire dans un langage aussi simple que possible. Il faut œuvrer de façon plus ciblée à un «langage clair».

En 2004, la *Taalunie* in «*Laaggeletterd in de Lage Landen*» a constaté que la communication des pouvoirs publics était trop compliquée pour 40% de la population. Beaucoup de personnes peu lettrées jugent les informations des pouvoirs publics si compliquées qu'elles n'essaient même pas de les comprendre. De ce fait, les citoyens ne connaissent souvent pas les règles qui devraient pourtant renforcer leur position. Pour les chefs d'entreprise de PME également, une information et une communication à leur mesure sont importantes: lorsque l'information et la communication correspondent étroitement à leur réalité quotidienne, la nouvelle réglementation sera non seulement mieux respectée mais également davantage acceptée.

Une communication plus intense et plus compréhensible des autorités contribue également au développement et au renforcement des aptitudes à la lecture et à l'écriture nécessaires pour pouvoir fonctionner dans une société et une économie de la connaissance. Quarante pour cent de la population flamande n'ont actuellement pas l'aptitude à la lecture et à l'écriture nécessaire pour participer à une société de la connaissance. Si l'information écrite des pouvoirs publics devient plus accessible, davantage de citoyens entretiendront et développeront davantage leur aptitude à l'écriture.

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 zou de informatie en communicatie moeten kunnen beginnen ten laatste drie maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding. Dit geeft burgers en ondernemingen de nodige tijd om te wennen aan de nieuwe regels en met kennis van zaken de nodige aanpassingen door te voeren indien die nodig zijn. Communicatie kan eveneens helpen om de aanvaarding van de nieuwe regels te vergemakkelijken.

Wanneer de overheid informeert en communiceert over nieuwe regels, moet ze dit doen in een zo eenvoudig mogelijk taalgebruik. 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.

Meer en meer begrijpelijke overheidscommunicatie draagt ook bij tot de ontwikkeling en aanscherping van de lees- en schrijfvaardigheden die nodig zijn om in een kennismaatschappij en -economie te kunnen functioneren. 40% van de Vlaamse bevolking beschikt momenteel niet over de lees- en schrijfvaardigheden die men moet hebben om in een kennismaatschappij mee te kunnen. Wanneer nu schriftelijke overheidsinformatie toegankelijker wordt, zullen meer burgers hun schrijfvaardigheden meer onderhouden en meer ontwikkelen.

À terme, ces dispositions entraîneront également des résultats positifs pour les entreprises, comme le souligne la *Nederlandse Taalunie*:

«En somme, l'illettrisme pose également problème aux entreprises. Les entreprises ont tout intérêt à ce que leur personnel soit flexible et rapidement opérationnel. Pour conserver une avance sur leurs concurrents ou, à tout le moins, pour se maintenir à leur hauteur, les entreprises doivent se développer en permanence. Malgré l'informatique et les médias audiovisuels, le nombre de tâches requérant un certain niveau d'alphabétisation a augmenté dans l'entreprise. Il est donc nécessaire d'avoir un niveau acceptable en lecture en écriture. D'une manière générale, nous pouvons constater que les exigences professionnelles ne cessent d'augmenter, même lorsqu'il s'agit des fonctions les moins élevées de l'organigramme. Le pourcentage de fonctions ne nécessitant véritablement aucune qualification diminue, de même que le type de fonctions dans lesquelles des travailleurs peu alphabétisés sont acceptés.»

Le célèbre économiste américain Richard Florida a dès lors raison d'affirmer que les investissements qui entraînent une augmentation générale des compétences de lecture et d'écriture chez l'ensemble de la population sont les meilleurs investissements que les pouvoirs publics puissent réaliser pour réussir le passage à la société et à l'économie de la connaissance.

Les statistiques du chômage confirment du reste que l'absence de qualification ou l'illettrisme augmentent les risques de se retrouver au chômage. En 2003, le taux d'emploi moyen des Belges de 25 à 64 ans s'élevait à 66,9%. Si l'on ventile ces chiffres par niveau d'éducation, on remarque immédiatement que le taux d'emploi varie en fonction du niveau d'enseignement. Près de la moitié des personnes peu qualifiées (48,9%) travaille, contre 72,8% des moyennement qualifiés et plus de 83% des hautement qualifiés. Une communication accrue et plus compréhensible des pouvoirs publics peut donc également contribuer à réduire le risque de chômage chez les moins qualifiés et chez les illettrés.

Pour permettre aux petites entreprises de respecter plus facilement la législation, les autorités devraient mettre à leur disposition des questionnaires simples et pratiques. Au moyen d'un simple questionnaire, accompagné d'une série de conseils utiles, les dirigeants de ces petites entreprises ou leur personnel peuvent se rendre compte des implications de la nouvelle législation et de la manière la plus simple de s'y conformer.

Op termijn zal dit 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 geletterdheidstaken 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 dan ook terecht het volgende: investeringen die leiden tot een algemene verhoging van de lees- en schrijfvaardigheden bij de gehele bevolkingen zijn van de beste investeringen die een overheid kan doen om de omschakeling naar de kennismaatschappij en -economie te maken.

De werkloosheidsstatistiek bevestigen trouwens dat laaggeschooldheid of laaggeletterdheid leidt tot een hogere kans op werkloosheid. In 2003 bedroeg de gemiddelde werkzaamheidsgraad van de 25- tot en met 64-jarige Belgen 66,9%. Indien men een opdeling maakt naar onderwijsniveau, dan merkt men meteen dat de werkzaamheidsgraad toeneemt naarmate ook het behaalde onderwijsniveau toeneemt. Bijna de helft van de laaggeschoolden (48,9%) is aan het werk tegenover 72,8% bij de middengeschoolden en ruim 83% bij de hogeschoolden. Meer en meer begrijpelijke overheidscommunicatie kan dus eveneens bijdragen tot een vermindering van de kans op werkloosheid bij laaggeschoolden en laaggeletterden.

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

7. Se conformer ou s'expliquer (*Comply or explain*):

De nombreux actes législatifs partent du principe que les entrepreneurs ne peuvent ou ne veulent assumer aucune responsabilité propre mais doivent être tenus à l'œil en permanence. Or, ce sont les entrepreneurs qui connaissent le mieux la réalité sur le terrain. Ils sont par conséquent les mieux placés pour savoir comment atteindre de manière optimale les objectifs que vise le législateur.

Il est dès lors nécessaire d'organiser une vaste consultation (cf. point 2) et de donner plus de responsabilités et de liberté aux entreprises concernant l'application de la législation. Il faut dès lors que le législateur associe les entrepreneurs à ses réflexions et leur permette de déterminer comment ils entendent s'y prendre dans la pratique.

Pour accorder davantage de liberté et de responsabilités aux entreprises, l'on peut recourir à différentes techniques:

- des dispositions relatives au devoir de diligence: une disposition relative au devoir de diligence est une norme comportementale qui repose sur des éléments assez généraux et ne prescrit pas aux citoyens ou aux entreprises de manière contraignante ou détaillée leur façon d'agir. Il y a toujours différentes manières d'atteindre l'intérêt protégé par le devoir de vigilance. La disposition laisse donc aux intéressés des possibilités alternatives en termes de comportement;

- des normes de qualité: la loi dispose qu'un processus de production déterminé, la qualité d'un produit ou d'un service, ou le mode de prestation d'un service déterminé satisfont à une norme de qualité formulée de manière abstraite (par exemple «ne pas être inutilement nuisible à l'environnement», «ne pas mettre en péril la sécurité ou la santé»). Elle prévoit en outre que l'entreprise rédige un protocole qui concrétise la norme de qualité. Le protocole est porté à la connaissance de l'autorité de contrôle. Le protocole est valable, à moins que l'autorité de contrôle n'estime, dans un délai déterminé, qu'il doit être complété ou modifié ou ne donne des indications;

- des prescriptions spécifiant les buts à atteindre et non les moyens à mettre en œuvre: la loi dispose qu'un processus de production déterminé ou une autre activité industrielle assure au moins un rendement précisé ou ne génère pas de nuisances excédant un niveau spécifié. Par ailleurs, la loi ne détermine que la manière dont le rendement et le niveau de nuisances sont mesurés et la façon dont il en est fait rapport.

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 best de realiteit kennen op het terrein. Derhalve weten zij het best hoe de doelstellingen die de wetgever voor ogen heeft het best kunnen worden bereikt.

Vandaar de noodzaak van een brede consultatie (cf. punt 2). Vandaar ook de noodzaak om meer verantwoordelijkheid en meer vrijheid te geven aan ondernemingen inzake de uitvoering van wetgeving. Laat ondernemers dan ook meedenken en bepalen hoe ze het in de praktijk aan boord willen leggen.

Om meer vrijheid en verantwoordelijkheid te geven aan de ondernemingen, kan men gebruik maken 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 laat 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 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 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.

En échange de cette plus grande liberté, on peut attendre, de la part des intéressés, qu'ils expliquent comment ils entendent transposer, en pratique, les objectifs fixés par le législateur, et quels résultats ils comptent obtenir («*explain*»).

On ne peut toutefois pas perdre de vue que certaines entreprises – surtout parmi les plus grandes – seront tentées d'élaborer leurs propres stratégies. Ces entreprises disposent en effet des moyens, du personnel et de l'expertise nécessaires à cette fin. Elles font en outre souvent appel à des sous-traitants, par exemple pour certains objectifs en matière de normes ISO. Les procédures ISO supposent précisément que les entreprises relatent les efforts qu'elles ont réalisés pour se conformer à ces normes et pour les appliquer. Ces informations devraient pouvoir suffire au titre de justification («*explain*»). S'il est à la fois fait rapport aux services publics et aux autorités compétentes en matière de normes ISO, les contraintes administratives ne diminueront pas réellement.

Les choses sont plus compliquées pour les petites entreprises. Leurs dirigeants ne disposent pas des mêmes connaissances, des mêmes moyens, ni des mêmes effectifs. Ils manquent également de temps pour examiner les nouvelles règles en profondeur. Pour eux, il est préférable de continuer à prévoir des règles claires et explicites qui leur permettent d'être rapidement fixés sur leurs obligations («*comply*»).

Cette méthode («*comply or explain*»), est déjà appliquée à l'heure actuelle en matière de «*corporate governance*» (bonne gouvernance d'entreprise) grâce aux codes Lippens et Buysse.

Toutefois, pour que les choses soient claires et explicites pour les entreprises de plus petite taille, il convient également d'œuvrer en faveur d'une plus grande uniformité dans l'interprétation des critères d'inspection (voir plus bas).

8. Plus grande uniformité dans l'interprétation des critères d'inspection

Compte tenu de la multiplicité des règles, les citoyens et les entreprises ne savent généralement pas à quoi s'en tenir. Les divergences d'opinion entre les inspecteurs ne facilitent certainement pas le respect des règles. Ce qui est conforme aux yeux d'un inspecteur ne l'est pas nécessairement aux yeux de ses collègues, qu'ils soient ou non de la même inspection.

Souvent, on ne sait pas non plus précisément sur quoi les services d'inspection se basent pour signaler

In ruil voor deze 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 hiermee 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. ISO-procedures veronderstellen juist dat ondernemingen rekenschap geven over de inspanningen die ze zich getroosten 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 dit allemaal niet zo evident. Bedrijfsleiders van dergelijke bedrijven hebben die kennis, middelen en mensen niet. Zij hebben ook niet de tijd om lang stil te staan bij nieuwe regels. Voor hen wordt dan best nog altijd verder gewerkt 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-Buysse.

Om de klaarheid en duidelijkheid te verkrijgen voor de kleinere ondernemingen dient echter ook te worden gewerkt aan meer eenduidigheid in de interpretatie en de inspectiecriteria (cf. *infra*).

8. Meer eenduidigheid in de interpretatie en de inspectiecriteria:

Door de massa aan regels weten de burgers en de bedrijven vaak niet waar ze eerst aan moeten beginnen. De naleving van regels wordt zeker niet vergemakkelijkt door de afwijkende meningen die inspecteurs kunnen vertonen: 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 te gewagen van een overtreding van

une infraction à la réglementation. Des règles susceptibles de multiples interprétations n'y sont pas étrangères.

Une interprétation et des critères d'inspection plus clairs et moins ambigus permettront non seulement de simplifier et de rendre plus agréable la vie des citoyens et des entrepreneurs, ils encourageront également le respect des règles, puisque les personnes qui y sont soumises sauront précisément comment elles doivent procéder.

Les pouvoirs publics peuvent y contribuer en offrant à l'entrepreneur un accompagnement compétent sur le plan du contenu. Une clarté et une univocité accrues au niveau de l'interprétation et des critères d'inspection seront d'ailleurs également nécessaires pour que la liberté et la responsabilité accrues accordées aux entreprises (cf. point 8) débouchent effectivement sur une diminution des charges administratives et réglementaires.

Peut-être faudrait-il également modifier à la manière dont les inspections et les contrôles sont menés. Plutôt que d'ennuyer les entreprises avec des contrôles détaillés, il faudrait augmenter les contrôles sur les points essentiels, c'est-à-dire vérifier si les entreprises respectent les principales obligations légales. Lors de contrôles d'inspection, on devrait dès lors davantage recourir à des «quick scans».

Cette façon de procéder nous permettrait de faire d'une pierre deux coups. D'un côté, les charges administratives baisseraient pour les entrepreneurs honnêtes, puisque ces derniers seraient confrontés à moins de contrôles approfondis et interminables. D'un autre, les services d'inspection disposeraient de plus de temps et de marge de manœuvre pour soumettre à un audit approfondi les entrepreneurs dont les affaires ne sont véritablement pas en règle et pour les rappeler effectivement à l'ordre. Le temps et la marge de manœuvre ainsi libérés permettront également d'améliorer la qualité de l'inspection.

IV. UNE LÉGISLATION TOURNÉE VERS L'AVENIR

9. Expérimenter en matière de participation citoyenne:

Depuis quelques années déjà, l'intérêt pour une élaboration interactive de la politique s'accroît. L'élaboration interactive de la politique se définit comme suit: «Mener une politique dans le cadre de laquelle une autorité publique associe, à un stade aussi précoce que possible, citoyens, organisations sociales, entreprises et/ou autres autorités à la politique afin d'arriver avec

de la réglementation. Règles qui pour velerlei interpretation vatbaar zijn, zijn hier niet vreemd aan.

Meer duidelijkheid 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.

Hiertoe kan een competente, inhoudelijke begeleiding van overheidswege voor de ondernemer bijdragen. De grotere duidelijkheid 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 leidt tot een daling van de administratieve lasten en regel-lasten.

Misschien dient ook te worden gesleuteld aan de manier van inspecteren en controleren. In plaats van ondernemingen lastig te vallen met gedetailleerde controles, zou er meer controle moeten zijn op hoofdlijnen, dit wil zeggen 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 *bona fide* ondernemers, omdat ze worden geconfronteerd 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 zaken 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 verbeteren.

IV. TOEKOMSTGERICHT WETGEVEN

9. Experimenteren met burgerparticipatie:

Al enkele jaren neemt de belangstelling toe voor interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming wordt als volgt gedefinieerd: «Een 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 samenwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbe-

ceux-ci, dans le cadre d'une interaction et/ou d'une collaboration ouvertes, à préparer, à définir, à mettre en œuvre et/ ou à évaluer la politique.» Une politique interactive crée donc une marge de manœuvre pour faire participer les citoyens à la politique.

L'intérêt pour l'élaboration interactive de la politique ou la participation citoyenne s'accroît, ainsi que le montre, notamment, le site web récent www.burgerparticipatie.be, un site spécifique de l'*Instituut van de Overheid* de la KULeuven.

Le degré d'influence que les citoyens peuvent exercer est généralement reproduit sur une échelle de participation. À cet égard, on distingue cinq niveaux de participation:

– Informer:

Le politique et l'administration tiennent les citoyens informés des décisions prises. Les citoyens ne peuvent apporter aucune contribution à la mise en œuvre de la politique.

– Consulter:

Le politique et l'administration définissent eux-mêmes l'orientation de la politique, mais considèrent le citoyen comme un interlocuteur. Les résultats de la consultation constituent des fondements possibles de la politique, mais n'engagent pas les décideurs.

– Conseiller:

Le politique et l'administration donnent aux citoyens l'occasion d'évoquer des problèmes et de formuler des solutions, ces idées jouant un rôle à part entière dans l'élaboration de la politique. Si les politiques reconnaissent le rôle à part entière des idées développées, ils peuvent s'en écarter, de manière argumentée ou non, lors du processus décisionnel final.

– Coproduire:

Les politiques, l'administration et les intéressés viennent d'un agenda des problèmes et, ensuite, recherchent ensemble des solutions. Les politiques s'engagent à appliquer ces solutions lors de la prise de décision.

– Codécider:

Les politiques et l'administration laissent aux intéressés/citoyens le soin de définir les orientations et de prendre les décisions nécessaires à leur mise en œuvre,

reiding, 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.

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 van de Overheid van de KU Leuven.

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 deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek erkent weliswaar de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan hier 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 er 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

l'appareil administratif remplissant dans ce cas un rôle d'appui. Les politiques reprennent les résultats à leur compte, après avoir vérifié que les conditions préalables sont remplies.

Le monde politique adopte souvent une attitude ambivalente à l'égard de la participation citoyenne. D'une part, il y a la prise de conscience croissante de ses avantages, tel que le comblement du fossé entre le monde politique et le citoyen ou le renforcement de l'assise sociale. D'autre part, on constate encore une certaine 'frilosité'. Certaines craignent en effet que la participation citoyenne ne débouche sur des propositions inutilisables et sur la perte du libre arbitre ou même l'impossibilité de prendre des décisions. Or, en vertu de la primauté de la politique, la prise de décision relève de la responsabilité des politiques.

D'une façon générale, les partisans de la participation citoyenne formulent trois arguments: un argument instrumental pragmatique, un argument moral et un argument intrinsèque fonctionnel.

D'un point de vue pragmatique, le gros avantage de la participation est qu'elle crée un large soutien social qui accroît sensiblement l'acceptation ou la légitimité d'une décision politique. En rendant les citoyens responsables des résultats atteints, on évite que les décisions prises ne soient contestées par la suite. C'est ce que l'on appelle l'appropriation collective de la décision (*broad ownership*).

L'argument moral établit un lien entre la participation et la démocratie. En effet, ce sont non seulement les experts, les hommes politiques et les managers («technocrates»), mais aussi les citoyens qui peuvent contribuer à l'élaboration de la politique.

L'argumentation fonctionnelle souligne que la participation citoyenne permet de mobiliser une large diversité d'expériences, de connaissances, d'aptitudes, d'expertises, de points de vue et de perspectives. Naissent ainsi des idées et arguments nouveaux et originaux qui peuvent soutenir et enrichir la politique sur le plan du contenu. Un champ de connaissances étendu et des opinions diverses peuvent dès lors permettre de faire des choix mieux éclairés en matière de stratégie politique. C'est, par exemple, sur la base de cette argumentation fonctionnelle que la présente résolution plaide pour que l'on étende les possibilités d'une large consultation (cfr. *supra*).

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 het toenemend besef van de voordelen ervan, zoals het verkleinen van de kloof tussen politiek en burger of het verwerven van maatschappelijk draagvlak. Anderzijds is er toch nog sprake van «koud-watervrees». Men vreest er met name voor dat burgerparticipatie leidt tot onbruikbare voorstellen en dat het ervoor zorgt dat men op het einde geen eigen afweging meer kan maken of zelf beslissingen kan nemen. Dit is volgens het primaat van de politiek immers de verantwoordelijkheid van politici.

Over het algemeen worden drie pro-argumenten geformuleerd waarom men wenst over te gaan tot burgerparticipatie, namelijk 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 wordt gecreëerd wat de acceptatie of legitimiteit van een beleidsbeslissing aanzienlijk vergroot. Door burgers verantwoordelijk te maken voor de bereikte resultaten, vermijdt je dat genomen beslissingen achteraf op tegenstand botsen. Men noemt dit «breed eigenaarschap» van de beslissing.

In het morele argument wordt de link gelegd tussen participatie en democratie. Het zijn immers niet alleen de experts, politici en managers («technocraten»), maar ook de burgers die een bijdrage kunnen 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. Op die manier 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*).

D'un autre côté, il existe également des arguments contre la participation citoyenne. Les tenants de ces arguments recommandent la prudence lorsqu'il s'agit d'associer les citoyens à la stratégie politique en relativisant l'optimisme des arguments «pour». Un argument souvent formulé en faveur de la limitation de la participation citoyenne est que les citoyens ne disposeraient pas des connaissances ou des aptitudes nécessaires pour fournir une contribution de qualité à l'élaboration de la politique.

Ils prétendent en outre que le citoyen ne recherche souvent que son propre profit, sans se soucier de l'intérêt général. De plus, le citoyen ne saurait pas gérer les nombreuses incertitudes qui interviennent dans le domaine de la stratégie politique. Les citoyens sont supposés vouloir une certitude absolue et une absence totale de risques.

De toute façon, lors de la mise sur pied de formes de participation citoyenne, il convient de tenir compte du fait que beaucoup de citoyens participent très peu, et que très peu de citoyens participent beaucoup. Ce sont les mêmes personnes qui participent chaque fois lors de la mise sur pied de nouvelles formes de participation citoyenne. Ce sont surtout les hommes hautement scolarisés qui sont, relativement, les plus actifs en matière de participation citoyenne. Par ailleurs, force est de constater que les initiatives de participation incitent surtout à l'action les personnes qui participent déjà activement dans d'autres domaines de la société, comme la vie associative et les groupements d'intérêts. Les enragés de la consultation politique ont fait place aujourd'hui aux enragés de la participation. Cette évolution est également appelée le paradoxe de la participation. C'est pourquoi il est important que les autorités s'efforcent de faire participer un plus grand nombre de citoyens.

Les citoyens devront bénéficier à cet égard de l'appui nécessaire. La majorité des citoyens n'ont en effet guère d'expérience lorsqu'il s'agit d'influer sur leur propre environnement. C'est par la pratique que les citoyens devront apprendre comment exercer une influence. Il faudra à cet égard prêter une attention particulière aux personnes peu scolarisées, ces dernières devant, elles aussi, avoir la possibilité de participer. L'autosélection a souvent pour effet que les citoyens moins émancipés, peu scolarisés et, *a priori*, moins intéressés ne réagissent pas immédiatement aux initiatives participatives.

Il faut en outre se méfier de la lassitude de participation. Les idées des citoyens doivent avoir une réelle chance d'aboutir. Il importe que les citoyens aient véritablement le sentiment de jouer un rôle dans le processus décisionnel. Il s'avère souvent que la participation

Aan de andere kant zijn er ook contra-argumenten tegen burgerparticipatie. Deze manen aan tot voorzichtigheid bij het betrekken van de burger bij het beleid door de relativering van de optimistische pro-argumenten. Een vaak geformuleerde beperking van burgerparticipatie is dat burgers niet zouden beschikken over de nodige kennis of vaardigheden voor een kwaliteitsvolle inbreng 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 feit dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Het zijn dezelfde mensen die bij nieuwe vormen van burgerparticipatie nog een keer participeren. Vooral hoger opgeleide mannen zijn relatief het meest actief in burgerparticipatie. Daarnaast moet vastgesteld worden dat inspraakinitiatieven vooral deze personen tot actie oproepen die op andere terreinen in de samenleving, zoals het verenigingsleven en belangenorganisaties, al actief participeren. In plaats van de inspraakijger 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 rugsteun 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 krijgen op realisatie. Het is van belang dat burgers daadwerkelijk het gevoel hebben een rol te spelen in het beleidsproces. Echte invloed door middel

ne confère guère une réelle influence, en dépit de l'apparence qui est créée. Cette situation peut donner naissance à des sentiments de frustration, ce qui peut démotiver les citoyens à prendre part au processus participatif.

Enfin, l'aspect des coûts ne peut être perdu de vue. Les coûts liés aux formes de participation citoyenne peuvent être très élevés, tant en termes financiers qu'en termes de travail. Même si, dans la plupart des cas, ces coûts sont récupérés grâce à la meilleure qualité de l'action politique et à un processus plus rapide, tel n'est pas toujours le cas. Pour les formes de participation citoyenne, il convient toujours d'examiner si les coûts (relativement élevés) se justifient au regard de la valeur ajoutée de l'instrument dans le processus décisionnel.

C'est pour toutes ces raisons qu'il paraît opportun de lancer davantage d'expériences en matière de participation citoyenne, dans le but d'élargir l'expérience acquise et, à l'issue d'une évaluation approfondie, d'appliquer plus largement les formes de participation citoyenne les plus valables. Un certain nombre de formes pouvant être expérimentées sont les suivantes:

– La chambre d'inscription à l'ordre du jour

La chambre d'inscription à l'ordre du jour est un groupe permanent et représentatif de citoyens qui se réunit périodiquement et a le droit d'inscrire des sujets et des propositions à l'ordre du jour d'une assemblée représentative du peuple. Cela peut également être organisé de manière plus informelle. La chambre d'inscription à l'ordre du jour permet aux citoyens de faire en sorte que les sujets – à leur yeux – pertinents figurent à l'ordre du jour de la représentation populaire. Les élus du peuple sont ainsi au fait des «aspirations des citoyens».

– Le jury citoyen:

Un jury citoyen se compose d'un panel représentatif de citoyens qui se réunit pour une courte période en vue de se prononcer sur un sujet bien précis. Ce jury reçoit des informations d'experts (témoins), pose des questions, se réunit en conclave et produit un avis mûrement réfléchi sur le sujet qui lui a été soumis. Le concept du jury populaire présente de grandes similitudes avec le jury populaire en cour d'assises. Le concept du jury citoyen provient des pays anglo-saxons comme les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Pour les sujets locaux ou régionaux, deux à trois jours sont prévus. Pour les sujets nationaux, on compte six à sept jours.

van participatie blijkt dikwijls te ontbreken, ondanks de schijn van tegendeel die wordt gewekt. Hierdoor kunnen gevoelens van frustratie ontstaan en kan de motivatie om deel te nemen aan het participatieproces gaan ontbreken.

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

Omwillen van al deze redenen lijkt het opportuun dat er meer experimenten inzake burgerparticipatie worden opgezet, met als bedoeling meer ervaring ermee 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. Dit laatste kan ook op een meer vrijblijvende manier worden ingericht. De agenderingskamer biedt de mogelijkheid aan burgers om – in hun ogen – relevante onderwerpen op de agenda van de volksvertegenwoordiging te krijgen. De volksvertegenwoordiging weet daardoor «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. Deze jury krijgt informatie van deskundigen (getuigen), stelt vragen, gaat in conclaaf en doet een weloverwogen uitspraak over het voorgelegde onderwerp. Het concept burgerjury vertoont grote overeenkomsten met juryrechtspraak. Het concept burgerjury is dan ook afkomstig uit de Angelsaksische landen, zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië.

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

L'objectif du jury citoyen est de récolter les avis, les idées et les souhaits des citoyens en ce qui concerne un sujet clairement délimité.

– Le panel citoyen:

Un panel citoyen est un panel permanent de citoyens qui se réunit périodiquement pour se prononcer sur des sujets dans plusieurs domaines de la politique. Le panel peut en outre être consulté de différentes manières. Il existe plusieurs méthodes pour faire appel au panel citoyen. Ce panel peut avoir une composition représentative, mais ce n'est pas indispensable. Ces réunions font l'objet d'un rapport périodique aux députés, qui doivent tenir compte des avis du panel citoyen dans leurs délibérations. Les panels citoyens existent depuis longtemps dans le monde anglo-saxon, où ils constituent une forme de consultation fort répandue.

L'objectif du panel citoyen est de faire en sorte qu'il soit directement tenu compte des opinions et des souhaits des citoyens lors de la phase préparatoire du processus politique.

– Les focus groupes:

Les focus groupes rassemblent des parties intéressées (*stakeholders*) pour se prononcer sur un sujet spécifique. Les discussions portent dès lors sur les besoins spécifiques de ce groupe, sur la qualité d'un service particulier ou sur la formulation d'idées visant à améliorer la politique ou les stratégies.

Un focus groupe ne doit pas se réunir plus d'une journée. Le nombre de participants peut varier de 6 à 25 personnes par focus groupe. Les participants sont des parties intéressées.

Les focus groupes doivent fournir des connaissances détaillées sur des sujets relatifs à une communauté ou à une organisation spécifique. Ils permettent de rendre les connaissances compréhensibles, dans une optique de bonne administration.

– La conférence de recherche (*search conference*) :

Les conférences de recherche ont pour but de dresser l'inventaire des différents scénarios de développements sociaux actuels à long terme pour une société ou une organisation. L'inventaire et la définition de problèmes constituent un élément important de la mission des conférences de recherche.

Het doel van de burgerjury is het betrekken van meningen, opvattingen en wensen van burgers met betrekking tot 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 haar mening gevraagd worden. Er zijn diverse methoden om het burgerpanel in te zetten. Dit panel kan een representatieve samenstelling hebben, maar dat is niet noodzakelijk. Van deze 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 betreffen dan ook de specifieke behoeften van deze 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. Het maakt kennis inzichtelijk ten behoeve van een goed bestuur.

– De zoekconferentie:

Zoekconferenties hebben tot doel het in kaart brengen van verschillende scenario's van huidige maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn voor een gemeenschap of organisatie. Een belangrijk onderdeel van zoekconferenties zijn de probleeminventarisatie en -definiëring.

La méthode a été appliquée pour la première fois en 1960 en Grande-Bretagne. Elle s'est ensuite propagée en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Elle s'est en outre affinée grâce aux expériences qu'on en a tirées.

Une conférence de recherche dure de deux à trois jours et est de nature ponctuelle.

Sur la base de l'inventaire et de la définition de problèmes, elle évalue la façon dont certaines choses peuvent continuer à évoluer dans le futur. Sur la base de ces scénarios d'avenir, elle développe une vision commune et élabore un plan d'action concret.

– La charte du citoyen

La charte du citoyen est un programme pluriannuel, qui vise à améliorer la qualité des services publics et afin que ceux-ci répondent mieux aux souhaits et besoins des citoyens. Selon la charte du citoyen, des labels sont attribués à des organismes au niveau de prestation excellent, qui, à ce titre, sont nommés par les citoyens.

La charte du citoyen est apparue dans les pays anglosaxons au début des années nonante. Cette forme de participation citoyenne y est connue sous l'appellation de «*Citizen's charter*».

La charte du citoyen a un caractère permanent. Le contenu de la charte du citoyen reste valable de deux à trois ans, après quoi les résultats établis sont revus et actualisés. En principe, tous les citoyens peuvent participer à la nomination d'organismes publics d'excellence.

Le but de la charte du citoyen est de donner un rôle actif au citoyen en lui permettant de se prononcer sur la question de savoir si la qualité des services publics s'est améliorée.

– Groupes d'utilisateurs

Les groupes d'utilisateurs sont des groupes de citoyens qui font usage d'un service public déterminé. Leur expertise spécifique leur permet de formuler un avis mûrement réfléchi sur la politique menée. On peut également supposer que les citoyens concernés par les activités d'un service bien précis seront plus enclins à participer à son évaluation dès lors que ces activités les touchent de manière concrète. Le recours à des groupes d'utilisateurs permet de répondre à certains souhaits de manière plus précise. Ces groupes peuvent

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 2 tot 3 dagen en is incidenteel van aard.

Op basis van de probleeminventarisatie en -definïering 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 beter te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van de burgers. Bij het burgerhandvest 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 staat deze vorm van burgerparticipatie bekend 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 geven in het oordeel of de kwaliteit van de overheidsdienstverlening is verbeterd.

– Gebruikersgroepen:

Gebruikersgroepen zijn groepen burgers die van een specifieke overheidsdienst gebruik maken. 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 specifieker op

en effet être constitués sur la base de critères bien précis.

Le secteur privé fait appel à des groupes d'utilisateurs depuis longtemps. Plusieurs groupes de consommateurs sont par exemple consultés au sujet de produits et/ou de services.

Le nombre de membres de ces groupes peut varier. Il dépend notamment de l'objectif poursuivi. Si l'intention est essentiellement d'obtenir une appréciation qualitative, le groupe d'utilisateurs doit être de petite taille. Pour une appréciation plus quantitative, il vaut mieux faire appel à des groupes de grande taille.

L'objectif final est d'améliorer le service ou les produits.

10. Expérimenter les marchés de l'information

La consultation étendue (visée au point 2) s'inspire notamment du principe de bon sens qui veut qu'il y ait «plus d'idées dans plusieurs têtes que dans une».

Il ne faut toutefois pas nourrir des attentes démesurées à l'égard des consultations étendues. N'y participent généralement qu'un petit nombre de personnes ou d'organisations qui essaient d'abord de défendre leurs propres intérêts. En revanche, ces personnes et ces organisations ont acquis une grande expérience et une grande expertise dans leur domaine. Toutefois, faire appel à des experts peut également présenter des inconvénients. Les experts s'appuient en effet sur des connaissances communes préalables mais ils ont également des préjugés communs. Parfois, leurs avis s'appuient dès lors plus sur leurs propres convictions que sur des éléments factuels et vérifiables. Les experts partagent par ailleurs une certaine manière de voir les choses. La quantité d'informations qu'ils peuvent prendre en compte est intrinsèquement limitée. Cela reste, par définition, un travail humain. Il peut donc arriver que certains éléments pertinents leur échappent.

Dans son récent livre «*The Wisdom of Crowds*» le journaliste américain James Surowiecki démontre que la masse est souvent en mesure de disposer d'une meilleure connaissance factuelle ainsi que de réaliser de meilleures estimations et de meilleures prévisions que de petits groupes d'experts ou de décideurs politiques. Pour y parvenir, la masse ou la foule doit répondre à un certain nombre de conditions:

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 vinden van producten en/of diensten.

Het aantal deelnemers van een gebruikersgroep kan variëren. Dit 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 nu ook echter niet al het manna worden verwacht. Vaak is het maar een beperkte groep mensen of organisaties die deelneemt aan een consultatie. 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. Dit leidt er echter soms toe dat hun inschattingen meer gebaseerd zijn op hun eigen overtuigingen dan op echt harde feitelijke informatie. Tevens delen experts een bepaalde manier van kijken naar de dingen en is de hoeveelheid informatie waarmee experts rekening kunnen houden hoe dan ook beperkt. Het blijft per definitie mensenwerk. Dit 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:

– la masse ou la foule doit être diversifiée: chacune des personnes qui ont des connaissances et un parcours différents apporte son propre petit élément d'information, que cette information soit utile ou non;

– la masse ou la foule doit être décentralisée: personne ne peut dominer les autres et orienter ainsi la réponse de la masse ou de la foule dans un sens déterminé;

– il doit y avoir une manière de faire converger tous les points de vue individuels de tous les intéressés pour qu'ils forment un seul jugement collectif;

– les différentes personnes qui composent la masse ou la foule conservent leur indépendance: elles se laissent surtout guider par leur propre information et ne se soucient pas de ce que les autres pensent d'elles.

Sur la base d'exemples concrets, J. Surowiecki démontre réellement que la masse ou la foule est effectivement en mesure de réaliser de très bonnes estimations et prévisions:

– À la fin du dix-neuvième siècle, le scientifique anglais Francis Galton, un chercheur qui, soit dit en passant, partait du principe de «*the madness of crowds*», a réalisé l'expérience suivante. Au cours d'une exposition, des personnes venant de tous horizons furent invitées à estimer le poids d'un bœuf. Indépendamment les unes des autres, elles firent un pari, et le consignèrent par écrit sur un bout de papier qu'elles déposèrent dans une boîte. La personne dont l'estimation s'approchait le plus du poids réel reçut un prix. Après le concours, Galton récupéra tous les petits papiers. En effet, il voulait connaître l'estimation moyenne du poids, réalisée par tous les participants au concours. Cette moyenne était de 1.197 livres. Or, en réalité, le bœuf pesait 1.198 livres. En d'autres termes, l'estimation moyenne de la masse de participants au concours était inférieure d'une livre seulement au poids exact.

– Au jeu «Qui veut devenir millionnaire?», il est possible de se faire aider. S'il n'est pas certain de la réponse à une question, le candidat peut par exemple appeler un membre de sa famille, un voisin ou un ami dont le candidat pense qu'il sait beaucoup de choses, et qu'il connaîtra donc la réponse à la question. Une autre forme d'aide consiste à demander l'avis du public en studio. Chaque membre du public du studio peut déterminer, à l'aide d'un boîtier individuel, la réponse qui lui semble correcte parmi les quatre propositions. Il est ressorti d'une étude que le public répond beaucoup plus souvent correctement à une question qu'un «ami expert».

– de la masse ou de la foule doit être diversifiée: personnes avec différentes connaissances et arrière-plans apportent chacune leur petite information, que cette information soit utile ou non;

– de la masse ou de la foule doit être décentralisée: personne ne peut dominer les autres et orienter ainsi la réponse de la masse ou de la foule dans un sens déterminé;

– il doit y avoir une manière de faire converger tous les points de vue individuels de tous les intéressés pour qu'ils forment un seul jugement collectif;

– les différentes personnes qui composent la masse ou la foule conservent leur indépendance: elles se laissent surtout guider par leur propre information et ne se soucient pas de ce que les autres pensent d'elles.

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

– 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. Dit gemiddelde was 1.197 pond. In werkelijkheid woog de os 1.198 pond. Met andere woorden, de gemiddelde inschatting van de menigte deelnemers aan de prijskamp zat er maar één pond af.

– In het spel «Wie wordt euromiljonair?» kan men beroep doen op bepaalde hulpmiddelen. Wanneer men het antwoord op een vraag niet zeker weet, kan de kandidaat bijvoorbeeld bellen naar een familielid, een buur of een vriend waarvan de kandidaat denkt dat die veel weet en dus wel het antwoord op de vraag wel zal kennen. Een andere hulpmiddel is dat de mening van het studio-publiek wordt gevraagd. Ieder lid van het studio-publiek 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».

– Dans les années soixante, un sous-marin américain est porté disparu dans l'Océan atlantique. Aucun signal de détresse n'ayant été lancé, l'on n'avait pas la moindre idée de la localisation exacte du sous-marin ayant fait naufrage. Un homme de la Navy fut chargé de déterminer cet endroit. A son tour, il interrogea individuellement bon nombre de personnes, venant d'horizons très différents et dont la spécialisation était très diversifiée, quant à leur point de vue sur l'endroit du naufrage. Il réunit ensuite cette masse d'informations pour déterminer une «localisation moyenne». Il s'avéra par la suite que celle-ci ne se situait qu'à quelques mètres de l'endroit véritable du naufrage.

Ce qui permet à James Surowiecki d'expliquer pourquoi le libre marché ou la bourse débouche sur de très bons résultats dans la pratique. Le libre marché et tout particulièrement la bourse sont très divers au niveau de leurs acteurs, il n'y a pas qu'une seule personne ou une seule instance qui tire les ficelles (décentralisation), les intervenants du marché continuent à se baser sur leurs propres informations (indépendance) et l'avis collectif peut être exprimé simplement par le biais du prix qui s'établit sur le marché libre ou en bourse.

On peut dès lors expliquer pourquoi les bourses peuvent se fourvoyer de temps à autre. C'est par exemple le cas lorsque les spéculateurs se laissent tous guider par une idée déterminée, si bien que les indispensables conditions de diversité et d'indépendance ne sont plus remplies.

Partant du principe qu'il est préférable, par exemple, de s'adresser à l'ensemble du capital humain dans une entreprise, de bas en haut (cf. «*The Wisdom of Crowds*»), James Surowiecki dénonce par ailleurs la culture démesurée du CEO, qui veut que l'entreprise s'en remette entièrement à son patron, le CEO.

Qu'est-ce qu'un marché de l'information? Un marché de l'information est en fait une bourse dans le cadre de laquelle des personnes commercent en relation avec un fait incertain à venir, en essayant de mettre un prix commun sur la probabilité que ce fait va ou non se produire.

Voici un exemple pour expliciter le propos. Les *Iowa Electronic Markets* (IEM) existent depuis longtemps. Par le biais de ces marchés, les opérateurs économiques peuvent négocier des *futures*. Une *future* est un certificat qui donne droit à un certain montant lorsqu'un fait incertain se produit dans le futur. Dans le cadre des IEM, une *future* peut consister en l'octroi d'un dollar si Arnold Schwarzenegger est élu au poste de gouverneur de

– In de jaren zestig raakte een Amerikaanse duikboot vermist in de Atlantische Oceaan. Er was geen noodsignaal, zodat er absoluut geen idee was over de exacte vindplaats van de verongelukte onderzeeër. Aan een man van de Navy werd de opdracht gegeven om deze 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 dan om dan «een gemiddelde vindplaats» te bepalen. Achteraf bleek dat deze gemiddelde vindplaats maar enkele honderden meter afweek van de uiteindelijke vindplaats.

Meteen kan James Surowiecki ook verklaren waarom de vrije markt of de beurs in de praktijk leidt tot zeer goede resultaten. 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 worden verklaard waarom beurzen af en toe serieus de mist kunnen ingaan. Dit 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 drijven rond een bepaald onzeker feit in de toekomst en waarbij wordt geprobeerd 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 wordt verkozen tot

l'État de Californie. Le prix maximum de la *future* est dès lors de 1 dollar. Son prix réel est toutefois inférieur et dépendra des probabilités qu'Arnold Schwarzenegger l'emporte. Si, par exemple, la *future* Arnold Schwarzenegger est négocié à 0,80 dollar, cela signifie que, selon les opérateurs des IEM, Arnold Schwarzenegger a 80 % de chances de l'emporter.

Depuis 1988 déjà, les IEM proposent ce type de marchés de prévisions politiques. Des études ont montré que ces marchés de l'information sont capables de prédire très correctement le résultat final. À cet égard, les marchés de l'information ont nettement surpassé les sondages d'opinion classiques.

Un autre exemple de réussite en matière de marché de l'information est le *Hollywood Stock Exchange* (HSX) qui tente de prédire les recettes de nouveaux films ainsi que les lauréats aux Oscars. En 2000, par exemple, le HSX avait obtenu de très bons résultats au niveau des prévisions pour les lauréats aux Oscars. Le HSX avait prédit les six principaux lauréats et avait également déjà évalué correctement 35 des 40 nominés.

Il ne faut dès lors pas s'étonner que des entreprises telles que Hewlett Packard, Yahoo et Eli Lilly se mettent à expérimenter les marchés de l'information. Ainsi, chez Hewlett Packard, le marché de l'information a réussi à fournir de meilleures prévisions en matière de chiffres trimestriels que la méthode habituellement utilisée à cet effet.

Pour le monde politique et le législateur également, ces marchés de l'information constituent peut-être un bon outil pour évaluer certains phénomènes, déceler certaines tendances à venir ou prévoir l'arrivée future de certains événements. Une question brûlante pour la politique que l'on pourrait peut-être soumettre à un marché de l'information est la suivante: «Quelle technologie atteindra le cap de 2010, la large bande ou la télévision digitale?» En répondant à cette question, le marché de l'information pourrait aider les politiques à définir des priorités, ce qui augmenterait les chances que la politique menée porte effectivement ses fruits et qu'elle gagne ainsi en qualité.

L'expérimentation des marchés de l'information pourrait constituer un sujet aussi intéressant que novateur pour la recherche et le développement en Belgique.

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 aan 0,80 dollar, dan betekent dit dat volgens de deelnemers aan de IEM Arnold Schwarzenegger 80% kans maakt om te winnen.

IEM biedt al sinds 1988 dergelijke politieke voorspellingsmarkten 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 slaagde de informatiemarkt bij Hewlett Packard erin om beter de kwartaalcijfers te voorspellen dan de methode die men gebruikelijk hiervoor 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 brandende kwestie voor het beleid die misschien aan een informatiemarkt zou kunnen worden onderworpen is de volgende: «Welke technologie zal het halen in 2010, breedband of digitale televisie?» Het antwoord van de informatiemarkt op deze vraag kan dan het beleid helpen bij het bepalen van de prioriteiten, waarbij dan de kans dat het beleid ook effectief vruchten zal opleveren groter kan zijn en het beleid aldus ook aan kwaliteit zou winnen.

Experimenten met informatiemarkten zouden een zeer interessant en zeer innovatief onderwerp voor onderzoek en ontwikkeling in België kunnen zijn.

ANNEMIE TURTELBOOM (VLD)
HILDE VAUTMANS (VLD)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu l'accord de gouvernement fédéral qui prévoit que le gouvernement s'emploiera à lutter contre la paperasse et que l'Agence pour la Simplification administrative devra y veiller sur le terrain;

B. vu les notes de politique générale ainsi que les efforts du secrétaire d'État à la Simplification administrative et la nécessité de prendre des initiatives supplémentaires;

C. considérant que la qualité de la réglementation joue un rôle croissant dans la compétitivité économique et sociale, ainsi que dans le développement durable d'un pays ou d'une région;

D. considérant que le niveau fédéral peut encore faire des progrès en matière de préparation, d'élaboration et d'exécution de la loi et en matière de législation orientée vers l'avenir, dans l'intérêt de l'économie et de la société;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de prévoir un contrôle d'exécution et d'observation de la réglementation lors de sa préparation;

2. d'organiser des consultations étendues en vue de la préparation de la réglementation, notamment en s'appuyant sur la technique du livre blanc et en faisant appel à des panels d'entrepreneurs;

3. d'être particulièrement attentif aux petites entreprises lors de l'élaboration de toute nouvelle réglementation, en particulier en matière d'autorisation;

4. de faire un usage adéquat des clauses «couperet» limitant la durée de validité de la réglementation;

5. de limiter le nombre de dates auxquelles la nouvelle réglementation peut entrer en vigueur;

6. de veiller davantage et de manière plus systématique à ce que les informations concernant toute nouvelle réglementation soient pertinentes et diffusées en temps opportun;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. het federaal regeerakkoord waarin staat dat men werk zal maken van minder paperassen en dat de dienst Administratieve Vereenvoudiging hiervoor zal moeten zorgen op het terrein;

B. de beleidsbrieven en de inspanningen van de staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging en de noodzaak aan bijkomende initiatieven;

C. het feit dat 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;

D. het feit dat het federale 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 FEDERALE REGERING:

1. een uitvoerings- en handhavingstoets in te voeren bij het voorbereiden van regelgeving;

2. brede consultaties te organiseren om regelgeving voor te bereiden, onder meer door de techniek van witboeken en door het gebruik van ondernemerspanels;

3. bij het voorbereiden van nieuwe regelgeving in het bijzonder te letten op kleine bedrijven, meer bepaald inzake het vergunningenbeleid;

4. gericht gebruik te maken van zogenaamde horizonclausules die een beperkte levensduur van regelgeving stipuleren;

5. het aantal data te beperken waarop nieuwe regelgeving in werking kan treden;

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

7. d'adopter le principe «se conformer ou expliquer», qui prévoit que les entreprises peuvent disposer d'une plus grande liberté pour atteindre les objectifs définis par la réglementation, qu'elles peuvent choisir librement la méthode qui leur convient à cet égard à condition de l'expliquer, et qu'elles doivent, sinon, adopter telles quelles toutes les dispositions de cette réglementation et s'y conformer;

8. de mieux uniformiser l'interprétation de la réglementation et les critères d'inspection;

9. d'élever la participation citoyenne – qui constitue déjà un objectif démocratique – au rang d'instrument politique dans la perspective de l'adoption d'une législation tournée vers l'avenir;

10. de préparer des expériences fondées concernant les «marchés de l'information» pour que l'action politique puisse mieux détecter certaines tendances et certaines évolutions dans la perspective de l'adoption d'une législation tournée vers l'avenir.

31 janvier 2007

7. de regel «leg je erbij neer of leg uit» in te voeren, waarmee wordt bedoeld dat ondernemingen een grotere vrijheid kunnen krijgen om de doelstelling van een bepaalde regelgeving te realiseren en de methode daartoe zelf kunnen kiezen en die uit te leggen, dan wel de regelgeving in haar geheel te volgen en er zich bij neer te leggen;

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

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

10. onderbouwde experimenten te organiseren met zogenaamde informatiemarkten waardoor het beleid beter bepaalde trends en evoluties kan detecteren en dit met het oog op toekomstgerichte wetgeving.

31 januari 2007

Annemie TURTELBOOM (VLD)
Hilde VAUTMANS (VLD)