

Bernard Hubeau

voorzitter Vlaamse Woonraad, hoogleraar Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

Behoorlijk regelgeven en herregulering

De systeemcrisis waarover Wolfgang Vandevyvere het terecht heeft wordt onder meer toegeschreven aan de rol die het recht en de juristen spelen. De vraag is dan ook: hoe kan het recht hier een rol spelen, niet in het bestendigen van de systeemcrisis, maar in het oplossen ervan? Behoorlijk regelgeven is een moderne vorm van governance, luidt onze stelling. Hoe pakt dat uit, wanneer je dit toepast op de sfeer van de ruimtelijke ordening?

Om te beginnen: de rol van het recht mag zeker niet overschat, maar ook niet onderschat worden. Het recht heeft een dubbele functie. Beleid mogelijk maken, dat is de instrumentele functie. Maar het moet ook de fundamentele rechten van burgers waarborgen: dat is de rechtsbeschermings- of waarborgfunctie. Juridische regelingen zijn *checks and balances*

tussen deze twee benaderingen. In de ruimtelijke ordening hebben planologen vaak de eerste functie voor ogen, juristen daarentegen de tweede.

DEREGULEREN, HERREGULEREN?

Dat regelgeving – soms strikte regelgeving – noodzakelijk is, had Louis-Paul Suetens al

begrepen bij het tot stand komen van de eerste tranche stedenbouwwetgeving in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Waar het op aankomt is de kwaliteit van regelgeving te bewaken. En dat betekent niet enkel ‘dereguleren’, zoals vaak wordt voorgesteld, maar ook en vooral ‘herreguleren’. Hiervoor pleitte Luc Huyse al toen de eerste ‘blinde’ dereguleringsbeweging de kop opstak. En men moet daarbij oog hebben voor de beginselen van behoorlijke regelgeving.

Een poging om deze beginselen te inventariseren gebeurde voor Vlaanderen in 2003 door de toenmalige Kenniscel Wetsmatiging. Deze ‘kenmerken van goede regelgeving’ zijn de volgende: noodzakelijk en doeltreffend; doelmatig en afgewogen; uitvoerbaar en handhaafbaar; rechtmatig; samenhangend: eenvoudig, duidelijk en toegankelijk; onderbouwd en overlegd;

blijvend actueel en relevant. De kernboodschap hierbij is: bezin eer je begint. Is wetgeving nodig? Kan men de vraagstukken niet anders regelen?

HOE VERMIJDEN WE ONUITVOERBARE REGELINGEN?

Vaak is regelgeving inzake ruimtelijke ordening in wezen bedoeld om aan deze goede kenmerken te beantwoorden en worden bij de uitwerking van nieuwe regels fundamentele vragen gesteld. We zien dit bijvoorbeeld bij de grote operaties rond de opmaak van een nieuw basisdecreet of de codificatie van de bestaande regelgeving (1962, 1999, 2009). Maar wat merken we? Kort daarna wordt in ijltempo een aanbouw- of reparatiewetgeving gemaakt, waarbij niet langer wordt onderzocht of de bijkomende wetgeving aan de criteria van behoorlijke regelgeving beantwoordt. Voorbeelden: wetgeving die ‘accidenten’ moet oplossen; onsamenhangende en zelfs tegenstrijdige bepalingen; onduidelijke bepalingen die tot rechtsonzekerheid leiden; veel te gedetailleerde bepalingen; onuitvoerbare en niet-handhaafbare regelingen.

Bij dit aspect van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid willen we even stilstaan. Om vooraf te weten of men tot uitvoerbare en handhaafbare regelgeving kan komen, wordt gewerkt met

een checklist, de zogenaamde ‘Tafel van Elf’. Ons pleidooi is om deze manier van (preventief en proactief) regelgeven over te nemen in de Vlaamse context, om onrealistische en overspannen verwachtingen te vermijden ten aanzien van de creatie van nieuwe regels of de aanpassing van bestaande regels. Daarbij zal vlug genoeg blijken dat rekening houden met de doelgroep van essentieel belang is.

DE TAFEL VAN ELF

De checklist bestaat in grote lijnen uit de volgende categorieën (we geven telkens één voorbeeldvraag die daarbij gesteld moet worden): **1. kennis van de regels** (kent de doelgroep de regels en zijn ze gemakkelijk te begrijpen?); **2. kosten en baten** (kost de naleving van de regels volgens de doelgroep relatief weinig tijd, geld of moeite en worden de voordelen van de naleving van regels ingezien?); **3. mate van acceptatie** (vindt de doelgroep de uitgangspunten en uitwerking van het beleid redelijk en acceptabel?); **4. normgetrouwheid van de doelgroep** (leeft de doelgroep in het algemeen de regels goed na?); **5. niet-overheidscontrole en maatschappelijke controle** (heeft de doelgroep het gevoel dat overtredingen snel worden opgemerkt door de sociale omgeving en keurt de omgeving dit af?); **6. meldingskans** (is

de sociale omgeving geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?); **7. controlekans** (is de objectieve, administratieve controlekans groot?); **8. detectiekans** (worden in de administratieve controle alle gegevens gecontroleerd en is het eenvoudig om overtredingen vast te stellen?); **9. selectiviteit** (hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die de regels wél naleven en wordt ‘het kaf van het koren gescheiden’?); **10. sanctiekans** (is de objectieve kans dat men na een vastgestelde overtreding een sanctie opgelegd krijgt groot?); **11. sanctie-ernst** (weet de doelgroep welke sanctie hem bij overtreding boven het hoofd hangt en vindt men die sanctie zwaar?). Wat we nodig hebben is een kerntakendebat, waarin de plaats van regelgeving en van andere motoren voor een goede ruimtelijke ordening wordt bepaald. Daarbij pleiten we voor een duidelijk onderscheid tussen enerzijds een kader- of raamwetgeving, met de algemene beginselen, zowel functioneel als rechtsbeschermend, en anderzijds een uitvoeringsreglementering die ook niet alle details kan en moet regelen. De kenmerken van goede regelgeving moeten hierbij richtinggevend zijn. Dit is geen pleidooi voor deregulering, wel voor authentieke ‘herregulering’.

BRONNEN L. Huyse, Deregulering als maatschappijhervorming; een rechtssociologische probleemstelling, Rechtskundig Weekblad 1986-87, 2673-2692 | L.P.Suetens, Ruimtelijke Ordening, Recht en Praktijk, Kapellen, De Nederlandsche Boekhandel, 1973 | P.Popelier (ed.), Heldere handhaving. Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering, Brussel, Politeia, 2008



[©FOTO: REPORTERS]



[©FOTO: REPORTERS]