



Vlaams
Parlement

ingediend op **61** (2014-2015) – Nr. 2
15 januari 2016 (2015-2016)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Willem-Frederik Schiltz

over het advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

**Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in
en door het Vlaams Parlement**

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:

Voorzitter: Jan Hofkens.

Vaste leden:

Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Grete Remen, Paul Van Miert;
Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse, Kris Van Dijck;
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;
Rik Daems, Marino Keulen;
Michèle Hostekint, Güler Turan;
Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

61 (2014-2015) – Nr. 1: Advies van de SERV

INHOUD

1. Toelichting van het advies door de SERV	4
2. Vragen en opmerkingen van de leden	9
3. Repliek van de SERV.....	13
4. Oprichting van een werkgroep	15
Bijlage: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting hield op 5 januari 2016 een hoorzitting over het advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement' van 21 september 2015 van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), met Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV, en Peter Van Humbeeck en Tim Buyse, medewerkers van de studiedienst van de SERV.

De presentatie die voor de toelichting werd gebruikt, is te vinden op de [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting van het advies door de SERV

Pieter Kerremans stelt dat het bijzonder is dat de SERV rechtstreeks door het Vlaams Parlement om advies wordt verzocht. De SERV wil een goede partner zijn voor het parlement en is dus graag ingegaan op de vraag van de parlementsvoorzitter om advies over ex-postdecreetsevaluatie, ook omdat de SERV dat zelf eveneens een belangrijke kwestie vindt. Bij de sociale partners en in de studiedienst van de SERV werd daarover al een zekere expertise opgebouwd. De internationale dynamiek de voorbije jaren bewijst dat aan wetsevaluatie steeds meer aandacht wordt besteed. De tijd is rijp voor een actievere rol van parlementen in wetsevaluatie, die veel informatie kan aanreiken die van wezenlijk belang is voor hun wetgevende, controlerende en budgettaire kerntaken.

Volgens de SERV kan het Vlaams Parlement drie mogelijke rollen spelen in ex-postevaluatie: ten eerste, het actief gebruiken van door anderen aangebrachte evaluaties; ten tweede, het aanjagen van de evaluatiepraktijk bij de Vlaamse overheid (inzake agendasetting, verdere uitbouw van de controlefunctie en dies meer); ten derde, en belangrijk, het zelf uitvoeren of in eigen beheer laten uitvoeren van decreetsevaluaties. Het advies van de sociale partners in de SERV geeft daarvoor tien denksporen. Het is zeker geen pasklare blauwdruk, het is aan het parlement om de keuzes te maken en de randvoorwaarden te scheppen. Een en ander hangt af van de ambitie, de politieke wil, de beschikbare capaciteit en middelen. De SERV is niet van niets gestart maar heeft deels voortgebouwd op wat al bestaat aan instrumenten en praktijken in het Vlaams Parlement. De ideeën voor een structurele aanpak van de ex-postevaluatie zijn haalbaar maar tegelijk ambitieus. De SERV hoopt dat het advies de basis kan zijn van een debat ten gronde.

Peter Van Humbeeck vindt het symbolisch belangrijk dat decreetsevaluatie het eerste grote dossier op de commissieagenda van 2016 is. Bij ex-postdecreetsevaluatie wordt informatie verzameld en geanalyseerd over de werking en de praktijkeffecten van een decreet. Dat is ruimer dan beleidsopvolging via indicatoren. Er wordt beschouwd of een decreet correct is uitgevoerd en welke moeilijkheden eventueel zijn gerezen bij de uitvoering, maar verder ook of de beoogde effecten wel werden bereikt, dus wat de concrete resultaten zijn op het terrein voor de burgers, bedrijven en organisaties, en of er geen neveneffecten zijn. In die zin sluit decreetsevaluatie nauw aan bij de controletaak van het parlement.

Ex-postdecreetsevaluatie is ook inherent aan de wetgevende taak indien het parlement het maken of wijzigen van decreten op meer wil baseren dan intuïtie, veronderstellingen of vragen van drukingsgroepen. Ex-postdecreetsevaluatie beoordeelt of het beleid dat vorm krijgt via decreten, effectief, efficiënt, rechtvaardig, actueel is. Zo is de evaluatie het startpunt van nieuw beleid en zorgt het mee voor de noodzakelijke evidencebased benadering. Europa wil met het principe van 'evaluate first' een levenscyclusbenadering van beleid en

wetgeving introduceren. Ex-postevaluatie is dan het sluitstuk van de beleids-cyclus maar eveneens het startpunt van een nieuwe cyclus.

Decreetsevaluatie vertoont ten slotte ook nauwe banden met de budgettaire taak van het parlement, doordat ze zorgt voor informatie over de effectiviteit en de efficiëntie van de overheidsmiddelenbesteding.

Het parlement moet zeker niet zelf alle decreetsevaluaties uitvoeren. Dat is trouwens ook in andere landen niet zo. Overall bestaat er een wisselwerking of afstemming tussen het parlement en de uitvoerende macht, die vaak een grote evaluatieverantwoordelijkheid heeft en over meer middelen en capaciteit beschikt dan het parlement. Voor men praat over de rol van het parlement, moet men dus eerst bekijken wat er gebeurt op het niveau van regering en administratie. In vergelijking met enkele jaren geleden stijgt in Vlaanderen, net als in andere landen, de aandacht van de uitvoerende macht voor beleidsevaluatie. Dat blijkt in beleidsnota's en beleidsbrieven waar het thema van beleids- en decreetsevaluaties nu veel prominenter aanwezig is. De beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 145/1) bevat een aparte operationele doelstelling voor meer en betere beleidsevaluaties (OD3.3). Onder andere in de beleidsdo-meinen Werk, Ruimte en Onderwijs blijkt die nieuwe dynamiek.

Anderzijds is er ook wel bezorgdheid om de toekomst van de wetenschappelijke beleidsonderbouwing in Vlaanderen. Het advies van de SERV over de toekomst van de steunpunten van maart 2015 past daarin. Internationale vergelijkingen leren al langer dat Vlaanderen op dat punt nog heel wat kan verbeteren. Valerie Pattyn goot de graad van institutionalisering van evaluatie in diverse landen in een rangorde (zie derde dia van de presentatie). Daarbij werd nagegaan of er evaluaties gebeuren en of de voorwaarden vervuld zijn om dat goed te doen. Vlaanderen scoort daar minder goed.

Het parlement zelf kan volgens de SERV drie rollen vervullen: ten eerste externe evaluaties actiever gebruiken; ten tweede de Vlaamse Regering aanjagen tot meer en betere evaluaties; en ten derde zelf decreetsevaluaties uitvoeren of laten uitvoeren. De SERV heeft inspiratie gezocht in buitenlandse parlementen. Die informatie staat uitgebreid in het achtergronddocument bij het advies (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 61/1, p. 35-111). De spreker geeft enkel een paar generieke lessen uit de internationale vergelijking. Vooreerst is er geen pasklaar, ideaal model dat men kan kopiëren, er zijn meerdere opties. De ambitie, de politieke wil, de capaciteit, de middelen bepalen wat mogelijk is. De tweede vaststelling is dat een structurele aanpak nodig is die ex-postevaluatie inbedt in de werking van een parlement. Die evaluatie overlaten aan het initiatief van individuele volksvertegenwoordigers of ad-hocbeslissingen, werkt niet op langere termijn. Een derde les is dat flexibiliteit en maatwerk nodig zijn om formalistische procedures en structuren te vermijden. De ambitie moet afgestemd zijn op de beschikbare middelen en capaciteit van het parlement: beter een beperkt aantal goede evaluaties dan oppervlakkige evaluaties van veel decreten. Ook in andere parlementen is het aantal echte ex-postwetsevaluaties beperkt, maximum tien per jaar, vaak eerder ongeveer drie.

Essentieel in elk van de drie mogelijke rollen is een goede politieke cultuur, waarin leren en het onderbouwen van decreten door analyses, cijfers en feiten belangrijk is, maar die ook ruimte laat voor samenwerking tussen meerderheid en oppositie. Voor elk van de rollen heeft de SERV denksporen, in totaal tien.

De eerste drie denksporen gaan over het actief gebruiken van de bestaande informatie uit evaluaties. Vooreerst kunnen de parlementaire informatiediensten de bestaande evaluaties, rapporten en onderzoeken van het Rekenhof, van universiteiten, adviesraden, steunpunten enzovoort opsporen en toegankelijk

maken voor de parlementsleden, en daaruit ook de voor het parlement belangrijke conclusies halen en synthesesnota's op maat van de parlementsleden maken.

Een tweede denkspoor is de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht organiseren. Het Vlaams Parlement zou kunnen afspreken met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van Procureurs-generaal, maar ook met andere hoven, rechtbanken en rechtscolleges, in het bijzonder ook de Vlaamse bestuursrechtscolleges, dat ze jaarlijks aan het parlement rapporteren over decreten die tijdens het voorbije gerechtelijke jaar problemen bij toepassing of interpretatie hebben opgeleverd. Op federaal niveau bestaan dergelijke afspraken.

Een derde aanbeveling is om een beleid over evaluatiebepalingen in decreten uit te werken. De SERV vindt namelijk dat de bestaande praktijk sterk voor verbetering vatbaar is. In sommige decreten staan er bepalingen dat het decreet binnen een bepaalde tijd moet worden geëvalueerd, in andere niet. Wat en hoe geëvalueerd moet worden, is dikwijls onduidelijk. De meeste evaluatiebepalingen worden uiteindelijk niet of niet tijdig uitgevoerd. In de inventaris van rapportage-artikelen van de diensten van het Vlaams Parlement blijkt dat in 38 decreten een expliciete evaluatieverplichting voor de Vlaamse Regering of administratie staat. Slechts voor 6 van die 38 werd aan de rapportageverplichting voldaan of tijdig voldaan. Voor 27 decreetsbepalingen is dat niet het geval. Voor 5 decreetsbepalingen is de deadline nog niet verstreken. Het Vlaams Parlement bezint zich dus best over de praktijk en de opvolging van evaluatiebepalingen in decreten en werkt daarrond best een visie uit. In het advies suggereert de SERV enkele mogelijkheden daartoe en stelt hij voor de bestaande rapportage- en evaluatiebepalingen in decreten te screenen en op te kuisen, in samenspraak met de regering.

De volgende drie voorstellen strekken ertoe de controlefunctie te versterken. Een vierde denkspoor is om een periodieke evaluatieagenda aan de Vlaamse Regering te vragen, zoals aangekondigd in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid. Dat wil zeggen dat de regering jaarlijks ook, voor elk beleidsdomein, een lijst aan het parlement bezorgt van geplande, lopende en recent uitgevoerde decreetsevaluaties, met hun conclusies en wat de regering ermee wil aanvangen. Elke vakcommissie zou die lijst dan bespreken. Die lijst kan een verplichte bijlage bij de beleidsnota of -brief zijn, maar beter nog een aparte beleidsevaluatienota die op een apart moment kan worden besproken.

De stap verder langs het vijfde denkspoor is het grondig doordenken van de rol en timing van de beleidsbrieven. De beleidsbrieven hebben vandaag een hybride karakter met zowel informatie over het geplande beleid als over het voorbije begrotingsjaar. Bovendien is er niet veel tijd voor de behandeling want die moet gebeuren binnen het strakke tijdsschema van de begrotingsbesprekingen. Het gevolg is dat er doorgaans weinig aandacht en ruimte is voor een gestructureerde bespreking van het gevoerde beleid; de meeste aandacht gaat naar het aangekondigde beleid.

Daarom zou het parlement kunnen kiezen voor een andere werkwijze en afstappen van het hybride karakter van de beleidsbrieven. Beleidsbrieven worden dan beperkt tot het beleid van het komende jaar, met een goede afstemming of integratie op de informatie in de begrotingstoelichting. Het parlement kan zich dan op het einde van elk jaar concentreren op de beleidsintenties voor het komende jaar en op de daarmee samenhangende begrotingsbesprekingen.

Voor de opvolging en evaluatie van het in het voorbije jaar gevoerde beleid zou men op een ander moment een nieuw soort document kunnen bespreken. De

SERV noemt die beleidsopvolgingsbrieven en stelt voor dat de indiening en bespreking zou plaatsvinden in het voorjaar. De zogenaamde verantwoordingsdag in Nederland, jaarlijks op de derde woensdag in mei, is hiervan de inspiratiebron. Zo wordt de ex-postbeleidsevaluatie structureel in de werking en de agenda van het parlement ingebed. Het zou eveneens de bespreking van diverse voortgangsrapportages, jaarverslagen enzovoort rationaliseren en stroomlijnen.

Een zesde denkspoor is de beleidseffectenrapportage te blijven stimuleren. Het idee van beleidsopvolgingsbrieven zat al vervat in een decreet van 7 mei 2004. Dat is opgeheven en vervangen door het huidige Rekendecreet. Het decreet uit 2004 maakte een onderscheid tussen een beleidsnota en een beleidseffectenrapport dat jaarlijks tegen ten laatste 31 mei aan het parlement moest worden bezorgd. Het voorstel van beleidsopvolgingsbrieven in het advies gaat minder ver omdat er geen indicatoren en kengetallen worden opgelegd. Op termijn moeten er allicht wel een beleidseffectenrapportage en een prestatiebegroting komen.

De laatste vier denksporen betreffen de situatie dat het parlement zelf evaluaties zou (laten) uitvoeren. Vooreerst stelt de SERV voor om het instrument van de themadebatten en de ad-hoccommissies te verbeteren en meer te gebruiken. In het Vlaams Parlement gebeuren al geregeld evaluaties van decreten (of onderdelen ervan) door hoorzittingen, vragen en interpellaties, moties en resoluties. Het reglement van het Vlaams Parlement bevat tevens een regeling voor themadebatten. Dergelijk themadebat in plenaire vergadering kan maximum twee keer per jaar worden gehouden en wordt voorbereid door een commissie ad hoc. Het Vlaams Parlement komt lang niet aan het maximum van twee per jaar. In de periode tussen 2007 en 2011 was er elk jaar één themadebat; sinds 2011 geen enkel meer. Nochtans lijkt het themadebat en de ad-hoccommissie het meest geschikte al bestaande instrument om zelf ex-postdecreetsevaluaties uit te voeren: het gaat om een tijdelijke opdracht en een afgebakend onderwerp waardoor er een grote focus kan zijn; het werk gebeurt in een afzonderlijke commissie ad hoc waardoor de echt geïnteresseerde parlementsleden zich kunnen engageren en samenwerken en waardoor de werkzaamheden niet afgeleid worden door vragen om uitleg of dringende behandeling van ontwerpen of voorstellen van decreet; er is veel speelruimte om de werkwijze te bepalen, waardoor maatwerk mogelijk is.

De ervaring leert dat het parlement gebaat is bij richtlijnen of een checklist voor ex-postdecreetsevaluatie. De standaardwerkwijze is immers het houden van hoorzittingen, terwijl er ook andere en betere manieren zijn. In elk geval lijkt het de SERV aangewezen na te gaan of de regeling van de themadebatten niet kan worden verbeterd. De SERV is gecharmeerd door de methodiek van de 'rapports d'information' in het Franse parlement, een zeer interessante piste om verder te verkennen. In het advies en het achtergronddocument staat uitgelegd hoe dat werkt. De SERV stelt voor om bij wijze van proefproject nog deze regeerperiode twee evaluaties volgens die methode uit te voeren, alsook één of twee themadebatten per jaar, geënt op decreetsevaluatie.

Het achtste denkspoor sluit aan bij de Franse praktijk en houdt in dat een structurele samenwerking met het Rekenhof wordt uitgebouwd rond decreetsevaluatie. De performantie-audits van het Rekenhof, een grote instelling met veel ervaring, hebben vaak het karakter van decreetsevaluaties. Ze worden besproken in de vakcommissies, worden opgevolgd via de beleidsbrieven enzovoort. Wellicht laat het parlement een kans liggen om zelf mee de evaluatieagenda van het Rekenhof te bepalen. Het Rekenhof staat terecht op zijn onafhankelijkheid in de selectie van auditthema's, maar staat open voor evaluaties op vraag van het parlement.

De negende suggestie is de Raad van State in te schakelen voor juridisch-technische evaluaties. Volgens de SERV zijn er, naast beleidsinhoudelijke evaluaties, immers ook meer juridisch-technische evaluaties en codificaties van regelgeving nodig, met het oog op de verbetering van de legistische kwaliteit en coherentie. In het advies wijst de SERV op de weinig gebruikte wettelijke mogelijkheid voor de parlementsvoorzitters om aan de Raad van State te vragen om de wetgeving die zij aanwijzen te coördineren, te codificeren of te vereenvoudigen (artikel 6bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Vereenvoudigen betekent in dit verband 'voorstellen doen om op een geordende wijze rechtsnormen aan te passen die voorbijgestreefd zijn of waarvan de uitvoering, interpretatie of toepassing ernstige problemen doet rijzen'. Voor grote juridisch-technische evaluaties en codificaties zou men ook aparte tijdelijke expertencommissies kunnen oprichten.

Een laatste suggestie is een werkwijze voor een parlementaire evaluatieagenda uitwerken. Als het parlement zelf ex-postdecreetsevaluaties wil uitvoeren, rijst de vraag over welke thema's en decreten. Volksvertegenwoordigers hebben veelvuldige contacten met burgers, bedrijven, organisaties, middenveld en wetenschappers en kunnen beroep doen op de informatie die ze langs die weg verzamelen of ontvangen. Toch kan het nuttig zijn om die informatie aan te vullen met een regelmatige (jaarlijkse of tweejaarlijkse), gestructureerde raadpleging van de zogenaamde geïnstitutionaliseerde stakeholders van het parlement, zoals de Vlaamse ombudsman, het Rekenhof, de SERV, de strategische adviesraden, de Raad van State, de rechterlijke macht enzovoort over de onderwerpen waarover het parlement best een decreetsevaluatie opzet. Dat kan de keuze van onderwerpen objectiveren. Het advies bevat een voorstel van werkwijze.

Het Vlaams Parlement heeft al langer aandacht voor slimme decreetgeving en voor decreetsevaluatie in het bijzonder. De vaststelling, ook in het parlement zelf, is dat er positieve evoluties zijn, maar dat er nog geen structurele aanpak is voor decreetsevaluatie. De SERV lanceert in zijn advies op vraag van de parlementsvoorzitter ideeën voor een meer structurele aanpak van ex-postevaluatie in en door het Vlaams Parlement. Niet alle denksporen zijn even hapklaar en op korte termijn implementeerbaar. Op korte termijn vraagt de SERV het instrument van de themadebatten en de ad-hoccommissies nieuw leven in te blazen. De ambitie zou kunnen zijn om, zoals het reglement van het Vlaams Parlement toelaat, twee themadebatten per jaar te organiseren. De SERV suggereert om, bij wijze van proeftuin, een aantal elementen uit het Franse systeem van de 'rapports d'information' toe te passen. Dat vergt onder andere afspraken met het Rekenhof over structurele samenwerking. Door die ervaringen krijgt het parlement mogelijks de smaak te pakken. Voorts stelt de SERV voor om het instrument van beleidsopvolgingsbrieven te introduceren, conform de Nederlandse praktijk van de verantwoordingsdag. Dat kan ex-postevaluatie structureel verankeren in de werking van het parlement.

Het grote dilemma inzake decreetsevaluatie blijft vooralsnog de negatieve spiraal inzake de perceptie. Over de partijgrenzen heen moeten oppositie en meerderheid overeenstemming bereiken om decreetsevaluatie minder als politiek bedreigend op te vatten, maar integendeel als een normaal en noodzakelijk onderdeel van de parlementaire werking. Buitenlandse parlementen bewijzen dat het kan als de politieke wil aanwezig is. De SERV wil, zo het parlement dat zinvol acht, graag een verdere rol spelen bij de discussie over de uitbouw van decreetsevaluatie in het parlement.

De *voorzitter* dankt de SERV voor het zeer degelijke en informatieve werkstuk, dat aansluit bij de cruciale taak van het parlement om zo goed mogelijke decreten te maken. In zitting van 14 december 2015 heeft het Uitgebreid Bureau

van het Vlaams Parlement de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting verzocht te bekijken hoe het parlement op het SERV-advies kan voortbouwen en hierover tegen eind februari 2016 een advies voor te leggen.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

Matthias Diependaele informeert of het vaak gebeurt dat evaluaties van decreten door externe instanties als universiteiten niet tot bij de parlementsleden geraken. Dat zou hem verwonderen, want hij meent dat het parlement daarover goed op de hoogte is. Heeft de SERV daarvan voorbeelden?

Beleidsopvolging valt onder de controlerende functie van het parlement. Voor de spreker beschikt het daarvoor al over voldoende instrumenten en behoeft het dus geen extra opvolgingsbrieven vanwege de regering. Het risico bestaat dat het parlementslid alleen maar passief en receptief zou worden en niet meer zelf actief zou aandringen op informatie die hij belangrijk vindt en de antwoorden die hij eigenlijk wil krijgen.

Zuiver theoretisch staat de spreker volledig achter de aanbeveling om beleidseffectenrapportage te blijven stimuleren. Hij zou maar al te graag in tabelletjes kunnen aflezen of een wet al dan niet werkt. Stel echter dat de werkloosheid stijgt door een recessie, betekent dat dan dat de overheid geen goed werk verricht? De capaciteit van de overheid om in te grijpen, is beperkt. Er zit dus een zeker risico vast aan het uittekenen van beleidseffecten.

Wat informatieverstrekking door de rechterlijke macht betreft, haalt hij aan dat de parlementsleden wekelijks, tijdens de plenaire vergadering, een lijst van uitspraken van het Grondwettelijk Hof krijgen, hoewel daar weinig naar gekeken wordt. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft een interessante nieuwsbrief met korte en gedegen samenvattingen over de recente arresten.

Het boeit *Peter Van Rompuy* dat het parlement voor zijn controlerende taak vaak afhankelijk is van andere, onafhankelijke instellingen, die diepgaand en op een objectieve basis te werk gaan. De SERV suggereert een (betere) samenwerking met bepaalde instellingen, vooreerst met de rechterlijke macht. Bij arresten van het Grondwettelijk Hof kunnen decreetsbepalingen manifest worden vernietigd, maar ook andere rechtscolleges stellen soms vast dat er een en ander mangelt aan bepaalde decreten, dat bepaalde decreetregels weinig of niet toegepast worden, dat er fraude mogelijk is enzovoort. Dat zijn zaken die eigenlijk onder de parlementaire radar blijven. Nochtans kunnen rechtscolleges met gemak de vinger op sommige decretale mankementen leggen, indien zij met opvallend veel zaken daaromtrent worden geconfronteerd, en zouden zij het parlement daarop kunnen attenderen om er werk van te maken. Een meer georganiseerd overleg met de rechterlijke macht, met respect voor elke onafhankelijkheid, heeft volgens de spreker zeker een meerwaarde.

Het Rekenhof volgt zijn eigen jaarprogramma, maar het parlement kan het Rekenhof ook opdragen een bepaalde zaak of een administratie te onderzoeken. In de politieke realiteit beschouwt men dat doorgaans echter als een politieke bazooka, ook al hoeft dat vaak niet zo te zijn, en begint men er dus bijna nooit aan. Misschien is het mogelijk met het Rekenhof een regeling te bedenken waardoor dergelijke onderzoeken mogelijk worden zonder al vanaf de aanvraag een sfeer van verdachtmaking te scheppen. Als men daarmee op een verstandige manier omgaat, kunnen de mogelijkheden en capaciteiten van het Rekenhof beter worden benut.

Met de Raad van State is volgens de spreker de samenwerking al heel goed. Zijn inbreng op het wetgevende werk is indrukwekkend. Of de Raad van State ook

een rol kan spelen in de ex-postevaluatie, is een punt waarover de spreker nog moet nadenken. Er is alleszins een hiaat wat de rechterlijke macht betreft, en misschien kan men op Vlaams niveau een praktijk naar federaal voorbeeld invoeren.

Het onderwerp gaat *Willem-Frederik Schiltz* ter harte, maar hij stelt vast dat men vaak op inherente tegenstellingen stuit. Hij onderschrijft volledig de nood om informatie te objectiveren zodat een gedegen debat mogelijk is. Vaak verschuift dat echter naar de vraag of het rapport wel volledig is, of bepaalde gegevens anders geïnterpreteerd dienen te worden, waardoor het debat eerder formalistisch dan sterk politiek-inhoudelijk wordt.

Hij is het eens met de suggestie voor meer themadebatten. Met beleidsopvolgingsbrieven vreest hij echter voor een overformalisering. De evaluatie hoort in handen te zijn van het parlement en mag niet verworden tot een loutere zelfevaluatie van de regering. De creativiteit, de inventiviteit en de hardnekkigheid van parlementsleden moeten de regering in het gareel houden. Als het parlement zich louter baseert op door de regering ingediende documenten, laat het zich daardoor ook wat sturen. Het vergt dan veel creativiteit om verder te kijken dan wat erin te lezen staat. Als een parlements lid zich daarentegen zelf inwerkt in een thema, kan hij daarover spontane reflecties maken en zich informeren met thematische vragen. Regelmatig zijn er ook rapporten van onder meer de SERV die de economische impact van decreten evalueren en die een goede opstap zijn naar betere decreten. De eigen rol van de SERV hierin is dus eveneens zeer belangrijk.

Kortom, voor Open Vld heeft het SERV-advies goede aanzetten gegeven. Open Vld wil waken over de verhoging van de kwaliteit en leesbaarheid van de decreten. Dat is een permanente taak van het parlement, dat als wetgevende macht primauteit heeft. Voor de spreker is de decreetsevaluatie geen taak van de regering maar enkel van het parlement. Het komt hem vreemd voor dat de uitvoerende macht de wetgevende macht zou controleren.

Het is nuttig om de actualiteitswaarde van bepaalde wetgeving, niet enkel wetgeving die bij arrest van het Grondwettelijk Hof wordt vernietigd, in vraag te stellen. Er bestaan veel verstofte decreten, die gestemd werden op een moment van acute politieke of maatschappelijke nood maar later hun relevantie verloren hebben. Die blijven aanslepen en worden niet tijdig geëvalueerd of geschrapt. Wat denkt de SERV over de zogenaamde sunsetclauses op Europees niveau? Dat is wetgeving die niet voor eeuwig van kracht blijft maar na verloop van tijd automatisch uitdooft, tenzij het parlement die na evaluatie herbevestigt.

Björn Rzoska dankt de parlementsvoorzitter voor zijn adviesvraag aan de SERV, alsook de opstellers van het advies, dat onder meer een boeiende internationale benchmark bevat. Ook hij vindt dat oppositie en meerderheid samen de controlerol in parlementaire handen moeten houden, zodat het parlement niet afhankelijk wordt van de agenda van de meerderheid. Dat neemt niet weg dat het positief is dat de regering een eigen evaluatieagenda hanteert, die het parlement kan bespreken.

Het parlement kan met enkele adviezen onmiddellijk aan de slag. Hij stelt aan de meerderheid voor om samen te bekijken of er tijdens de huidige legislatuur twee recente decreten kunnen worden getoetst met bestaande instrumenten als het themadebat, dus binnen de huidige mogelijkheden van het reglement. Hij wil niet zo ver gaan als Frankrijk waar er na zes maanden al een uitvoeringsanalyse wordt gemaakt door het parlement, wat hem vrij snel lijkt.

Daarnaast lijkt het Björn Rzoska zinvol een proeftuin op te zetten om het Franse systeem van de informatierapporten in het Vlaams Parlement uit te testen op een tweetal decreten deze legislatuur. Het klopt dat er heel wat informatie ter beschikking is, onder meer via de wekelijkse lijst van ingekomen documenten en mededelingen waarin al veel juridische stof naar boven komt. Er gebeurt heel wat aan onder meer de universiteiten, maar de resultaten daarvan lopen dikwijls met vertraging binnen. Parlementsleden kunnen zich abonneren op een aantal instrumenten van het Parlementair Informatiecentrum van het Vlaams Parlement om bepaalde informatie te ontvangen. Mogelijks kan het Informatiecentrum daarenboven alvast overzichten bezorgen van wat er leeft op specifieke domeinen, voorlopig zonder te vragen naar synthesesnota's.

Kortom, de Groenfractie sluit zich erbij aan dat het parlement een sterkere rol moet spelen bij het checken of de wetgeving werkt of moet worden geredigeerd. Dat moet los staan van de tegenstelling tussen oppositie en meerderheid.

Wat de voorstellen op langere termijn betreft, geeft hij zijn collega-parlementsleden de suggestie om de internationale benchmarking grondig te bestuderen. Groen was zelf al uitgekomen bij de zeer interessante verantwoordingsdag in Nederland, naar aanleiding van de regelmatige discussies over de transparantie van de begroting. Hij wijst erop dat het Franse parlement een contract heeft met een auditor en zo zelf audits kan vragen op tijd en stond. Daarnaast kunnen er ook betere afspraken gemaakt worden met het Rekenhof over decreetsevaluatie; het Rekenhof heeft al bewezen open te staan voor dergelijke suggesties tijdens gesprekken met de commissievoorzitters en het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement. Het is gewoon zaak de krachten te bundelen.

Ook hij maakt voorbehoud bij beleidsopvolgingsbrieven, vooreerst omdat het initiatief louter bij de regering komt te liggen. De opmerking van de SERV over het hybride karakter van de beleidsbrieven treedt hij bij. Bovendien ligt tijdens de discussie over de beleidsbrieven een groot deel van het parlementaire werk stil en kunnen er bijvoorbeeld geen vragen om uitleg worden gesteld. De bespreking ervan neemt daarnaast heel wat van de krappe tijd voor de begrotingsdiscussies in beslag. De vraag is of dat de meest efficiënte weg is. Het parlement moet de regering blijven opjagen met de bestaande instrumenten, maar moet ook in staat zijn afstand te nemen van de tegenstelling oppositie-meerderheid om zelf decreten te evalueren, niet om er een politiek spel van te maken maar om te remediëren. In het Europees Parlement bijvoorbeeld wordt met rapporteurs gewerkt. Werkt de wetgeving, zit ze goed in mekaar, wat zijn de problemen die men ondervindt? Het advies is voor het lid de eerste bouwsteen van een discussie die de positie van het parlement inzake decreetsevaluatie kan versterken.

Jan Peumans herinnert zich een bezoek van Patricia Popelier (Universiteit Antwerpen) en Peter Van Humbeeck toen hij nauwelijks een week parlementsvoorzitter was. Ze benadrukten het belang van de evaluatie van decreetgevend werk. Het SERV-advies is heel degelijk en werkbaar, maar het onderwerp bleek vroeger al moeilijk te liggen. In de vorige regeerperiode heeft Jan Peumans als parlementsvoorzitter al aan alle commissies gevraagd om proeftuinen op te zetten om één of twee decreten te toetsen. Dat leverde bedroevend weinig reactie op. Op vraag van de parlementsvoorzitter heeft de parlementaire administratie wel een uitgebreide nota gemaakt waarin ze decreetsevaluatie aanbeval.

Om te toetsen welke van de SERV-voorstellen politiek haalbaar zijn en vanuit het parlement te komen tot een beginstandpunt, acht de parlementsvoorzitter het wenselijk een werkgroep op te richten. Die moet bestaan uit één geëngageerde

volksvertegenwoordiger per fractie die effectief deelneemt, zonder parlementaire of kabinetsmedewerkers te sturen. Die werkgroep kan dan ook in het Nederlandse of het Franse parlement gaan kijken hoe het daar in praktijk aan toegaat. In zijn vorige beleidsplan staan enkele aanzetten tot wat toen slimme decreetgeving genoemd werd. Daar zijn enkele zaken gerealiseerd, bijvoorbeeld conceptnota's. Zo lanceerde Dirk Van Mechelen, voormalig verantwoordelijk minister, een conceptnota met een omvattende visie over Onroerend Erfgoed. In de vorige regeerperiode is slechts het decreet over de reisbureaus grondig geëvalueerd en wel door de Vlaamse Regering, met als gevolg de opheffing van dat decreet.

Een tweede voorbeeld was het Klachtendecreet. Het derde voorbeeld, waar we nu mee bezig zijn, is artikel 36 van het decreet Beter Bestuurlijk Beleid waarbij de beheersovereenkomsten werden afgeschaft en waardoor nu ettelijke opvolgingsstukken worden ingediend, waar amper aandacht aan wordt besteed. Het parlement zal voorstellen daar nu vanaf te stappen; eigenlijk is dit een soort evaluatie van wat de regering heeft ingediend en het parlement heeft goedgekeurd, maar waarbij te weinig rekening werd gehouden met de opmerkingen vooraf.

Voorts is er de vorige legislatuur bedongen dat de regering bij belangrijke decreten moet aangeven wat ze met de adviezen van de Raad van State doet en wat ze met de opmerkingen van het Rekenhof doet. Belangrijk voor Jan Peumans is ook dat de regering vaak verstandige adviezen van adviesraden naast zich neerlegt, die ook geen aandacht meer krijgen van het parlement. Kortom, het parlement beschikt al over heel wat controlemogelijkheden.

Voorts doet het Rekenhof steeds een ex-postevaluatie van een aantal decreten met zijn doelmatigheidsonderzoeken van de besteding van overheidsfinanciën in de meest uiteenlopende gebieden. Daaruit blijkt soms dat er op decreetgevend vlak dingen niet kloppen.

Niemand minder dan de Vlaamse minister-president, zelf jurist, acht slimme decreetgeving uiterst belangrijk. Iets waar de hele regering dus aan herinnerd kan worden om een en ander in beweging te krijgen.

Commissievoorzitter *Jan Hofkens* beklemtoont dat de doelstelling is de kwaliteit van decreetgeving te verbeteren. Hij verwijst naar een studie van IDEA Consult in opdracht van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) voorgesteld op een studiedag in december 2015. Daarin scoort België, na een analyse op basis van 37 indicatoren, pas voorlaatste op een lijst van 10 landen; enkel Frankrijk doet het slechter. Het is dus een acute kwestie. Bovenaan staat Canada, misschien moet de werkgroep eerder daar gaan kijken. Ook uit de benchmarking van de SERV blijkt dat België en ook Vlaanderen voor ex-postevaluatie achterop hinken. Nochtans is die belangrijk om te determineren welke initiatieven men ex ante kan nemen om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren.

In een evaluatie is het voor de spreker belangrijk twee zaken te onderscheiden. De juridisch-technische evaluatie bekijkt of een decreet juridisch goed in elkaar zit opdat het efficiënt en vlot wordt toegepast. De doelmatigheidsevaluatie bekijkt of de toepassing ervan maatschappelijk doeltreffend is in de reële dagelijkse problematiek van de burger die ermee wordt geconfronteerd. De SERV lijkt sterk te focussen op het eerste.

Hij vraagt de SERV of de rapportering van de rechterlijke macht aan het federale parlement nuttig is en relevante, praktische aanwijzingen bevat welke wetgeving, om welke reden, in welk geval niet functioneert en hoe dat moet worden aangepakt. Of blijft het bij een zoveelste jaarverslag waar niets mee gedaan

wordt? De rechterlijke macht lijkt de spreker de eerste informatiebron over de toepasbaarheid van wetgeving.

Voor de juridisch-technische evaluatie denkt de SERV aan de Raad van State. Heel wat parlementen, federaal en in het buitenland, hebben in de eigen organisatie een commissie voor wetsevaluatie opgericht, waar de parlementsleden hulp kunnen krijgen bij de redactie van wetsvoorstellen of de interpretatie van wetsontwerpen, met daarbij legistieke ondersteuning door de parlementaire diensten. Waarom suggereert de SERV dat niet?

Hij vindt het een zeer goede suggestie van de SERV om opnieuw themadebatten te houden, maar informeert of de SERV een themadebat uit het verleden kan aanhalen dat kan dienen als voorbeeld van een goede decreetsevaluatie avant la lettre. Daaruit kan eventueel een best practice ontwikkeld worden om een werkbare gestalte te geven aan decreetsevaluatie.

Ook hij had het idee van een kleine werkgroep met een parlements lid per fractie, dus over de partijgrenzen heen, eventueel van buiten de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, die zou reflecteren over de SERV-studie en aanbevelingen doen die de commissie kan bespreken om op basis daarvan een suggestie van aanpak aan het Uitgebreid Bureau te formuleren.

3. Repliek van de SERV

Peter Van Humbeeck wijst er vooraf op dat de SERV zeker geen formalistische procedures en werkwijzen wil introduceren en vooral niet de controlefunctie van het parlement wil beknotten.

Het Parlementair Informatiecentrum informeert de parlementsleden over heel wat interessante zaken, alleen wordt er weinig gebruikgemaakt van de informatie over evaluaties. Om die bewering te staven, verwijst de spreker naar een onderzoek in de vorige regeerperiode waarbij parlementaire vragen gescreend werden op verwijzingen naar evaluaties van het Rekenhof, een adviesraad, een steunpunt, een universiteit enzovoort. Dat bleek slechts voor 3,5 percent het geval. Mogelijks is de reden dat die evaluaties niet onmiddellijk bruikbaar zijn voor het parlement en nog een vertaalslag vergen. Daarom de suggestie om het Parlementair Informatiecentrum niet louter te laten attenderen op een aantal documenten, maar ook bij gelegenheid syntheses te laten maken.

In zijn advies begin vorig jaar over de toekomstige organisatie van de wetenschappelijke beleidsonderbouwing, na de aankondiging dat de cofinanciering van het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie voor de steunpunten zou worden afgeschaft, pleitte de SERV voor een databank op niveau van de Vlaamse overheid waarin dergelijke syntheses, ook door wetenschappers, verzameld worden. Als dat er komt, zou dat de taak van het Parlementair Informatiecentrum uiteraard aanzienlijk verlichten. Er is heel wat informatie, maar hoe het gebruik ervan door parlementsleden te verbeteren, is een vraag die het parlement moet beantwoorden.

Het klopt ook dat het Vlaams Parlement al geïnformeerd wordt over de arresten van het Grondwettelijk Hof, alleen komt die informatie op wekelijkse basis en dus versnipperd. Voor het federale parlement maken de rechtscolleges een interessant geïntegreerd verslag waarin zij, los van de dagelijkse praktijk, terugkijken op de belangrijkste problemen die zij hebben vastgesteld. Die synthese creëert een momentum en is de basis voor een parlementair debat. Het is dan de verantwoordelijkheid van het parlement wat het met die aangeleverde informatie aanvangt.

Met de beleidsopvolgingsbrieven beoogt de SERV zeker niet om andere mogelijkheden te beknotten, maar om hiermee naar Nederlands voorbeeld ook een momentum te creëren waarbij de focus kan liggen op de opvolging van het beleid, terwijl die nu vooral op het aangekondigde beleid ligt. Zo wordt nu bijvoorbeeld de begroting in elke commissie besproken, maar de rekeningen enkel in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. De bedoeling van de beleidsopvolgingsbrieven is dus niet om extra lasten op de regering te leggen, maar om een synthese te maken van allerlei materiaal, rapporten, jaarverslagen enzovoort, die nu op verschillende data worden ontvangen en al dan niet worden bekeken of geagendeerd. De meerwaarde van zo'n synthese is dat men een aanleiding geeft om onderwerpen gestructureerder te behandelen.

De ervaring uit vorige regeerperiode bewijst dat het niet volstaat aan de commissies de vraag te stellen om bij wijze van proef enkele decreten te evalueren. Er moet wellicht ook een aanbod zijn, namelijk een werkwijze om aan de slag te gaan. De hamvraag is ook of het parlement de evaluatie zelf doet of uitbesteedt aan anderen. In andere landen maken parlementen afspraken met hun rekenkamer die de evaluatie voorbereidt. In Frankrijk worden er daarnaast twee rapporteurs aangesteld die de evaluatie begeleiden: één van de oppositie en één van de meerderheid. Daarnaast kan het Franse parlement voor hetzelfde thema een eigen evaluatietraject organiseren, met onder meer hoorzittingen, dat op een bepaald moment samenkomt met het circuit via de rekenkamer. In andere landen heeft het parlement een eigen dienst wetsevaluatie. De SERV acht de kans klein dat die hier haalbaar zou zijn en suggereert daarom het Rekenhof als gestructureerde partner. Om de selectie van de prioritaire thema's voor evaluaties te objectiveren en daarmee dan snel te kunnen starten, zouden de parlementaire commissies stakeholders als de SERV, de adviesraden, het Rekenhof, de Vlaamse Ombudsdienst enzovoort kunnen betrekken.

De vorige jaren werden verschillende initiatieven genomen rond opvolging van adviezen van adviesraden, Rekenhof en Raad van State. De richtlijnen die regering en parlement samen hebben uitgewerkt voor de memorie van toelichting zijn belangrijk voor ex-postevaluatie, want ze stellen dat er niet alleen uitleg moet worden gegeven bij de artikelen, maar dat onder andere ook de aanleiding en de concrete problemen die ten grondslag liggen aan het decreet, de doelstellingen en de opties die werden bekeken, moeten worden vermeld. Dat is belangrijk voor ex-postevaluatie omdat je niet kan nagaan of een decreet zijn doel wel heeft bereikt als je dat allemaal niet weet. Daarnaast kan aan de regering gevraagd worden in de memorie duidelijk te maken wanneer en hoe zij het decreet zal evalueren. De SERV roept het parlement in elk geval op om de naleving van die richtlijnen te bewaken.

Wat in de uiteenzetting nog niet aan bod kwam, is inderdaad de wisselwerking tussen ex-post- en ex-ante-evaluatie. Dat Canada in de studie in opdracht van het VBO zo goed scoort voor de kwaliteit van wetgeving, is vooral het gevolg van een sterk ex-ante-evaluatiesysteem. Vlaanderen heeft zijn reguleringssimpactanalyses, Europa kent impact assessments. De meeste Angelsaksische landen kennen goede systemen van ex-ante-evaluatie. In Frankrijk is dat weinig uitgebouwd, maar is er wel een sterk systeem van ex-postevaluatie. De reden waarom de dienstverlening van de parlementaire diensten op het vlak van wetgevingskwaliteit weinig aan bod komt in het advies over ex-postevaluatie is dat die dienstverlening ex ante gebeurt. Dat neemt niet weg dat ook ex-ante-evaluatie veel belang heeft. De juridische kwaliteit van ontwerpen van decreet zit meestal goed ingevolge de controle en advisering door de Raad van State. De juridische mankementen situeren zich vooral bij de voorstellen van decreet en de amendementen. Parlementaire diensten zouden daar legistische ondersteuning kunnen bieden.

De SERV behandelt vooral de beleidsinhoudelijke evaluaties, de doelmatigheid, de effectiviteit, omdat daar de grootste politieke interesse ligt. Daarnaast is ook de juridisch-technische kwaliteit belangrijk: een decreet kan immers worden vernietigd.

Tim Buyse vult aan dat er in het Verenigd Koninkrijk voor de juridisch-technische evaluaties wel afzonderlijke parlementaire law commissions bestaan.

In sommige landen bevatten de wetten systematisch sunset en review clauses, bijvoorbeeld in Frankrijk waar als algemene regel bepaald is wanneer er een eerste rapport en wanneer er een evaluatie moet verschijnen. Nederland kent dat systeem dan weer niet, maar er gebeuren wel evaluaties op geregelde tijdstippen om de zoveel jaar. Evaluatieclausules lijken de SERV voor specifieke decreten een goed idee, maar men moet er flexibel mee omspringen en er niet mee overdrijven. De spreker verwijst daarvoor naar het Verenigd Koninkrijk waar er een beleidsvisie is over het gebruik van sunsets en statutory review clauses. Vaak zijn die trouwens gekoppeld en treedt de sunset clause pas in werking nadat de review clause is uitgevoerd en er niets mee is gebeurd.

Peter Van Humbeeck somt de themadebatten op die ook vermeld staan in het achtergronddocument (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 61/1, p. 64-65): jeugdzorg (2010-2011), hoger onderwijs (2009-2010) en in eerdere legislaturen wonen en zorg (2008-2009), Digitaal Vlaanderen (2007-2008), energiearmoede (2005-2006), milieu en gezondheid (2000-2001), bijzondere jeugdbijstand (1998-1999), mobiliteit (1998-1999), armoede en uitsluiting (1997-1998). Niet elk van die debatten hield een decreetsevaluatie in, maar meestal was de ervaring positief en telkens waren er toch interessante conclusies te trekken.

Tim Buyse wijst erop dat niet alle organisaties of departementen hun onderzoeken en evaluaties standaard vrijgeven, ook niet aan parlementsleden, tenzij ze daar expliciet een vraag over stellen. Het zou dus lonen om na te gaan hoe de doorstroming of toegankelijkheid van die documenten kan worden vergemakkelijkt.

4. Oprichting van een werkgroep

De *voorzitter* dankt de SERV voor de toelichting bij hun advies, waar het parlement nu werk van kan maken. Hij stelt vast dat er in de commissie algemene instemming is om de voorgestelde tijdelijke werkgroep op te richten, die uit deze input aanbevelingen zal destilleren en die zal voorleggen aan de voltallige commissie, met het oog op het verstrekken van een advies aan het Uitgebreid Bureau. Hij nodigt de commissieleden uit om per fractie één deelnemer aan die werkgroep aan te duiden tegen de volgende commissievergadering.

Jan HOFKENS,
voorzitter

Willem-Frederik SCHILTZ,
verslaggever