



Vlaams
Parlement

ingediend op **1403** (2017-2018) – Nr. 2
17 januari 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Björn Rzoska

over de nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister-president Geert Bourgeois

Conceptnota over een algemeen beleidskader
voor het gebruik van experimentwetgeving
en regelluwe zones

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

Voorzitter: Paul Van Miert.

Vaste leden:

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, 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:

1403 (2017-2018) – Nr. 1: Nota van de Vlaamse Regering

INHOUD

1. Toelichting door minister-president Geert Bourgeois	4
1.1. Grondslagen van de conceptnota.....	4
1.2. Het SERV-advies	4
1.3. Voorbeelden van bestaande Vlaamse decretale regelingen	5
1.4. De huidige aanpak binnen de Vlaamse overheid	5
1.5. De aanpak in het buitenland	5
1.6. De nood aan een algemeen beleidskader.....	6
1.7. De voorbereidingsfase	6
1.8. De uitwerkingsfase	6
1.9. De evaluatie- en rapporteringsfase	7
1.10. Het juridische kader	7
1.11. Praktische ondersteuning	8
2. Debat	8
2.1. Tussenkoms van Matthias Diependaele	8
2.2. Tussenkoms van Björn Rzoska	8
2.3. Replik van minister-president Geert Bourgeois	9

De Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak op 9 januari 2018 de nota van de Vlaamse Regering 'Conceptnota over een algemeen beleidskader voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones' (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1403/1).

1. Toelichting door minister-president Geert Bourgeois

1.1. Grondslagen van de conceptnota

Op 24 november 2017 werd de conceptnota door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Zij geeft uitvoering aan de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2016-2017 (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 930/1), waaruit hij een passage citeert: "het engagement om het SERV-rapport rond experimentwetgeving en regelluwe zones te gebruiken voor de ontwikkeling van een overkoepelend en ondersteunend beleidskader.". Verder verwijst hij naar het witboek 'Open en wendbare overheid', dat op 7 juli 2017 werd goedgekeurd (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1241/1), en de Visienota 2050 (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 720/1), die het belang ervan benadrukken voor de transities en meer bepaald om verdere innovatie binnen en buiten de overheid te faciliteren.

1.2. Het SERV-advies

In het SERV-advies (SERV: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) wordt de meerwaarde van het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones duidelijk erkend. Het startpunt is de legitieme verwachting dat regelgeving technologische en sociale innovatie stimuleert en niet belemmert, maar dat bestaande wetgeving innovatie wel kan hinderen. Als zij niet snel genoeg kan worden aangepast, leidt dat mogelijk tot frustraties en gemiste kansen.

De vraag rijst hoe een regelgever daarmee kan omgaan. Ten eerste worden regelluwe zones als een oplossing gezien omdat ze juridisch vrije ruimte creëren via het tijdelijk buiten werking stellen of het op maat aanpassen van bepaalde wetten en regels. Ten tweede is er de vraag naar effectievere en efficiëntere wetgeving, door die meer evidencebased voor te bereiden. Beleidsmakers worden immers geconfronteerd met complexere en omvangrijkere maatschappelijke ontwikkelingen.

Een oplossing daarvoor is om met wetgevende experimenten te werken waarbij men nieuwe oplossingen uitprobeert, de resultaten observeert en daaruit beleidslessen trekt. Experimenten kunnen bovendien bijdragen aan consensus-opbouw, en zo hoge nalevingskosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving vermijden.

In die twee verklaringen komt alvast een duidelijk verschil tussen regelluwe zones en experimentwetgeving aan het licht. Regelluwe zones zijn er vooral om innovaties vanuit of binnen de samenleving mogelijk te maken, bijvoorbeeld een zone waar zelfrijdende wagens kunnen rijden. Experimentwetgeving dient vooral voor innovaties binnen de overheid zelf, bijvoorbeeld bouwvoorschriften in bepaalde gevallen flexibeler maken of openstellen voor innovaties.

Dat onderscheid kan van belang zijn voor de juridische motivering van de keuze voor regelluwe zones en experimentwetgeving. Waar burgers, verenigingen en bedrijven binnen de huidige rechtsorde vrij zijn om te handelen zoals ze wensen, tenzij wetgeving hun dat verbiedt, kan de overheid pas iets regelen en daarbij dwang gebruiken als dat voorafgaand door de wetgever werd toegestaan. Dat betekent dat regelluwe zones vooral rekening moeten houden met het gelijkheidsbeginsel, terwijl experimentwetgeving ook moet voldoen aan het beginsel van rechtmatigheid.

1.3. Voorbeelden van bestaande Vlaamse decretale regelingen

De conceptnota gaat vervolgens dieper in op enkele voorbeelden van experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de Vlaamse overheid en in het buitenland. Zo blijken al een groot aantal beleidsdomeinen of -velden te werken met experimentwetgeving of regelluwe zones. De spreker noemt het proeftuinproject 'leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' binnen Onderwijs en Vorming, het pilootproject 'geïntegreerde zorg voor chronisch zieken' bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en de proefprojecten basisbereikbaarheid in Mobiliteit.

De beleidsdomeinen Onderwijs, Welzijn, Mobiliteit en Wonen beschikken nu al over een specifiek decretaal kader om regelluwe zones of experimentwetgeving uit te werken. De minister-president citeert uit de conclusie van de SERV in zijn advies: "De praktijkvoorbeelden wijzen vooral op hybride vormen en combinaties van experimenten en regelluwte. Er is een vaak uiteenlopende juridische vormgeving, op het beleidsdomein Onderwijs en Vorming na.". Enige harmonisering is dus wenselijk, waarop hij verder belooft terug te komen.

1.4. De huidige aanpak binnen de Vlaamse overheid

De Vlaamse Regering heeft zichzelf reeds een aantal regels en normen opgelegd bij de opmaak van regelgeving. Hij vermeldt de omzendbrief Wetgevingstechniek, de website Wetgevingstechniek, die een pagina bevat die de wetgevingstechnische regels en de formele beginselen toepast op experimentwetgeving en regelgeving inzake regelluwe zones, en het wetgevingstechnisch advies waaraan alle ontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit moeten worden onderworpen.

1.5. De aanpak in het buitenland

Ook in het buitenland zijn er interessante ontwikkelingen. Hij vermeldt de Europese Commissie, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland en de Verenigde Staten (VS). Sommige landen lijken vooral ervaring te hebben met regelluwte. In de VS bestaan de zogenaamde 'innovation waivers', waarbij staten een afwijking kunnen krijgen van federale wetgeving om innovatie toe te laten, al blijven de kwaliteitseisen ongewijzigd. In de Health Care Act bijvoorbeeld kunnen 'innovation waivers' aan de staten worden toegekend. In Nederland zijn er de Green Deals: afspraken tussen de Rijksoverheid en andere partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties en/of overheden). In een Green Deal probeert de overheid knelpunten weg te nemen bij duurzame plannen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving aan te passen, bemiddelend op te treden of door groene technologie te ondersteunen.

In andere landen kunnen vooral voorbeelden worden gevonden van experimentele wetgeving. Hij vernoemt experimenten met een basisinkomen of autonome voertuigen in Finland, een tijdelijke afwijking op de Verkeerswet (dynamische maximumsnelheden) of de Crisis- en Herstelwet in Nederland.

Ook de juridische vormgeving blijkt op internationaal vlak sterk te verschillen. Zo is in Frankrijk de mogelijkheid om te experimenteren met wetgeving in de Grondwet ingeschreven. Hij citeert artikel 37-1: "La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.". In Nederland daarentegen wordt gewerkt met de Aanwijzingen voor de Regelgeving, vergelijkbaar met een omzendbrief binnen de Vlaamse overheid.

1.6. De nood aan een algemeen beleidskader

De minister-president concludeert uit het voorgaande dat er nood is aan een overkoepelend rechts- en beleidskader voor experimentwetgeving en regelluwe zones voor de hele Vlaamse overheid. Dat kader moet bovendien voldoende ruimte laten voor maatwerk.

1.7. De voorbereidingsfase

Samengevat is het cruciaal dat altijd geval per geval de nodige afwegingen gebeuren om te beoordelen of experimentele wetgeving en regelluwe zones noodzakelijk zijn voor, het best geschikt zijn voor en in verhouding staan tot het beoogde doel; dat de nodige waarborgen worden ingebouwd opdat bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones bepaalde grondrechten en beschermingsniveaus worden gerespecteerd; dat bijzondere zorg gaat naar de manier waarop regelluwe zones en experimentwetgeving concreet worden uitgewerkt, onderbouwd en uiteindelijk geëvalueerd.

De uitwerking van dat beleidskader steunt op de levenscyclus van experimentwetgeving en regelluwe zones. Daarin worden drie fases onderscheiden. In die van de voorbereiding komt de vraag aan bod of de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones noodzakelijk is dan wel of er alternatieven zijn. In de tweede, die van de besluitvorming, worden de gewenste experimentwetgeving en regelluwe zones concreet uitgewerkt. De derde is die van monitoring, evaluatie en rapportering: de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones wordt opgevolgd, er wordt over gerapporteerd, en de gevolgen van de maatregel in de toekomst worden geëvalueerd.

Tijdens de voorbereidingsfase moet worden onderzocht of experimentwetgeving of een regelluwe zone het ideale instrument is om meer innovatie te bewerkstelligen. Er zijn namelijk ook potentiële nadelen verbonden aan hun gebruik zoals het risico dat experimentwetgeving en regelluwe zones de aandacht afleiden van het werkelijke probleem, bijvoorbeeld dat de wetgeving zelf niet langer adequaat is maar nieuwe ontwikkelingen belemmert. Daarenboven kunnen experimentwetgeving en regelluwe zones de noodzakelijke aanpassingen vertragen, bepaalde grondrechten, rechtsprincipes of beschermingsniveaus uithollen of ethische bezwaren oproepen.

Daarom reikt de conceptnota een facultatief toetsingskader aan om ook aandacht te schenken aan het gebruik van minder gedetailleerde wetgeving, doelregelgeving waarbij meer ruimte bestaat om het middel zelf te kiezen, of modificeerbare vergunningsvoorschriften. Zo bestaan in Nederland bouwvergunningen die niet meer gebonden zijn aan één programma, maar die een waaier van diverse programma's toelaten, die men vrij kan toepassen zonder nieuwe bouwvergunningen te moeten aanvragen.

1.8. De uitwerkingsfase

De goede uitwerking van experimentwetgeving en regelluwe zones heeft drie aandachtspunten: een duidelijke en goed onderbouwde doelstelling, een wetenschappelijke omkadering, en een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak.

Het eerste betreft de vereiste van een afdoende formulering en motivering van duidelijke doelstellingen bij de invoering van experimentwetgeving en regelluwe zones. Die aanpak moet er mee voor zorgen dat de experimentwetgeving of regelluwe zone proportioneel is en dus niet leidt tot het onevenredig of willekeurig uitschakelen van bestaande regelgeving.

Vervolgens is een goede wetenschappelijke omkadering bij de inzet van experimentwetgeving of regelluwe zones niet alleen wenselijk, maar zelfs noodzakelijk. Voor de geloofwaardigheid van de resultaten van een proefproject en het verdere beleidsproces is het van belang dat een proefproject op een onafhankelijke manier kan worden geëvalueerd en gevalideerd.

Ten derde is de creatie van een voldoende breed politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak wenselijk voor de inzet van regelluwe zones of experimentwetgeving, zowel op conceptueel vlak als in concrete gevallen. In veel gevallen moet dat draagvlak worden opgebouwd en bestendigd. In elk geval is het aangewezen om zoveel mogelijk de belanghebbenden die bij het experiment zelf betrokken zijn (doelgroepen, middenveld, andere beleidsdomeinen, lokale of hogere overheden), nauw te betrekken bij de opzet, vormgeving, uitvoering en evaluatie.

1.9. De evaluatie- en rapporteringsfase

Tot slot is de evaluatie van het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones, en voldoende transparantie daarover, noodzakelijk. Hij beveelt concreet aan dat in de loop van het laatste werkingsjaar van de regelluwe zone of experimentwetgeving of, als het project langer dan drie jaren duurt, in het derde werkingsjaar, een expertenpanel het project evalueert, niet alleen wat betreft de realisatie van de voorgenomen beleidsdoelstellingen, maar ook wat betreft hun impact op de grondrechten.

De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies over de voortgang of beëindiging van de tijdelijke projecten, en bij beëindiging eventueel over maatregelen om de concrete gevolgen op het terrein van het gevoerde experiment of van de ingevoerde regelluwe zone te regulariseren.

1.10. Het juridische kader

Volgende vraag is hoe dat overkoepelend juridisch kader concreet binnen de Vlaamse overheid moet vormgegeven worden. Met de conceptnota is een aanpak goedgekeurd die de voordelen van zowel een centrale als een decentrale benadering combineert. Enerzijds voert het Bestuursdecreet, dat op 22 december 2017 een eerste maal principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering, een algemene regeling voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones in. Anderzijds kan elk beleidsdomein of -veld nog altijd een eigen nieuw decretaal kader uitwerken of al bestaand decretaal kader in stand houden. Die al bestaande of toekomstige specifieke decreten gaan immers voor op het algemene decreet door het rechtsbeginsel *lex specialis derogat legi generali*. In dergelijk geval moet het beleidsdomein of -veld wel motiveren waarom het een afzonderlijke decretale regeling verkiest.

De algemene decretale regeling legt het concept van experimentwetgeving en regelluwe zones vast, alsook de algemene inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de algemene rechtsbeginselen waarop de inzet van die instrumenten moet steunen. Aanvullend voert het decreet de mogelijkheid in om met een besluit van de Vlaamse Regering bepaalde geldende decretale bepalingen op tijdelijke basis buiten werking te stellen en zo op juridisch vlak ruimte voor experimenten te creëren. De lijst van decretale bepalingen die buiten werking worden gesteld, moet daarna wel nog door het Vlaams Parlement worden bekrachtigd.

Daarna volgt een omzendbrief die de regelgeving verder verduidelijkt en concreetiseert. De omzendbrief zal focussen op de pas meegedeelde beleidsaanbevelingen,

namelijk het gebruik van doorgedreven analyses en de toepassing van de kwaliteitsvereisten, zoals een duidelijke motivering en doelstelling van het tijdelijke project, een afdoend draagvlak, een afgelijnd evaluatiekader en een sterke wetenschappelijke omkadering.

1.11. Praktische ondersteuning

Tot slot is verdere kennisopbouw en -deling over experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de Vlaamse overheid noodzakelijk. Daartoe worden een drietal initiatieven genomen, waarvan de uitbouw trouwens al begonnen is. Ten eerste worden nieuwe beleidsontwikkelingen, praktijkvoorbeelden en conceptuele inzichten inzake experimentwetgeving en regelluwe zones, inclusief wetgevings-technische en juridische aandachtspunten, via digitale kanalen gecommuniceerd aan medewerkers binnen en buiten de Vlaamse overheid.

Ten tweede zal het departement Kanselarij en Bestuur tweemaal per jaar een workshop over experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de opleidingen wetgevingsleer aanbieden, waarin de aanbevelingen en praktijkervaringen zullen worden behandeld. Ten derde zal zijn administratie een digitaal netwerk oprichten waarin vragen, tips en voorbeelden over experimentwetgeving en regelluwe zones binnen de diverse geledingen van de Vlaamse overheid zullen behandeld en gedeeld worden.

2. Debat

2.1. Tussenkost van Matthias Diependaele

Matthias Diependaele denkt dat de politieke tegenstellingen gering zijn over dit thema. Volgens hem is iedereen het eens met de creatie van meer ruimte voor innovatie. Niet allen voor derden maar ook voor de overheid zelf. Een en ander past in de meer algemene discussie over het teveel aan regulering. Al te gemakkelijk gaat men ervan uit dat dit oplosbaar is door een paar wetten en decreten te schrappen. In de praktijk blijkt dat veel moeilijker. Daarom is het goed dat in de nota stappen worden gezet om blokkeringen te vermijden. De overheid moet immers zo competitief mogelijk zijn.

Hij waarschuwt wel dat de vrijgekomen ruimte niet door anderen wordt ingenomen. Het is dan ook beter het middenveld bij de creatie van ruimte te betrekken, om te vermijden dat het de opening zelf weer dichtmaakt met een nieuw, eigen kader.

Verder dringt hij erop aan de doelstellingen vanaf het begin zeer duidelijk te omschrijven.

Tot slot attendeert hij op de vele gemengde bevoegdheden zoals het arbeidsmarktbeleid en mobiliteit. Wordt aan oplossingen voor die uitdaging gedacht?

2.2. Tussenkost van Björn Rzoska

Ook de fractie van *Björn Rzoska* is voorstander van experimentwetgeving en regelluwe zones, verklaart hij.

Het lid heeft wel opgemerkt dat niet alle aandachtspunten van de SERV in de goedgekeurde conceptnota terugkeren. Zo waarschuwt de Raad voor een sluike weg om zaken waarvoor geen draagvlak bestaat, toch door te zetten, voor tijdelijke wetgeving die een permanent karakter krijgt, en voor het gebruik als stoplap om grondige wijzigingen te maskeren of te omzeilen. Ook hun suggestie van 'sunset'- of 'sunrise'-clausules komt niet terug. Hoe komt dat?

De spreker heeft nog enkele vragen aan de minister-president.

Verdient het geen voorkeur om de wetgeving zelf van bij de aanvang voldoende flexibel te maken en bijvoorbeeld te werken met uitdoofregelingen?

Wordt voldoende rekening gehouden met de strenge voorwaarden gesuggereerd door de SERV? Zo mogen de proefprojecten basisbereikbaarheid niet tot zoethouders verworden.

Wil de Vlaamse Regering naast de algemene bepalingen in het (voorontwerp van) Bestuursdecreet ook een aparte regeling per sector?

2.3. Replik van minister-president Geert Bourgeois

Geert Bourgeois verzekert dat de overheid aan het stuur blijft. Waar men naartoe wil, moet heel duidelijk gedefinieerd worden. De afweging of het zinvol is met experimentwetgeving of een regelluwe zone dan wel met alternatieven te werken moet steeds vooraf gemaakt worden. Als de wetgeving zelf vernieuwing behoeft, is het zij die moet aangepakt worden. Gemengde bevoegdheden vereisen een samenwerkingsakkoord, zoals bijvoorbeeld voor basisbereikbaarheid, maar dat is nog niet aan de orde. De huidige experimenten zijn organisch gegroeid en acht hij zeer zinvol. Hij herhaalt de voorbeelden uit zijn toelichting.

Hij onderstreept dat de door de heer Rzoska bepleite afweging tijdens de voorbereidende fase wordt gemaakt. Daarnaast moet ook gezorgd worden voor een ambtelijk, maatschappelijk en politiek draagvlak. De door hem genoemde 'sunset'-clausule kan een van de alternatieven zijn die onderzocht worden. Men kan opteren voor een decreet dat automatisch vervalt op een bepaalde datum. Als voorbeeld van een regelgeving die aan de actor diverse mogelijkheden biedt zolang hij binnen het doel blijft, noemt hij opnieuw de Nederlandse bouwreglementering. Op die manier is de wetgeving inderdaad flexibeler: men bepaalt een doel maar is soepeler met de middelen. Een en ander moet uiteindelijk leiden tot een transparant advies aan de Vlaamse Regering. Hij herhaalt zijn aanbeveling om in de evaluatie met een expertenpanel te werken, al is dit niet noodzakelijk.

Het genoemde voorontwerp van Bestuursdecreet gaat veel verder dan alleen het voorliggende thema. De huidige twaalf bestuursdecreten worden in één decreet voor de hele Vlaamse overheid samengebracht. Er zijn twee grote delen: de relatie tussen overheden en burgers/bedrijven, en de werking van de overheid zelf. Voor experimentwetgeving en regelluwte wordt een algemeen kader geboden voor alle beleidsdomeinen- en velden, die er elk wel kunnen voor kiezen bestaande wetgeving op dat vlak verder te gebruiken of gemotiveerd te werken met andere specifieke wetgeving. Er wordt dan ook geen aparte regeling per sector uitgewerkt. Alle sectoren werken binnen hetzelfde gemeenschappelijke, brede kader.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Björn RZOSKA,
verslaggever