

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



Zitting 2005-2006

14 februari 2006

GEDACHTEWISSELING

over het beleid inzake decreetsevaluatie en wetgevingskwaliteit

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door de heer Hubert Brouns**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden:

de dames Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijk, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;

de heren Hubert Brouns, Johan Sauwens, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Marleen Vanderpoorten, de heer Francis Vermeiren;

de heren Norbert De Batselier, Jacky Maes, Dany Vandenbossche.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heren Ludwig Caluwé, Stefaan De Clerck, Luc Van den Brande;

de heer Sven Gatz, mevrouw Vera Van der Borgh, de heer Paul Wille;

de heren Patrick Janssens, Herman Lauwers, Marcel Logist.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;

de heer Jan Peumans;

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding door mevrouw Patricia Popelier, voorzitter van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving	4
2. Inleiding door de heer Peter Van Humbeeck, bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving	5
3. Inleiding door de heer Johan Van Steelandt, hoofd van de kenniscel Wetsmatiging	9
4. Tussenkomsst van de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme	10
5. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	12

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie hield op 7 februari 2006 een gedachtewisseling over het beleid inzake decreets-evaluatie en wetgevingskwaliteit.

Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door:

- de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;
- mevrouw Patricia Popelier, voorzitter van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW);
- de heer Peter Van Humbeeck, bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW);
- de heer Johan Van Steelandt, Hoofd van de Kennis- en Wetmatiging.

1. Inleiding door mevrouw Patricia Popelier, voorzitter ICW

Mevrouw Patricia Popelier: Ik wil u in de eerste plaats bedanken voor uw uitnodiging. Ik ben blij dat u een gedachtewisseling wil houden over het wetgevingsbeleid, want dat is iets wat veel politieke steun nodig heeft en ook verdient. Wetgevingsbeleid is iets heel recent in België. Vlaanderen speelt wat dat betreft een voortrekkersrol. U mag daar best trots op zijn. Ik wil daar graag de nadruk op leggen, omdat de media veel aandacht hebben voor flitsende mededelingen en resultaten, en de nadruk daarbij ligt op concrete verwezenlijkingen inzake administratieve vereenvoudiging. Maar het is eigenlijk veel belangrijker om een structurele basis te leggen voor een wetgevingsbeleid dat verder gaat dan die administratieve vereenvoudiging.

Het gaat immers niet alleen maar om eenvoudige regels en korte termijnen. Wat overblijft moet ook goed zijn: regelgeving moet gedragen worden door wie ze moet uitvoeren en naleven, ze moet haar doel bereiken, efficiënt zijn, rechtmatig enzovoort. Een structureel beleid is nodig omdat het een visie op lange termijn verzekert, onafhankelijk van de persoon van een bepaalde minister of staatssecretaris.

Daarom moeten we niet alleen kenmerken van goede kwaliteit opsommen, maar ze ook institutionaliseren, zodat ze onderdeel zijn van de normale wetgevingsprocedure.

Het zou ook niet goed zijn als gedurende te lange tijd geld en inspanningen geconcentreerd worden op projecten van administratieve vereenvoudiging. Eens het tot stand brengen van eenvoudige regels deel uitmaakt van de gewone procedure, kunnen bijzondere inspanningen gericht worden op de inhoud van voorgenomen maatregelen. Overigens, gezien de ontwikkelingen elders, en vooral op Europees niveau, kunnen we er niet meer onderuit om een reguleringsmanagement te houden en impactanalyses uit te voeren.

Ik ben blij dat Vlaams Parlement en Vlaamse Regering elkaar hierover ontmoeten. Ik denk dat het inzake wetgevingsbeleid een van de voornaamste taken van het parlement is om dit op te volgen en om erover te waken dat de minister die hier vandaag aanwezig is, een goed wetgevingsbeleid voert, maar ook dat elke vakminister afzonderlijk zich hiernaar gedraagt. Wetgevingsbeleid kan maar werken als het gedragen wordt door de verschillende departementen, want wetgeving wordt in elk van die departementen gemaakt. Uiteindelijk is elke minister afzonderlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen regelgeving.

Ik ben ook blij dat ik hierbij aanwezig mag zijn. We bekijken, vanuit de academische wereld en vanuit het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) in het bijzonder, met belangstelling naar de ontwikkelingen op het vlak van wetgevingsbeleid. Het ICW is precies daarom opgericht: ten eerste, om onderzoek te stimuleren, ten tweede om het beleid te ondersteunen.

Een wetgevingsbeleid in opbouw heeft wetenschappelijke ondersteuning nodig. Zolang het wetgevingsbeleid geen politieke prioriteit is, zal het dat ook in het academisch onderzoek niet zijn. Onderzoek en beleid zijn op elkaar aangewezen. Om het onderzoek inzake wetgeving toch te stimuleren, hebben we het ICW opgericht, met het Tijdschrift voor Wetgeving als ons publicatieorgaan.

Met de resultaten van dat onderzoek willen wij het beleid ondersteunen. Wij hebben, net voor de officiële oprichting van het ICW, een oproep gedaan voor een wetgevingsbeleid, waarin we acht voorstellen heb-

ben geformuleerd. Ik heb voor u een mapje gemaakt, waarin u dat memorandum nog eens kan nalezen. Tot onze vreugde zijn de meeste daarvan overgenomen in het regeerakkoord, maar er moet nog gewerkt worden aan de implementatie.

We hebben daarom begin november nogmaals een oproep gedaan voor een structureel wetgevingsbeleid – dat overigens niet enkel gericht was tot Vlaanderen, maar ook tot het federale niveau. We hebben daarbij een bundeltje gemaakt met voorbeelden van waar het nog misloopt. U vindt die op de website.

Het gaat dan over wetten die juridisch ondermaats zijn, die zo ingewikkeld zijn dat ze nauwelijks worden nageleefd, die inhoudelijk gebreken vertonen die wellicht konden worden opgelost als ze beter voorbereid waren en als bijvoorbeeld de rol van adviesorganen ernstiger werd genomen. Vaak worden wetten slecht voorbereid en op een drafje behandeld om tijd te winnen, maar is het resultaat juist tijdverlies. Zeker als het Arbitragehof een decreet uiteindelijk vernietigt. En vergis u niet. Het Hof kijkt niet enkel naar typisch juridische gebreken. Het doet ook een evenredigheidstest. Het kijkt naar de doelstelling, naar de gemaakte belangenafweging en naar de gevolgen van een maatregel. Enkel een goed voorbereid dossier doorstaat dergelijke test.

Op 18 november 2005 hebben we een studiedag gehouden over de vraag ‘Wie maakt de wet?’ Het verslagboek daarvan zal in het voorjaar verschijnen. De heer Peter Van Humbeeck, bestuurslid van het ICW, heeft op die studiedag een analyse gemaakt van het wetgevingsbeleid, op basis van onze voorstellen in het memorandum en het regeerakkoord. Ik heb hem daarom gevraagd om dit voor u nog eens kort over te doen.

2. Inleiding door de heer Peter Van Humbeeck, bestuurslid ICW

De heer Peter Van Humbeeck: Ik wil direct beginnen met de belangrijkste boodschap. Die is dat het hard nodig is om het wetgevingsbeleid verder te versterken. We zien daarvoor drie redenen.

Ten eerste: de huidige Vlaamse regelgevingsprocedure slaagt er nog niet in om in voldoende mate te zorgen voor een goede kwaliteit van de instroom aan nieuwe regelgeving. Ten tweede: er is in Vlaanderen een vrij omvangrijke voorraad slechte regelgeving die

nog lang niet is weggewerkt. Ten derde: de behoefte aan goede wetgeving neemt toe. Kwaliteitsvolle regelgeving is steeds meer van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Het is heel belangrijk om dat internationale perspectief voor ogen te houden. Vlaanderen heeft hier duidelijk een concurrentienadeel. De vraag is dus niet of de kwaliteit van onze wetgeving verbetert, maar of ze wel genoeg verbetert.

Aan de andere kant heeft Vlaanderen ook niet stil gezeten. Het moet worden gezegd: Vlaanderen is op enkele jaren tijd geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar wetgevingsbeleid bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. We hebben een minister die daarvoor expliciet bevoegd is. We hebben een afzonderlijke beleidsbrief. We hebben een parlementaire commissie die zich daarop toelegt. We hebben een kenniscel Wetsmatiging die daar fulltime mee bezig kan zijn. We beschikken daarmee over een basisinfrastructuur in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Daar mogen we best trots op zijn. Ook de lijst van acties van de afgelopen vijf jaar is zonder twijfel indrukwekkend te noemen. Meer recent bevestigt het Vlaamse regeerakkoord de wil van de Vlaamse Regering om verder te werken aan de kwaliteit van de wetgeving. De beleidsnota en beleidsbrieven van de Vlaamse minister bevoegd voor wetsmatiging getuigen van ambitie en dynamiek om echt vooruitgang te boeken.

Maar wil dat zeggen dat daarmee ook alle problemen van de baan zijn? We denken van niet. Wij komen in onze adviespraktijk op de SERV nog vrij veel voorbeelden tegen van slechte wetgeving. Op de Raad van State is dat niet anders. Het volstaat te verwijzen naar de vele voorbeelden die het ICW op zijn website heeft verzameld om aan te tonen dat er nog veel werk aan de winkel is. Dat is niet noodzakelijk werk voor minister Bourgeois op niveau van de Vlaamse Regering, voor de kenniscel Wetsmatiging op ambtelijk niveau en voor deze commissie op niveau van het Vlaams Parlement. Elke minister, elk beleidsdomein, elke parlementaire commissie kan en moet onzes inziens werk maken van kwaliteitsvolle regelgeving en daarop aangesproken worden. Als u onze discussienota erop naleest, zult u trouwens merken dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de prestaties van de verschillende beleidsdomeinen. Die verschillen kunnen uiteraard niet aan minister Bourgeois of de

Kenniscel Wetsmatiging worden toegeschreven, al moet hun beleid er natuurlijk wel op gericht zijn om iedereen mee te krijgen.

Het vervolg van ons verhaal is opgedeeld in drie stukken. We willen het eerst hebben over de belangrijkste doelstelling van elk goed wetgevingsbeleid, namelijk de verbetering van de kwaliteit van de instroom van regelgeving. Daarna gaan we in op de tweede doelstelling: de verbetering van de voorraad aan bestaande regelgeving. Tot slot zijn we zo vrij geweest om mee na te denken over de eventuele rol die deze commissie kan spelen. Daar gaan we in een derde en laatste deel op in. Dat zal helaas allemaal heel kort moeten gebeuren. Maar er is een discussie-nota beschikbaar waarin u een uitgebreide analyse kunt terugvinden.

De eerste doelstelling is de kwaliteit van de instroom van regelgeving verbeteren. Waarom hebben we zo veel voorbeelden van slechte wetgeving? We hebben toch een regelgevingsprocedure die zou moeten zorgen voor goede wetgeving? Waarom is de huidige regelgevingsprocedure onvoldoende effectief?

Een belangrijke reden is eenvoudigweg dat ze in de praktijk wordt uitgehold. De situatie is echt wel ernstig. Het verplichte legistiek advies van de cel Juridische Dienstverlening van de afdeling Kanselarij werd de voorbije jaren maar voor twee op vijf decreten of besluiten gevraagd. Ook in 2005 haalden vijf van de 13 beleidsdomeinen maar een nalevingsgraad van 50 percent of minder. Adviesraden worden geregeld bij hoogdringendheid om advies gevraagd, dat wil zeggen binnen een termijn van vijf of tien dagen. In het geval van de SERV is dat sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering in maar liefst één op drie regelgevingsdossiers gebeurd. Adviesvragen aan de Raad van State op vijf werkdagen vertegenwoordigen meer dan een kwart van het totale aantal adviesvragen. We schatten dat ongeveer de helft van alle aangenomen voorstellen van decreet vermomde ontwerpen zijn, die in feite door de regering werden voorbereid, maar die om de adviesprocedure te omzeilen via de parlementaire fracties werden ingediend. Verder is de problematiek van programmadecreten bekend. Een eerste oorzaak van slechte wetgeving is dus dat de bestaande regelgevingsprocedure in de praktijk wordt uitgehold.

Maar er zijn ook andere oorzaken, die te wijten zijn aan tekortkomingen in het huidige regelgevingsproces. Ik ga ze niet allemaal overlopen, maar beperk

me tot vier belangrijke uitdagingen of aanbevelingen om het regelgevingsproces te verbeteren: ‘checks and balances’ vroeger in het regelgevingsproces organiseren, transparantie versterken, reguleringsimpactanalyse (RIA) kwaliteitsvoller toepassen en lange doorlooptijden vermijden. De algemene conclusie is dat we in de praktijk echt wel goede aanzetten zien om vooruitgang te boeken op elk van die terreinen, maar dat er aan de andere kant nog veel zwakke punten blijven.

Wat is het probleem met de ‘checks and balances’? Vandaag komen de belangrijkste checks and balances te laat in het regelgevingsproces. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt voor veel dossiers voor de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen. Maar adviesraden worden pas geconsulteerd na die eerste principiële goedkeuring. Ik herinner mij dat de voorzitter van deze commissie vroeger als minister van Leefmilieu een van de weinige uitzonderingen was die de SERV en de MiNa-raad vroeger consulteerde. Ook andere zaken komen vandaag te laat. RIA's worden dikwijls pas geschreven als er al regelgeving is uitgewerkt. Informatie-uitwisseling tussen beleidsdomeinen gebeurt pas op een interkabinettenwerkgroep (IKW). Een grondige juridische toetsing vindt pas plaats in een zeer late fase door de Raad van State. Het Vlaams Parlement wordt pas helemaal aan het einde van de procedure voor het eerst betrokken.

We zien wel een paar gunstige ontwikkelingen. Zo wordt er gewerkt met conceptnota's of witboeken. Dat idee is ook opgenomen in het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams Parlement. Conceptnota's en witboeken zorgen ervoor dat er vroeger in het proces wordt geconsulteerd en gedebatteerd. We kunnen ook verwijzen naar de beslissing om vanaf 2007 wetgevingscellen te hebben zodat de controle van de kwaliteit van de wetgeving vroeger kan gebeuren. Dat waren twee belangrijke aanbevelingen uit ons memorandum in 2004. Maar de centrale aanbeveling om de consultatie van adviesraden vroeger in het proces te organiseren ligt blijkbaar moeilijk. Niet zozeer bij de adviesraden zelf: onder andere de SERV, de MiNa-Raad en de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zijn daar expliciet voorstander van.

Het tweede knelpunt is het gebrek aan transparantie. Transparantie is naast RIA in veel landen en ook op Europees niveau de tweede centrale pijler van ‘bet-

ter regulation'. Met transparantie bedoelen we dan een open regelgevingsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie. Qua waarborgen daarvoor in de regelgevingsprocedure hinkt Vlaanderen echt achterop. Ik noem kort twee knelpunten, maar er zijn er meer.

Vandaag is het mogelijk, zelfs zonder de formele regelgevingsprocedure uit te hollen, om wetgeving te maken die enkel en alleen binnen de overheid is besproken en voorbereid. Voor uitvoeringsbesluiten is er namelijk vandaag nagenoeg geen verplichting tot consultatie. Vanuit moderne opvattingen over goed bestuur is dat gewoon niet meer van deze tijd.

Zelfs binnen de overheid is het regelgevingsproces heel gesloten. Vandaag is er gewoonweg niemand in Vlaanderen die een volledig zicht heeft op de regelgeving die in opmaak is.

Op het vlak van transparantie zien we opnieuw dat er meer wordt gewerkt met conceptnota's of witboeken en dat er een voorzichtige start wordt genomen met internetconsultaties en andere manieren om actoren beter te betrekken. Maar het blijft beperkt tot ad-hocinitiatieven. Wat Vlaanderen nodig heeft, is een echt consultatiebeleid naar het voorbeeld van de EU of het Verenigd Koninkrijk. Op korte termijn zou er werk moeten worden gemaakt van de uitvoering van het decreet tot regeling van de strategische adviesraden en van een regelgevingagenda met een bijbehorend register 'regelgeving in opmaak'. Dat laatste stond ook in ons memorandum en in het regeerakkoord, maar is vandaag nog niet gerealiseerd.

RIA kwaliteitsvoller toepassen is echt nodig. Want RIA vormt na de instelling van een centrale cel Reguleringsmanagement en samen met mechanismen voor meer transparantie het belangrijkste instrument voor de verbetering van de wetgevingskwaliteit. De voorbije periode zijn bijzondere inspanningen gedaan om RIA succesvol in te voeren in Vlaanderen. Wij zijn daar zeer blij om, want het was volgens mij de belangrijkste aanbeveling uit ons memorandum. Maar in de praktijk laat de kwaliteit van veel uitgevoerde RIA's nog te wensen over. Hier geven de RIA-scores van de kenniscel een wat verkeerde indruk omdat de hoge scores niet zozeer te danken zijn aan de goede kwaliteit van de RIA's, maar aan de gebruikte meetschaal. In onze discussienota doen we negen voorstellen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit verbetert en dat de politieke en ambtelijke steun op het hoogste niveau vergroot want dat is soms echt wel een probleem.

Lange doorlooptijden schrijven beleidsmakers meestal toe aan de verplichte adviesvragen aan

adviesraden. Dat is niet terecht. We hebben het nagekeken voor de SERV. Voor decreten waarvoor de volledige procedure werd afgerond, is de adviesverlening door de SERV het voorbije anderhalf jaar slechts verantwoordelijk geweest voor gemiddeld 14 procent van de looptijd tussen de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering en de afkondiging door de Vlaamse Regering na de parlementaire goedkeuring. Daarbij is dus nog geen rekening gehouden met de doorlooptijd voorafgaand aan de eerste principiële goedkeuring. Lange doorlooptijden kennen dus dikwijls heel andere oorzaken, waaronder overheidsinterne procedures en politieke processen. Een belangrijke inkorting van de doorlooptijden kan alvast worden bereikt door het e-Regeren-project van de Vlaamse Regering, door invoering van een regelgevingsagenda en door vroeger in de procedure te consulteren.

Om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, zijn er weinig of geen technische of juridische obstakels. Wel is er een brede politieke wil nodig. Er is een verandering vereist van de overheersende beleidscultuur en van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Dat is nooit evident, maar het is wel absoluut noodzakelijk.

Een tweede doelstelling is de voorraad aan bestaande regelgeving verbeteren. Vooraf wil ik wel zeggen dat de klemtoon in een goed wetgevingsbeleid moet liggen op de verbetering van de instroom en dus op de punten die ik hiervoor heb aangegeven. Anders blijft het dweilen met de kraan open. In die zin is er misschien wel een verschuiving van de focus nodig, omdat er de voorbije periode vooral op het vlak van de voorraad grote inspanningen zijn gedaan; recent werd er voor de tweede keer een meldpunt opgericht, er zijn een groot aantal vereenvoudigingsprojecten, er is gewerkt aan betere formulieren, administratieve lasten worden gemeten, er is de compensatieregeling, de samenwerkingsovereenkomst met de federale regering enzovoort.

Toch ook hier kort vier uitdagingen of aanbevelingen. Een eerste aanbeveling is om doelgroepen en experts nog meer te betrekken, niet alleen om ideeën aan te reiken via meldpunten en adviesraden, maar ook om te worden betrokken bij de selectie en de uitvoering van vereenvoudigingsprojecten. Nu blijft dat toch nog te dikwijls een overheidsinterne aangelegenheid, waardoor er misschien minder wordt gerealiseerd dan mogelijk is.

Een tweede aandachtspunt blijft internalisering of responsabilisering. De minister en de kenniscel kunnen nooit alle vereenvoudigingsprojecten trekken.

Dat moet decentraal gebeuren, in de beleidsdomeinen zelf. Er zijn daar al wat inspanningen gebeurd, zoals de opname van wetsmatiging als generieke doelstelling voor alle leidende ambtenaren, maar ook hier is er meer nodig en mogelijk.

Een derde aandachtspunt is volledige transparantie. De kenniscel verspreidt nu regelmatig cijfers over de gerealiseerde netto administratieve lastenverlaging, maar het is niet duidelijk welke concrete regelgeving en realisaties achter die cijfers zitten. Daardoor is er bij doelgroepen soms nog enige argwaan over de gecommuniceerde administratieve lastenverlagingen. Dat kan alleen worden opgelost door meer transparantie en actieve openbaarheid van alle cijfers en projecten, en dus niet enkel via een beveiligde intranetomgeving.

Een vierde aandachtspunt gaat over ex-postevaluatie, ook iets uit ons memorandum, uit het regeerakkoord en uit het beleidsplan van de voorzitter van het Vlaams Parlement. Hier zijn de initiatieven veel minder talrijk. De klemtoon ligt op eerder kleine projecten, namelijk op vereenvoudigingen en administratieve lastenvermindering. Maar wetsevaluatie gaat verder. Bij echte wetsevaluatie wordt er bijvoorbeeld ook nagekeken of de regelgeving haar doelstellingen wel bereikt en geen onverwachte neveneffecten creëert. Hier zien we weinig bewegen. Ook evaluatiebepalingen komen nog maar beperkt voor in de Vlaamse regelgeving. Er bestaan daarover geen richtlijnen, tenzij vrij algemeen in de RIA-handleiding.

Tot slot: wat kan deze commissie doen? We hopen dat het niet aanmatigend klinkt en overkomt alsof we hier eens zullen komen vertellen wat deze commissie moet doen. Dat is niet de bedoeling. Net zoals al wat we tot dusver hebben gezegd, is bedoeld als input voor de gedachtewisseling. We zien voor deze commissie en het Vlaams Parlement meer in het algemeen vier mogelijke taken, die voor een groot deel al gebeuren, maar het is wellicht niet slecht om die te benoemen.

We denken dat deze commissie zou moeten kunnen functioneren als promotor van goede regelgeving. Dat wil zeggen een actieve partner zijn, een gangmaker voor de Vlaamse Regering en voor andere commissies, en zorgen dat het thema bovenaan de politieke agenda blijft. Dat kan door gedachtewisselingen zoals vandaag, door meer uitgebreide hoorzittingen of themabesprekingen, door het promoten van aandacht voor wetgevingskwaliteit en voor de instrumenten van het reguleringsmanagement in het

parlementaire werk, ook in andere commissies. Dat wil zeggen pleiten voor interne opleidingen op maat over RIA bijvoorbeeld, voor handleidingen over evaluatiebepalingen in regelgeving bijvoorbeeld, zorgen voor capaciteitsopbouw. Dat laatste is niet denigrend bedoeld.

Het Vlaams Parlement dient ook een ‘challenging’ functie te vervullen. Het Vlaams Parlement als ‘challenger’ of uitdager van slechte regelgeving. Dat wil zeggen het kritisch volgen en ondervragen van de uitvoerende macht over de kwaliteit van de wetgeving. Dat gebeurt nu al door parlementaire vragen, maar zou ook meer kunnen gebeuren in parlementaire besprekingen van dossiers, of tijdens hoorzittingen en dergelijke. Er zijn voorbeelden genoeg waar dat nuttig en nodig is.

Een derde opdracht voor het Vlaams Parlement ligt bij ex-postevaluatie. We hebben daarnet vermeld dat daar nog veel braakliggend terrein is dat het parlement zou kunnen opvullen. Deze commissie of een subcommissie kan daarin een spilfunctie spelen.

Een vierde opdracht ligt in de link tussen het wetgevingsbeleid en het beleid inzake beter bestuur. In onze discussienota zijn we daar wat dieper op ingegaan, omdat er heel wat parallellen zijn tussen de twee. De boodschap is hier dat om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren, er ook moet worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen in Vlaanderen. Omdat deze commissie die bevoegdheden combineert kan ze daarin een belangrijke rol spelen.

We hopen met de lijstjes van uitdagingen voor betere regelgeving die we hebben gepresenteerd, het debat in deze commissie over wetgevingsbeleid te kunnen stimuleren en inspireren.

Ik zou willen eindigen met een anekdote die aansluit bij mijn bedenkingen over het belang van de wijziging van het regelgevingsproces, van de bedrijfscultuur en van al lang bestaande patronen. Enige tijd geleden had ik een gesprek over wetgevingsbeleid met de heer Herman De Roo, voormalig directeur bij staalproducent Sidmar. Hij vertelde me dat hij jaren geleden hetzelfde had meegemaakt bij Sidmar.

Hij vertelde me dat het bij Sidmar moeilijk ging, tot men begreep wat er aan de hand was. Op enkele jaren tijd was de markt geëvolueerd van een verkopers- naar een kopersmarkt. Sidmar had jarenlang kunnen werken zonder zich al te veel te bekommeren

over de kwaliteit van de producten en de vraag wie de klanten waren. Er was vraag genoeg en alles geraakte verkocht.

Op korte tijd veranderde dat. Er kwam meer concurrentie van andere materialen, klanten hadden meer specifieke eisen enzovoort. De heer De Roo zag een parallel met het wetgevingsbeleid. Het product wetgeving wordt in toenemende mate geconfronteerd met een overgang van een verkopers- naar een kopersmarkt. De klanten worden mondiger en veeleisender. Ze bestraffen de overheid door te gaan kopen bij verkopers die wel goede kwaliteit bieden, met name bij andere overheden. Er wordt dan elders geïnvesteerd.

De heer De Roo gaf aan dat de Vlaamse overheid wellicht nog te weinig beseft dat een overgang van een verkopers- naar een kopersmarkt een aanzienlijke verandering vergt van de manier waarop de overheid moet werken.

3. Inleiding door de heer Johan Van Steelandt, hoofd van de kenniscel Wetsmatiging

De heer Johan Van Steelandt: Ik zal niet herhalen wat de vorige sprekers gezegd hebben en proberen extra informatie te verschaffen. Het is evenmin mijn bedoeling een uitvoerige uiteenzetting te geven die het voortgangsrapport vervangt. Nog voor het zomerreces krijgt het Vlaams Parlement immers een voortgangsrapport over het reguleringsmanagement.

Ik zal vandaag een zestal beschouwingen formuleren gebaseerd op onze ervaring. Deze zes beschouwingen zullen meteen het antwoord geven op de vraag of het de goede richting uitgaat met het Vlaamse reguleringsmanagement.

Een eerste beschouwing is dat het Vlaams beleid – niet toevallig – een systematisch en methodisch beleid is. Het Vlaamse niveau met een regelgeving van slechts 25 jaar verschilt heel duidelijk van het federale niveau dat al 175 jaar wetgeving kent. Vlaanderen volgt een ander beleid. Onze systematische en methodische manier van werken kijkt vooral naar het ontstaan van nieuwe regels.

Enkele voorbeelden van deze structurele aanpak: Vlaanderen probeert de administratieve lasten nadrukkelijk te beheersen; voorts legt de Vlaamse overheid de nadruk op RIA; de Vlaamse Regering heeft tien dagen geleden voor elk beleidsdomein een cel wetskwaliteit opgericht.

Ik merk vandaag een duidelijke cultuuromslag in de Vlaamse administratie. De Vlaamse administratie gaat systematisch na welke administratieve lasten een nieuwe regel zal veroorzaken voor de doelgroep. Deze cultuuromslag is langetermijnwerk. Het is jammer dat de media geen aandacht besteden aan dit beleidsaspect. Dat betekent lang niet dat het geen goed beleid zou zijn.

Twee voorbeelden kunnen dat illustreren. De kenniscel Wetsmatiging communiceert op het internet met een zogenaamd ‘dashboard’ over het gevoerde beleid. Nederland heeft dat systeem geïmiteerd. Om de zes maanden komen de Europese directeurs Better Regulation samen. De kenniscel Wetsmatiging is uitgenodigd om een toelichting te geven over de monitoring van het reguleringsmanagement. Vlaanderen heeft in die zin aansluiting gevonden bij de koplopers in Europa.

Het is verder van belang om vereenvoudigingsprojecten te realiseren. Vlaanderen poogt dit te doen door middel van actieplannen. De voorbije drie jaren waren er ongeveer 300 projecten. Goede projecten die voldoende ambitieus zijn en een serieuze vereenvoudiging proberen teweeg te brengen, blijken projecten te zijn waarbij de drie belangrijke actoren samenwerken, namelijk de politieke omgeving, de administratie en de doelgroep. In de mate dat projecten door deze groepen gedragen worden, is de kans op realisatie groter. Projecten waarbij een van deze actoren het laat afweten, zijn moeilijke projecten die moeilijk gefinaliseerd kunnen worden.

Na drie jaar ervaring is het mogelijk om enkele opmerkingen te formuleren met betrekking tot bepaalde beleidsdomeinen. De meerderheid van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn federaal van aard. Studies van het Federaal Planbureau spitsen zich toe op fiscaliteit, personeels- en milieuaangelegenheden. Twee van deze drie aangelegenheden zijn federale bevoegdheden. De administratieve lasten op het vlak van fiscaliteit en personeel (btw-aangiften, personeelsaangiften) hebben ook een frequentere basis. Milieuvergunningen moeten daarentegen slechts om de zoveel jaar worden aangevraagd. De regelgeving met betrekking tot Leefmilieu heeft bovendien voor een groot deel een Europese oorsprong.

Wat de Vlaamse bevoegdheden betreft zijn inzake regulering voor het bedrijfsleven de sectoren Economie, Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu heel belangrijk. Op het vlak van Economie werd er de jongste jaren goed werk geleverd. Economie is een goede

leerling op het vlak van reguleringsmanagement. Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu liggen moeilijker. Gedurende de vorige regeerperiode werd het decreet Ruimtelijke Ordening elf keer gewijzigd. Iedereen was het er toen over eens dat dit geen goede zaak was. De intentie om een enkel wijzigingsdecreet op het vlak van ruimtelijke Ordening tot stand te brengen, is dan ook een goede zaak. Er zijn bij deze grote wijziging natuurlijk grote verwachtingen naar administratieve vereenvoudiging.

Een groot deel van de bevoegdheden op het vlak van Leefmilieu heeft een Europese oorsprong. Het is belangrijk dat Vlaanderen zo weinig mogelijk administratieve lasten en procedureverplichtingen toevoegt aan de Europese regels.

Wanneer vereenvoudiging neigt naar versoepeling in de bevoegdheidsdomeinen van Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, blijkt het zeer moeilijk te zijn om ambitieuze vereenvoudigingsprojecten te formuleren. Versoepeling moet het voorwerp van maatschappelijk en politiek debat uitmaken. De vaststelling is toch wel dat vereenvoudigingsprojecten binnen dit domein moeizaam totstandkomen.

In de socioprofitsector stellen we vast dat een bepaalde mentaliteit nog meer voorkomt: ‘men krijgt subsidies, dus is het verantwoord informatie op te vragen om het gebruik van de subsidies te verantwoorden’. Het opvragen van informatie aan doelgroepen is niet voldoende gedoseerd. Minder administratieve lasten voor doelgroepen betekent dat er meer beschikbare middelen zijn. Indien deze voor de kerndoelstellingen kunnen worden ingezet, ontstaat er meer ruimte voor beleid. Het is echter moeilijk om deze idee gestalte te geven. Weinig politici, ambtenaren en doelgroepen nemen deze idee over.

De realisaties inzake e-government zullen in de komende jaren een grote impact hebben op het vlak van administratieve vereenvoudiging. Er zal nog slechts eenmaal informatie moeten worden opgevraagd. Het is van groot belang dat de regelgeving wordt aangepast om e-government op een vlotte manier te implementeren. Onze ervaring met projecten waarbij databanken op elkaar moeten worden afgestemd, doet ons besluiten dat er een realistisch tijdsperspectief wordt gecommuniceerd naar burgers en doelgroepen.

Een volgende vaststelling is dat de Vlaamse overheid een organisatie in transitie is. Er wordt werk gemaakt van BBB. Dat heeft gevolgen voor de beschikbare tijd

en het personeel dat kan worden ingezet voor reguleringsmanagement.

Het reguleringsmanagement, de kenniscel Wetsmatiging en de minister bevoegd voor Administratieve Vereenvoudiging, zijn werkelijkheid geworden op basis van twee beslissingen van de Vlaamse Regering. Er zat een zeer goede visie achter. Een kleine cel Wetsmatiging of een minister alleen kunnen nooit de administratieve vereenvoudiging realiseren. In de kenniscel Wetsmatiging werken er slechts zeven personeelsleden. De zogenaamde Better Regulation Unit in Engeland telt 80 personeelsleden. De federale dienst Administratieve Vereenvoudiging is uitgebreid tot zestien personeelsleden. Wij kunnen met ons beperkt personeelsbestand niet meer realiseren dan wat vandaag reeds gebeurt. Iedereen moet zijn verantwoordelijkheid nemen: elke leidend ambtenaar en elke minister blijft verantwoordelijk voor het reguleringsmanagement.

4. Tussenkomen van de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

Minister Geert Bourgeois: Ik ervaar de suggesties als positief. De kwaliteit van de overheid is zeer belangrijk voor de regering. Het is niet toevallig dat het manifest voor regelgeving nagenoeg integraal is opgenomen in het regeerakkoord. Het Interuniversitair Centrum heeft uitstekend werk afgeleverd.

Kwaliteit van de overheid is om twee redenen zeer belangrijk. Ten eerste vanwege het vertrouwen van ondernemingen en particulieren in de overheid. Er moet rechtszekerheid worden gecreëerd. Er moet werk worden gemaakt van een goede klantvriendelijke dienstverlening. Ten tweede is er een internationale reden. Bij beslissingen van ondernemingen om te investeren is de kwaliteit van de overheid een van de criteria. Er worden rankings opgesteld door ECB van de Europese lidstaten. België scoort helemaal niet goed. Vlaanderen zou het beter doen. Dat blijkt uit berekeningen van professor Moesen. We kunnen echter beter. We mogen niet zelfgenoegzaam zijn.

Er bestaan bepaalde opportuniteiten, zoals BBB. We moeten van een structuur naar een cultuur gaan. Er kunnen heel wat maatregelen genomen worden om de kwaliteit van de overheid te verbeteren.

Wij hebben bepaalde structurele maatregelen genomen die op termijn effect moeten hebben. Vanaf 1

januari 2005 wordt gewerkt met de reguleringssim-
pactanalyse (RIA). In het begin moest er leergeld
worden betaald en bestond er wat weerstand. We
boeken echter vooruitgang. De kwaliteit van de regel-
geving gaat erop vooruit. In de loop van 2005 ging
de kwaliteit van een voldoende naar grote onder-
scheiding. De RIA is nu structureel verankerd in al
de beslissingen van de Vlaamse Regering, zoals het
advies van de Inspectie Financiën en het begrotings-
advies. Ik ben het ermee eens dat de kwaliteit nog
niet altijd even goed is. Een en ander verbetert echter
van maand tot maand.

Een tweede structurele maatregel vanaf 1 januari
2005 is de verplichte compensatieregel per beleidsdo-
mein. Elke minister die lasten creëert moet ten minste
even veel lasten binnen zijn beleidsdomein verminde-
ren. Dat leidt tot een serieuze daling van de admini-
stratieve lasten.

Een groot deel van de Vlaamse regelgeving betreft
een omzetting van de Europese regelgeving. Ook hier
kunnen we nog beter gelet op een aantal Europese
cijfergegevens. We scoren niet goed bij de omzetting
van de Europese richtlijnen. Ook in dit verband heb
ik een aantal structurele initiatieven genomen, zoals
de ‘Vlaamse vinger aan de Europese pols’, waarin
de stand van zaken besproken wordt in verband met
onder meer de omzetting van Europese richtlijnen.

De regering heeft bovendien op mijn voorstel een
draaiboek goedgekeurd met betrekking tot de omzet-
ting van de Europese regelgeving. We zullen zo pro-
actief kunnen omgaan met de Europese regelgeving,
met een aansturing vanuit het departement Buiten-
lands Beleid. Per departement is er voor het eerst een
beleidsverantwoordelijke ambtenaar die voor zijn of
haar beleidsdomein de zaken proactief opvolgt. Aan
deze ambtenaren wordt een handleiding ter beschik-
king gesteld. Op die wijze zal een snellere omzetting
mogelijk worden.

Een derde structurele maatregel betreft e-govern-
ment. Dat omvat heel wat meer dan louter informa-
tisering. Het gaat gepaard met een aanpassing van
de achterliggende processen. Het afhandelingsproces
wordt vereenvoudigd. Het gaat dus niet enkel om een
omzetting van de bestaande processen.

Ik zal nu ingaan op de door de vorige sprekers
gemaakte opmerkingen. We maken werk van de
regelgevingsagenda. Dat is een actiepoint voor 2006.

Ik verwacht veel van het e-Regerenproject dat volop
wordt uitgewerkt. Het moet iedereen toelaten om op

een efficiënte wijze kennis te nemen van de teksten,
van zodra zij zich in een bepaalde fase bevinden. Het
e-Regeren betreft een vrij revolutionair concept. Er
zal wat tijd nodig zijn om het helemaal uit te werken.
Het verschilt van het Estse project dat ik ben gaan
bekijken. Het is immers de bedoeling dat alles elek-
tronisch zal verlopen. Op die wijze is het mogelijk om
sneller en efficiënter te werken.

Tot voor kort moesten de documenten die een minis-
ter aan de regering bezorgde in 25 exemplaren ter
beschikking worden gesteld. Het project zal zorgen
voor een besparing van miljoenen kopieën. Het zal
bovendien een efficiënter bestuur mogelijk maken. Ik
hoop dat één en ander begin volgend jaar zal kunnen
worden afgerond. Dat moet leiden tot meer transpa-
rantie en meer consultatiemogelijkheden door exte-
ren.

Ik ben het ermee eens dat RIA beter en vroeger moet
kunnen. Het gaat om een leerproces. De kwaliteit is
nog te ongelijk, maar er is een voortdurende verbe-
tering.

Ik neem aan dat de berekeningen van de heer Van
Humbeeck in verband met de lange doorlooptijden
correct zijn. Ik ben het ermee eens dat de voorge-
schreven consultaties moeten worden uitgevoerd.
Hierdoor verbetert de kwaliteit en wordt een snelle
bijsturing overbodig.

Er werd terecht verwezen naar de bedrijfscultuur.
Iedereen is het erover eens dat er een echte cultuur-
omslag moet worden gerealiseerd. Zoals de kennis-
cel Wetsmatiging al aanbracht is die omslag volop
bezig.

U hebt enkele aanbevelingen geformuleerd in ver-
band met de bestaande voorraad. De doelgroepen en
de experts zullen nog meer betrokken worden via de
website. Per beleidsdomein en doelgroep wordt een
stand van zaken gegeven.

Responsabilisering en internalisering moeten in de
generieke doelstellingen van de leidend ambtenaren
worden opgenomen.

We zullen per doelgroep en beleidsdomein zorgen
voor de nodige transparantie, via de website. Dat
gebeurt nu al.

Op het vlak van ex-postevaluatie kan er nog veel
gebeuren. Het parlement moet dit zelf ook eens
bekijken. Via RIA-experimenten in Antwerpen en
Knokke-Heist wordt nagegaan of de RIA kan geïm-

plementeerd worden inzake wetsevaluatie. Allicht moet nagegaan worden of er algemener werk van kan worden gemaakt op het niveau van regering en parlement.

Ik ben alleszins blij met de belangstelling in dit parlement voor deze aangelegenheid. Verschillende leden en de voorzitter hebben grote belangstelling getoond. Dankzij geregeld overleg met het parlement en de medewerking van de wetenschappelijke wereld, zal een verhoogde kwaliteit kunnen worden gerealiseerd.

Ik dank u voor uw positieve bedenkingen bij het beleid, maar ben me ervan bewust dat het nog beter kan.

5. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer Norbert De Batselier, commissievoorzitter: We hebben een nog relatief jonge geschiedenis. Pas na de staatshervorming van 1988 zijn we aan wetgevend werk beginnen te doen. Op het moment dat de nodige instrumenten overgeheveld waren zaten we eigenlijk al in 1990. Dat is een periode van amper vijftien jaar.

We hebben dus nog mogelijkheden – meer dan wat het geval is op federaal niveau – om een en ander in de goede richting te sturen. Het parlement zowel als de regering willen goede opties nemen. De praktijk is soms echter anders. De voorbeelden van slechte wetgeving die we de jongste tijd onder ogen kregen, zijn legio. Het betreft dan niet alleen decreten. Op decreten is er tenminste nog een beetje controle: intern of via de Raad van State. Besluiten zijn echter vaak minder transparant dan wenselijk zou zijn. Besluiten zijn nochtans zeer belangrijk. Onze decreten zijn vaak slechts vervormde kaderdecreten. Ik vraag daarom meer aandacht voor de kwaliteit van de uitvoeringsbesluiten.

De RIA zou een goed instrument kunnen zijn, maar tot op vandaag zijn de meeste RIA's inhoudelijk ondermaats. Een RIA zou de inhoud van het decreet moeten analyseren en een voorstel tot verbetering bevatten. In de praktijk vatten sommige RIA's de inhoud van het decreet op een prachtige manier samen. En daarmee houdt het op. Wanneer een parlementslid tijdens een commissiebespreking de aandacht vestigt op een kritische opmerking uit de RIA, durft de bevoegde minister al eens te antwoorden dat

het toch niet de bedoeling kan zijn telkens de RIA te bespreken.

Ik raak er daarom steeds meer van overtuigd dat we de RIA in ons Reglement moeten verplichten voor elk ontwerp van decreet. Het Reglement moet vastleggen aan welke voorwaarden een RIA moet voldoen, en de bespreking ervan opleggen.

Ik ben het niet eens met de opmerking van de heer Van Humbeeck over de programmadecreten. Ik stuur geregeld bepalingen uit programmadecreten terug wanneer die geen band hebben met de begroting. De Vlaamse Regering heeft dat ondertussen begrepen. Op federaal niveau is men het gewoon met uitgebreide programmawetten te werken. Bij ons kan dat niet.

Inzake consultatie hebben wij als parlementslid boter op ons hoofd. Wij vragen hoorzittingen maar wonen ze niet altijd bij. Dat kunnen we de regering niet verwijten. Veel adviezen bevatten meer dan genoeg informatie om tijdens onze eigen uiteenzetting aan de Vlaamse Regering te vragen waarom ze al dan niet rekening heeft gehouden met een bepaald advies. Participatief beheer houdt in dat de Vlaamse Regering ook zal moeten consulteren wanneer ze uitvoeringsbesluiten opstelt.

Het belangrijkste element in heel dit dossier is en blijft politieke wil. Wanneer het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet op een drafje moet goedkeuren, is men verkeerd bezig. Ontwerpen van decreet die te laat worden ingediend, moeten dan op een drafje goedgekeurd worden. Men doet er vaak alles aan om in het Vlaams Parlement één tot twee weken tijd te winnen. Wij moeten daarvoor alles op zijn kop zetten om vervolgens vast te stellen dat we het ontwerp niet meer kunnen corrigeren. Deze slechte manier van werken kennen we in feite te goed.

De opdrachten voor deze commissie die tijdens de uiteenzetting naar voren werden geschoven zijn terecht. We moeten dat eens grondig bekijken. Mevrouw Schauvliege wil een subcommissie oprichten. De diensten van het Vlaams Parlement hebben daar hun twijfels over. Meer commissies leidt niet noodzakelijk tot beter werk.

De kans dat het Vlaams Parlement als uitdager optreedt is klein omdat we met een heel grote meerderheid zitten. De meerderheid verbetert naargelang de oppositie verbetert.

Wij moeten in de eerste plaats aandacht hebben voor de voorstellen van decreet. Tijdens de uiteenzetting had men het over voorstellen van decreet die eigenlijk ontwerpen van decreet zijn. We merken allemaal dat deze techniek de kop opsteekt. Men doet dat niet zomaar. Iedereen weet dat. Meer aandacht voor de kwaliteit van de voorstellen van decreet betekent wel dat we onze eigen Legistieke Cel moeten opwaarderen. Een voorstel van decreet zou vergezeld moeten gaan van een juridisch advies. De indiener zou moeten verantwoorden hoe hij gereageerd heeft op de opmerkingen van de Legistieke Cel. Zo zullen er minder omfloerste ontwerpen van decreet ingediend worden.

Europa wordt steeds belangrijker. De interne Dienst Europa is daarom belangrijk.

Wellicht moet het Reglement opnieuw worden aangepast om van de RIA een verplicht in te dienen document te maken. De reflectieperiode wordt vandaag vaak gebruikt puur om oppositie te voeren. We zouden de reflectieperiode ook kunnen gebruiken om na te denken over de vraag of de doelstellingen op de meest efficiënte manier nagestreefd worden en of er geen wetgevende vereenvoudigingen en verbeteringen meer kunnen worden aangebracht. De zeven reflectiedagen zouden dan nuttiger kunnen gebruikt worden dan vandaag het geval is. De reflectieperiode is indertijd in het Reglement ingeschreven omdat wij geen tweede kamer hebben. Het is echter louter tot een oppositie-instrument verworden.

Mevrouw Joke Schauvliege: Ik dank alle sprekers voor hun nuttige bijdrage aan deze discussie.

Wat ik mis in deze discussie, is aandacht voor de rol die het Vlaams Parlement in dit dossier moet spelen. Aan het begin van deze regeerperiode heb ik al eens een nota ingediend over de rol die het parlement zou kunnen spelen. Begin vorig jaar heb ik dat opnieuw gedaan en recentelijk heb ik dat voor de derde keer gedaan. Ik wil dat het Vlaams Parlement uitdrukkelijk nadenkt over zijn rol in dit dossier.

Ik vind dat niet zomaar uit. Het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving is tevreden dat zijn Manifest voor Vlaamse Regelgeving is overgenomen in het Regeerakkoord en in enkele parlementaire documenten. In dat manifest wordt de oprichting gevraagd van een parlementaire commissie die zich bezighoudt met decreetsevaluatie. Bij de installatie van dit Vlaams Parlement heeft men die bevoegdheid toegekend aan deze commissie.

Iedereen voelt aan dat deze discussie – die eigenlijk gelijklopend is aan de discussie die we vorig jaar hebben gehad – interessant en nuttig is. Maar het kan toch de bedoeling niet zijn dat een commissie bevoegd voor decreetsevaluatie zich beperkt tot een jaarlijkse discussie over de stand van zaken. We moeten onze rol ernstiger nemen. Dat wordt ons ook gevraagd in het genoemde manifest. Het belang van goede regels kan niet genoeg benadrukt worden. In die zin moeten we ons daar eens grondig over bezinnen.

In maart vorig jaar werd deze discussie afgerond met de opmerking dat we de voorstellen van de verschillende fracties zouden afwachten. Ik heb daaromtrent een nota ingediend. Ik heb inderdaad voorgesteld om een subcommissie op te richten. Dat is geen absolute noodzaak al ben ik wel van oordeel dat een aantal commissieleden zich zouden moeten specialiseren in decreetsevaluatie. De diensten van het parlement hebben de opdracht gekregen daar eens over na te denken. Ze hebben vrij kritisch gereageerd. Ik apprecieer alleszins dat men nagedacht heeft over de wijze waarop het parlement zijn rol kan vervullen.

Wanneer ik de voorzitter hoor pleiten om RIA's reglementair te verplichten, vrees ik dat we dezelfde weg opgaan als met artikel 74 van het Reglement. Volgens dat artikel moeten in beleidsbrieven niet alleen alle decreten vermeld worden, maar ook alle uitvoeringsbesluiten. Er was maar één beleidsbrief die aan die vereiste voldeed. Wat garandeert ons dat de verplichting een RIA uit te voeren zal worden nageleefd?

We moeten een duidelijke keuze maken. Houden we het op een jaarlijks verslag over de initiatieven van de Vlaamse Regering op het vlak van decreets-evaluatie? De Vlaamse Regering heeft inderdaad al enkele belangrijke stappen gezet. Het gaat stilaan de goede richting uit. De RIA en e-government zijn een belangrijke en waardevolle aanzet.

Of moet de commissie bevoegd voor decreetsevaluatie een rol spelen, zowel inzake evaluatie ex ante als ex post? Ik heb bijvoorbeeld voorgesteld om de kwaliteit van de RIA's te beoordelen in een op te richten subcommissie. Ik weet dat men vreest dat die beoordeling een voorafname wordt van de inhoudelijke discussie die in de vakcommissies zou moeten plaatsvinden. Ik denk nog steeds dat wij wel een eerste controle kunnen uitvoeren: volstaat de RIA en komt ze overeen met wat wij ervan verlangen?

De opmerking van de voorzitter over de uitvoeringsbesluiten is terecht. Misschien kan een subcommissie daar ook een rol in spelen.

Een parlementslicd kan een voorstel van decreet indienen. Voorstellen zijn niet onderworpen aan een RIA. Ik vind dat een spijtige zaak. Een RIA vestigt de aandacht op eventuele risico's. Het is onmogelijk om voor elk voorstel van decreet een RIA op te stellen. Daarom stel ik voor om enkel een RIA uit te voeren voor voorstellen van decreet die een meerderheid halen in commissie. Een andere mogelijkheid is de Vlaamse Regering in haar beoordeling van een voorstel een RIA te laten uitvoeren.

De heer Norbert De Batselier: Dat is een eigenaardige verhouding tussen de uitvoerende en de decreetgevende macht.

Mevrouw Joke Schauvliege: Het kan heel zinvol zijn om de impact van een voorstel van decreet op de regelgeving te laten afwegen door de Vlaamse Regering.

Onze belangrijkste taak ligt echter op het vlak van de ex-postcontrole. We ontvangen veel nuttige informatie over de uitvoering van de regelgeving of over rechtspraak. Die informatie leert ons welke decreten eigenlijk overbodig zijn en welke decreten aangepast moeten worden.

De Senaat stelt ieder jaar een reparatiewet op. Het Vlaams Parlement kan ook elk jaar een reparatiedecreet opstellen op basis van informatie, rechtspraak, jaarverslag van de Ombudsdienst en het Rekenhof enzovoort.

Het zijn gewoon enkele ideeën, maar ik zou het jammer vinden dat wij onze taak moeten beperken tot een jaarlijkse stand van zaken. We moeten de verantwoordelijkheid op ons nemen. Ik vraag uitdrukkelijk om hierover na te denken en tot een beslissing te komen. We zijn al twee jaar ver. Ik hoop dat we tot resultaat zullen komen.

De heer Norbert De Batselier: Het zijn de parlementsleden die hun taak naar behoren moeten uitvoeren. Als een parlementslicd een RIA of een ontwerp van decreet ontvangt die niet volstaan, moet hij het lef hebben dat aan te kaarten binnen de fractie of in het Vlaams Parlement. Ik stel vast dat het gemiddelde parlementslicd dat allemaal gewillig ondergaat. Dat is het verschil met vroeger. De Vlaamse Regering heeft vandaag geen schrik meer van het Vlaams Parlement. Een minister mag hier in feite niet op zijn gemak zijn. Naar het Vlaams Parlement komen met een ontwerp is voor veel ministers een sleur geworden.

Het hangt niet van de Vlaamse Regering af. Het hangt enkel en alleen van ons af. Wij moeten een ontwerp van decreet durven terugsturen. Ik heb dat als voorzitter recentelijk gedaan met het ontwerp van kiesdecreet. Toen ik nog minister was, heb ik altijd geprobeerd kwaliteit te leveren. Dat kostte natuurlijk veel tijd. In een maatschappij die wordt beheerst door de media staat elke minister onder druk. De zaken moeten snel geregeld worden. De kwaliteit lijdt daaronder.

Wij moeten ons inderdaad snel uitspreken over de vraag of we een subcommissie moeten oprichten. Op zich verzet ik me daar niet tegen. Al geef ik er de voorkeur aan dat één commissielid per fractie dit thema volgt en er bijvoorbeeld om de twee maanden verslag van uitbrengt. Op die manier draagt elke fractie een deel van de verantwoordelijkheid. We zullen altijd in nauw overleg met de minister moeten werken. Het Vlaams Parlement is niet in staat om elke RIA te evalueren. Het is de taak van elke vakcommissie om over de RIA te oordelen. Terecht werd hier al gesteld dat wetgevingskwaliteit geen zaak is van één minister alleen, maar van alle ministers. In die zin is dit evenmin een zaak van één commissie, maar van alle commissies. Net zoals minister Bourgeois de overige ministers moet wijzen op het belang van dit thema, moeten wij de andere commissies stimuleren. Een subcommissie of werkgroep kan op dat vlak een belangrijke rol vervullen.

Het belangrijkste is echter dat het parlement meer op haar strepen staat waar het de kwaliteit van de ingediende stukken betreft.

De heer Joris Van Hauthem: Ik heb hier opnieuw veel gehoord, genoteerd en geleerd. Ik zal niet op alles ingaan omdat het debat zich stilaan toespitst op de vraag of we een subcommissie dienen op te richten om aan decreetsevaluatie te doen.

De Senaat heeft inderdaad een dienst Wetsevaluatie. Tijdens de vorige regeerperiode werden in het Bureau van de Senaat levendige discussies gevoerd over de vraag of ambtenaren zich wel mogen bezighouden met evaluaties ex ante en ex post. Ambtenaren kunnen nagaan of een wet gelet op de oorspronkelijke doelstellingen het gewenste effect heeft bereikt. Maar mogen ze zich ook uitspreken over de kwaliteit van de regelgeving zelf?

Meerderheid en oppositie hebben tijdens de bespreking van het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet en het kiesdecreet lacunes vastgesteld. Die lacunes

hielden helemaal geen verband met de politieke of inhoudelijke doelstellingen. We hebben vastgesteld dat sommige artikelen of paragrafen juridisch-technisch gewoon niet klopten. Nog voor we aan de eigenlijke bespreking begonnen, heeft de minister besloten zijn werk over te doen. Dat is vrij vervelend voor een minister.

De vraag is dan toch wel welke aandacht er is voor de kwaliteit van de ingediende stukken. Binnenkort wordt al een reparatiedecreet ingediend voor het Gemeente- en het Provinciedecreet omdat een aantal bepalingen gewoonweg niet kloppen. Ik vraag me af hoe die decreten door de molen van de Vlaamse Regering zijn geraakt.

Ik hoor graag dat het Vlaams Parlement promotor van goede decreten moet worden en challenger van slechte decreten. Dat zal in de eerste plaats een mentaliteitswijziging vereisen. Wanneer ik de voorzitter hoor pleiten voor een reglementswijziging inzake de verplichte RIA's, vraag ik me af of meer regels enige verandering zullen teweegbrengen. Zolang de mentaliteit niet wijzigt, mogen we oneindig veel regels toevoegen aan het Reglement.

Het klopt inderdaad dat de reflectienota een wapen van de oppositie is geworden. Wat ook klopt, is dat er gewoonweg geen rekening wordt gehouden met een reflectienota. Een reglementswijziging zal daar niets aan die mentaliteit veranderen. Ik heb ooit een reflectienota ingediend maar ik denk niet dat iemand die gelezen heeft. Men beschouwt het gewoon als een manier om de plenaire bespreking met een week te vertragen.

De heer Norbert De Batselier: Doordat in de reflectienota naar aanleiding van het ontwerp van kiesdecreet werd verwezen naar het advies van de Raad van State, werd de minister tijdens de plenaire bespreking van het ontwerp verplicht te antwoorden op de opmerkingen van de Raad van State. De minister werd verplicht zijn motivatie inzake de differentiatie van de lijststem bij te sturen.

De heer Joris Van Hauthem: Dat klopt. Dat was ook al zo tijdens de commissiebespreking, onder meer naar aanleiding van het advies van meester Bart Staelens.

Hoe goed de bedoelingen ook zijn, een subcommissie Decreetsevaluatie zal een doodgeboren kind zijn. Moet een lid van de subcommissie voor Decreetsevaluatie in staat zijn de meest uiteenlopende decreten te beoordelen, zowel wat Ruimtelijke Ordening, Leef-

milieu of Welzijn betreft? Is dat niet eerder een taak voor de leden van de vakcommissies? Zij zijn toch het best geplaatst om zowel de doelstellingen als de technisch-legistieke kwaliteit van een ontwerp van decreet te evalueren. Een subcommissie kan dat niet.

Ik begrijp de bezorgdheid van mevrouw Schauvliege, maar haar suggestie is praktisch onhaalbaar. Decreetsevaluatie vergt heel wat werk. De vraag is of het Vlaams Parlement daartoe uitgerust is. De voorzitter vermoedt van niet. Voor een voorstel van decreet kunnen we wel een juridisch advies vragen. Het valt inderdaad voor dat een ontwerp als voorstel wordt ingediend om het verplichte advies van de Raad van State te vermijden.

Een van de sprekers verklaarde dat minder administratieve lasten tot meer middelen zal leiden, en bijgevolg tot meer beleid. Hoe moet ik dat interpreteren? Is dat een pleidooi voor minder tussenschakels? Nu is het zo dat het middenveld soms taken uitvoert, bijvoorbeeld als uitbetalingsinstelling.

Daarnaast betreurt men het grote aantal wijzigingen aan het decreet op de ruimtelijke ordening. Dat klopt volledig. Men zou het decreet inderdaad veel beter wijzigen na een grondige evaluatie. Maar het is ook een politieke aangelegenheid. Wijzigingen zijn soms ook het gevolg van een nieuwe meerderheid.

De heer Norbert De Batselier: De uitspraak dat Vlaanderen op het vlak van het leefmilieu niets aan de Europese regels mag toevoegen, is eigenlijk sterk politiek geladen. De typische situatie in Vlaanderen vergt op het vlak van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu een strengere aanpak dan in de rest van Europa en momenteel gebeurt dat niet. Ik hoop dat de spreker bedoelt dat Vlaanderen geen procedures aan de Europese moet toevoegen, maar de norm wel kan verstrengen.

De heer Johan Van Steelandt: De uitspraak over de elf wijzigingen inzake Ruimtelijke Ordening is enkel gebaseerd op onze invalshoek, namelijk de kwaliteit van regelgeving. Bepaalde doelgroepen vonden elf wijzigingen moeilijk om te volgen. Ik doelde dus enkel op de administratieve lasten die door de regelgeving veroorzaakt worden. Ik deed geen politieke uitspraak, dat is onze bevoegdheid trouwens niet.

Professor Patricia Popelier: Een eventuele parlementaire commissie Wetsevaluatie, meer specifiek ex-post-evaluatie, betekent niet dat de parlementsleden alles zelf moeten evalueren. Voor decreetevaluatie zijn er verschillende modellen. Het Franse voorbeeld is een

politiek, parlementair model maar niet het goede. Men heeft een verbeterde versie van dat model op het federale niveau besproken maar in essentie werkt het niet. Ik was aanwezig op de senaatshearing over het voorstel en het ontwerp van wetsevaluatie. Er waren drie rijen sprekers aanwezig, waaronder Nederlanders en vertegenwoordigers van de hoogste rechtbanken, tegenover in het begin vijf en op het einde nog twee parlementsleden, waaronder de voorzitter. Dat maakt duidelijk dat het geen goede werkwijze is. Dat blijkt trouwens ook in Frankrijk, waar er nog maar twee evaluaties geweest zijn, die daarenboven inhoudelijk niet zo goed zijn. De werkwijze is niet goed omdat het vaak leidt tot een juridische evaluatie. De evaluatie zal immers vaak gebeuren door medewerkers en dat zijn meestal juristen. Een andere mogelijkheid is dat de evaluatie politiek van aard is. Dergelijke evaluatie moet echter objectief zijn en losstaan van de politieke agenda. Sommige decreten verdienen een evaluatie maar zijn minder actueel of staan niet zo hoog op de politieke agenda.

Een ander model is het Nederlandse voorbeeld. Dat is een ambtelijk en ad-hocmodel. Een derde model zijn de Angelsaksische 'Law Commissions'. Dat zijn geen echte evaluatiecommissies maar de structuur is wel bruikbaar. De 'commissions' zijn onafhankelijke organen. Een volledige onafhankelijkheid is niet goed omdat er een band met de politiek moet zijn. Dergelijke commissie moet afstand kunnen bewaren van de politiek, maar niet te veel want de beslissingen moeten uiteindelijk ook geïmplementeerd worden.

Ik heb nog gewerkt in de Zuid-Afrikaanse Law Commission. Die had een sterke band met het ministerie van Justitie. Dat betekent dat de Law Commission jaarlijks een planning opmaakt van de te evalueren stukken. Die agenda wordt goedgekeurd door de minister van Justitie, die projecten kan schrappen of toevoegen. Neutrale projecten, die de politieke wereld nooit zou voordragen maar waar er ook geen bezwaar tegen is, kunnen wel behandeld worden. Te gevoelige onderwerpen worden geschrapt, zodat er later geen problemen rijzen of het werk voor niets is. Nadat de planning goedgekeurd is, kan de Law Commission onafhankelijk voortwerken, experts uitnodigen en zelf expertise opbouwen. Dat is een goed model dat men naar een parlement kan verplaatsen. De goedkeuring van de planning zou kunnen gebeuren door een parlementaire commissie in plaats van door de minister van Justitie. Het parlement staat immers verder af van de regering en is alleen gebonden door het regeerakkoord.

De heer Joris Van Hauthem: Wat evalueert men in dat model, alleen de juridisch-technische aspecten of ook de doeltreffendheid van het decreet?

Professor Patricia Popelier: Zoals gezegd is de werking van de Law Commissions niet vergelijkbaar met het opzet hier. De 'commissions' zijn samengesteld uit juristen. Ze werken wel met de methodologie die nodig is voor wetsevaluatie. Ze organiseren consultaties, workshops enzovoort. Hun werking overtreft het juridische, maar het model is bruikbaar voor evaluaties. Ik heb het dan over meer dan juridisch-technische evaluaties.

De heer Peter Van Humbeeck: Ik zal geen uitspraken doen over de rol of de positie van de commissie, maar wil wel een aantal misverstanden uit de wereld helpen. Het is niet de rol van deze commissie om alle RIA's te beoordelen. Dat is onmogelijk. Elke vakcommissie moet op het moment dat een decreet ingediend wordt, haar rol spelen. Deze commissie kan wel een andere rol spelen. Na verloop van zes maanden bijvoorbeeld kan ze nagaan wat de veel voorkomende fouten in RIA's zijn en daarover suggesties aan de regering doen.

Het is belangrijk te beklemtonen dat het niet de bedoeling is dat de parlementsleden de ex-postevaluatie zelf uitvoeren. Het parlement heeft wel een belangrijke rol daarin. Het voornaamste verschil met ex-ante-evaluatie is dat er al belangen gecreëerd zijn. Ex-postevaluatie door de uitvoerende macht bevat het risico dat de administraties te veel betrokken zijn. Ze zullen zichzelf allicht te weinig in vraag stellen. Er is geen enkele administratie die een eigen dienst als overbodig zal bestempelen. Het is dus nodig dat een andere partij dan de uitvoerende macht de ex-postevaluatie uitvoert. Dat betekent dat het parlement het initiatief moet nemen om, los van de uitvoerende macht, ex-postevaluaties te doen of te laten doen, bijvoorbeeld door een deskundigengroep.

Het probleem met ex-postevaluaties en in het algemeen met reguleringsmanagement is dat sommige onderwerpen dwars door bestaande structuren snijden. Men heeft het hier bijvoorbeeld over het toevertrouwen van de ex-postevaluaties aan de bevoegde commissies. Dikwijls wordt de meeste winst geboekt op de snijpunten van de beleidsdomeinen. Als elke commissie op haar eiland blijft, worden die snijpunten niet opgemerkt. Er is dus behoefte aan een bevoegdheidsoverschrijdende werking.

Voor RIA is een mentaliteitswijziging nodig, maar die kan ook deels afgedwongen worden. Dat is

inderdaad de rol van elk parlamentslid, maar in de rondgedeelde discussienota staan er een aantal bijkomende voorstellen. Eén van de voorstellen behelst de verhoging van de transparantie door bijvoorbeeld de verplichting in te voeren om de RIA's te publiceren op een website. Dat gebeurt door Europa en het Verenigd Koninkrijk. Op dat moment kan er tegen gereageerd worden. De transparantie is dus ook hier een belangrijke hefboom om ministers aan te zetten tot een mentaliteitswijziging.

De heer Norbert De Batselier: De voorwaarde blijft wel dat de RIA's waardevol moeten zijn. Momenteel is het vaak een samenvatting van het decreet.

Professor Patricia Popelier: Zowel bij een decreet als bij een besluit is er controle door de Raad van State. Ook die documenten zijn niet openbaar, tenzij ze telkens opgevraagd worden. De Raad van State is federale materie maar publiceert zijn adviezen niet omdat ze eigendom zijn van de overheid. De overheid kan de adviezen van de Raad van State, net zoals de RIA's, wel openbaar maken. Publieke controle maakt een evaluatie van de kwaliteit van de RIA's en dus de regelgeving mogelijk. Slechte RIA's zullen becommentarieerd worden en dat zal de druk op de ministers verhogen.

Mevrouw Joke Schauvliege: Het Interuniversitair Centrum toont duidelijk aan dat het belangrijk is dat het parlement een rol speelt bij de decreetsevaluatie. Er hoeft daarom geen subcommissie opgericht te worden, het kan ook gewoon in deze commissie. Ik dring er wel op aan dat wij hier een rol in zouden spelen.

Ik heb niet voorgesteld om alle RIA's inhoudelijk te bespreken in een eventuele subcommissie. Ik had het louter over de kwaliteit. Het was mijn bedoeling om in deze commissie geregeld de kwaliteit van de RIA's te evalueren en niet de inhoud.

De heer Norbert De Batselier: Ik begrijp nog altijd niet goed welke rol het parlement daar volgens u in moet spelen.

Mevrouw Joke Schauvliege: Ik heb het voorstel gedaan van een ex-ante- en ex-postevaluatie.

De heer Norbert De Batselier: Hoe kan het parlement dat controleren? Het is zelfs niet in staat om de beleidsbrieven goed te controleren. Deze commissie kan bijvoorbeeld wel nagaan of de RIA's bij

de ontwerpen zitten. Als het gaat over de kwaliteit wordt het al veel moeilijker. Ik lees enorm veel van de teksten die er in dit huis circuleren maar ik durf niet zeggen dat ik alle RIA's gelezen heb en ik kan evenmin over de kwaliteit van al die stukken oordelen. Ik ben nochtans beter omringd dan het gemiddelde parlamentslid. Kan de commissie dat dan wel? Het parlement moet opletten geen taak naar zich toe te trekken die zijn capaciteiten overstijgt. Het kan wel regelmatig evalueren of de RIA's er zijn en of ze openbaar gemaakt worden.

Ik heb al een paar keer een brief aan de minister-president geschreven om te vragen dat de RIA bij de gedrukte stukken van elk ontwerp gevoegd wordt. Op die manier is de openbaarheid onmiddellijk gerealiseerd. Dat is vooralsnog niet het geval. Ik heb nu de opdracht gegeven om de verplichte RIA in het Reglement te schrijven. Er zal dan geen ontwerp van decreet kunnen behandeld worden als er geen RIA bijgevoegd is.

Mevrouw Joke Schauvliege: Dan moet het parlement voet bij stuk houden en niet overgaan tot behandeling zonder RIA.

De heer Norbert De Batselier: Dat hangt af van de parlementairen. Een commissie kan eenparig afwijken van het Reglement. Daarom volstaat het niet dat de ministers van het belang van RIA's overtuigd worden; ook de parlementsleden moeten ervan doordrongen zijn.

Ik dank de genodigden en de minister voor hun bijdragen. Ik denk dat de gedachtewisseling van vandaag een impuls kan betekenen om verdere stappen te zetten op het vlak van een verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.

De verslaggever,

De voorzitter,

Hubert BROUNS

Norbert DE BATSELIER